Ministero dell'Economia e delle Finanze

ATTIVITÀ DELL'ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
Relazione Annuale 2004

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 2004

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. 2004

INDICE

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI . . . . . Pag. 9

1.1. Premessa . . . . . » 9

1.2. Gli eventi principali dell'anno 2004 . . . . . » 9

1.3. Controlli di ragioneria . . . . . » 9

1.4. Controlli ispettivi propri dell'Ispettorato . . . . . » 11

1.5. Funzioni di vigilanza e di revisione contabile sugli Enti ed Organismi pubblici . . . . . » 12

2. ATTIVITÀ ISPETTIVA . . . . . Pag. 13

2.1. Verifiche nell'ambito del Comitato di coordinamento finanziario . . » 13

2.2. Verifiche presso Uffici statali . . . . . » 15

2.2.1. Ministero della difesa . . . . . » 15

Regolarità della gestione amministrativa e finanziaria.. . . . . » 15

Trattamento economico del personale dipendente. . . . . » 16

2.2.2. Ministero degli affari esteri. . . . . » 16

2.2.3. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca . . . » 17

2.2.4. Ministero dei Beni e delle Attività Culturali. . . . . » 18

Archivi di Stato. . . . . » 18

2.2.5. Ministero delle Infrastrutture e Trasporti . . . . . » 20

Uffici provinciali del Dipartimento dei trasporti terrestri. . . . » 20

2.3. Verifiche presso Enti ed organismi pubblici e privati . . . . . » 22

2.3.1. Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale . . . . . » 22

2.3.2. Università ed Enti di ricerca. Istituzioni di alta formazione . . » 22

2.3.3. Attività Produttive. . . . . » 22

Sedi ICE all'estero . . . . . » 22

Camere di Commercio Italiane all'Estero. . . . . » 22

Sedi ENIT all'estero . . . . . » 23

Camere di commercio. . . . . » 23

Le spese per gli organi e il personale . . . . . Pag. 24
Aziende speciali . . . . . » 24
2.3.4 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. . . . . » 25
Enti previdenziali . . . . . » 25
Ridotta capacità di vigilanza. . . . . » 25
Difficoltà nel recupero dei contributi
e premi omessi e delle relative sanzioni . . . . . » 25
2.3.5. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti . . . . . » 26
Autorità Portuali . . . . . » 26
Direzioni Marittime e Capitanerie di Porto . . . . . » 26
Direzioni di Circoscrizione Aeroportuale
e Società di Gestione degli Aeroporti . . . . . » 27
2.3.6 Turismo . . . . . » 28
Automobile Club federati e uffici federati . . . . . » 28
Uffici Provinciali ACI. . . . . » 28
2.4. Verifiche presso gli Enti locali . . . . . » 28
Spese di personale . . . . . » 29
La costituzione dei fondi. . . . . » 29
La ripartizione dei fondi . . . . . » 29
Progressioni orizzontali e verticali. . . . . » 29
Il trattamento accessorio dei dirigenti . . . . . » 30
Segretari e vice segretari comunali . . . . . » 31
L'autonomia finanziaria . . . . . » 32
Indebitamento . . . . . » 32
2.5 Attività ispettiva gerarchica. . . . . » 32
2.6 Attività d'intesa con altre Amministrazioni . . . . . » 34
2.6.1. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento
per la Funzione Pubblica. . . . . » 34
Dati sulla dimensione del part-time e sul funzionamento
dei servizi ispettivi chiamati a verificare la regolarità
delle prestazioni dei pubblici dipendenti . . . . . » 34
Osservanza delle disposizioni normative in materia
di sicurezza sul lavoro. . . . . » 35
Stato di attuazione delle disposizioni relative
ai controlli interni . . . . . » 35
Modalità di esecuzione dei controlli sui dati dichiarati
dal cittadino per ottenere provvedimenti amministrativi . . . . » 36
2.6.2. Verifiche ai Comuni disposte a seguito di richieste
e segnalazioni. . . . . » 37
2.6.3. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio nazionale
per il servizio civile. . . . . » 38
2.6.4. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della
protezione civile . . . . . » 39

3. ATTIVITÀ DI VIGILANZA E REVISIONE CONTABILE . . . . . Pag. 40
3.1. Vigilanza e controllo sugli enti operanti nel quadro della finanza pubblica . . . . . » 41
3.2. Percorsi di ottimizzazione dei compiti istituzionali dell'Ispettorato » 43
3.3. Le attività di supporto agli obiettivi istituzionali: formazione in house degli agenti del controllo endoaziendale di nomina MEF presso gli enti pubblici . . . . . » 45

ALLEGATO n° 1 . . . . . Pag. 47

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

1.1. Premessa

Nel corso dell'esercizio finanziario 2004, l'area dei controlli di finanza pubblica, demandati dall'ordinamento vigente all'Ispettorato Generale di Finanza (IGF) ed al Sistema delle Ragionerie, ha assunto un ruolo sempre più preminente nel quadro delle attribuzioni e dei compiti svolti dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS).

In questo contesto istituzionale si colloca la presente relazione con lo scopo di riferire, ai vertici del Dipartimento e del Ministero, ma anche al pubblico dei cittadini e degli utenti, le iniziative e le azioni intraprese per migliorare le tecniche e le metodologie di controllo delle gestioni finanziarie pubbliche.

Da strumento di comunicazione interna nei confronti del Ragioniere Generale dello Stato e del Ministro, come originariamente configurato dall'art. 8 Legge 26 luglio 1939 n° 1037, il presente documento ha assunto anche la veste di veicolo di comunicazione esterna, attraverso la sua diffusione a stampa a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

Il documento è completato dalla citazione dei principali eventi successivi alla chiusura dell'esercizio di riferimento verificatisi sino alla data di presentazione della relazione al Sig. Ragioniere generale dello Stato.

1.2. Gli eventi principali dell'anno 2004

Nel corso dell'esercizio finanziario in rassegna, il riscontro finanziario e contabile è stato esercitato sulle Amministrazioni dello Stato e sugli enti del Settore pubblico attraverso le seguenti fondamentali tipologie:

- Controlli "di ragioneria", coordinati dall'Ispettorato;
- Controlli ispettivi propri dall'Ispettorato;
- Funzioni di vigilanza sugli Enti pubblici e coordinamento delle funzioni di revisione contabile da parte dei rappresentanti del MEF svolte direttamente dall'IGF e in alcuni casi (Istituzioni scolastiche) delegate alle Ragionerie Provinciali dello Stato.

1.3. Controlli di ragioneria

L'Ispettorato Generale di Finanza svolge sul Sistema delle Ragionerie – formato dall'insieme degli Uffici centrali del bilancio (UCB) Ufficio centrale di Ragioneria presso i Monopoli e le Ragionerie provinciali dello Stato (RPS) – funzioni di coordinamento e di vigilanza ai sensi dell'art. 2 del D.M. 8 giugno 1999. Tale attività è volta a conseguire l'ottimizzazione dei servizi e l'efficacia dell'azione amministrativa, strumento prezioso per le nuove missioni che gli Uffici di Ragioneria devono svolgere sul versante della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica.

I controlli di ragioneria eseguiti, nel corso dell'anno 2004, dagli Uffici Centrali del Bilancio presso ciascun Ministero si sono concretizzati nella verifica della legalità della spesa, sulla base delle disposizioni degli artt. 9 del D.P.R. n° 38/1998 e 11 del D.P.R. 367/1994, nella tenuta delle scritture contabili, nella registrazione degli impegni di spesa, nel monitoraggio

finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e della verifica dei costi e degli andamenti della spesa.

I controlli delle Ragionerie Provinciali dello Stato si sono estrinsecati oltre che nelle operazioni di riscontro nei confronti degli organi decentrati delle Amministrazioni dello Stato, nella registrazione degli impegni, nella raccolta dei dati relativi alle rilevazioni e alle risultanze della contabilità economica delle predette Amministrazioni periferiche dello Stato nonché nella valutazione degli oneri relativi alle funzioni ed ai servizi dalle stesse svolti.

Parallelamente si è manifestata la necessità di ulteriormente razionalizzare alcune procedure di riscontro ed introdurre elementi di novità nel campo dei controlli, anche allo scopo di recuperare – dall'interno – risorse in termini di personale da destinare ai nuovi compiti.

A tale fine è stato emanato un decreto del Ministro in data 10 marzo 2004 con il quale è stata introdotta la facoltà, in sede di riscontro amministrativo contabile esercitato dagli Uffici di Ragioneria, del "controllo a campione" sui rendiconti di contabilità ordinaria dei capitoli concernenti le spese di funzionamento di ciascuna Amministrazione, presentati dai funzionari delegati.

Con lo stesso decreto sono stati anche dettati i criteri per l'esercizio del controllo a campione, il programma, gli adempimenti da porre in essere al fine di evitare disfunzioni nel servizio, le modalità ed i tempi di conservazione della ingente documentazione giustificativa di spesa.

Al fine di facilitare il coordinamento delle attività degli Uffici centrali del Bilancio e delle Ragionerie provinciali dello Stato e tenere costantemente aggiornata ed al passo con i tempi l'azione amministrativa svolta dall'IGF, nel corso del 2004 si sono regolarmente tenuti i *briefing* periodici con i direttori degli UU.CC.B. e con i direttori delle RR.PP.S.

In particolare si sono svolte venti riunioni con i direttori degli Uffici centrali del bilancio e altrettante con i referenti e vice referenti delle Ragionerie provinciali dello Stato.

Alle riunioni hanno via via partecipato, in relazione alle materie trattate, i competenti Ispettori generali capo della RGS e/o loro delegati.

I risultati delle riunioni hanno dato luogo a soluzioni condivise aventi carattere di indirizzo e coordinamento ed hanno formato oggetto di disposizioni per gli Uffici interessati.

In questo ambito, è risultato particolarmente importante il "*briefing* congiunto", tenuto nel mese di dicembre ed al quale hanno partecipato tutti i direttori dei predetti Uffici (UCB e RPS). Nel corso della riunione sono state trattate tematiche di particolare spessore e che vedono coinvolti tutti gli Uffici del "Sistema delle Ragionerie".

Per consentire una migliore funzionalità di tale iniziativa è stato realizzato un programma informatico denominato "Modulo Agenda" che permette la preventiva conoscenza delle problematiche e la condivisione delle decisioni adottate nell'ambito dei predetti *briefing*.

Nel corso del 2004, dopo la sperimentazione, si è avviato in modo definitivo il progetto denominato "Modulo Indicatori" che permette la rilevazione trimestrale, in termini numerici e di flussi finanziari, delle attività svolte dagli Uffici del "Sistema delle Ragionerie".

Nel medesimo anno 2004 è proseguita l'attività prevista dall'articolo 93, comma 8, della Legge 27 dicembre 2002, n° 289, per l'individuazione delle gestioni fuori bilancio per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione.

Al riguardo l'IGF ha emanato la circolare n° 29 del 30/6/2004 con cui sono state dettate le istruzioni per la riconduzione in bilancio, a decorrere dal 1° luglio 2004, delle gestioni non aventi le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione e sono state fornite le istruzioni di dettaglio per il versamento dei fondi ai capitoli indicati e la successiva riassegnazione alle pertinenti unità previsionali di base.

A seguito di successive attività istruttorie, infine, è stato emanato il D.P.C.M. 20 dicembre 2004, pubblicato in G.U. n° 38 del 16 febbraio 2005, con cui sono state individuate presso il Ministero delle attività produttive altre gestioni fuori bilancio per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione.

1.4. Controlli ispettivi propri dell'Ispettorato

Le funzioni ispettive nell'ambito dell'IGF sono svolte dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.).

Oltre all'attività ispettiva di tipo gerarchico, rivolta agli Uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, i S.I.Fi.P. hanno effettuato, nel corso del 2004, verifiche amministrativo contabili di tipo *extra*-gerarchico nei confronti di altre Amministrazioni statali, di Enti ed Organismi pubblici e di Autonomie locali. Con riferimento a questi ultimi enti, va segnalata l'effettuazione di alcune verifiche su espressa richiesta di alcuni sindaci di Comuni di medie dimensioni.

Il programma ispettivo per l'anno 2004 prevedeva l'esecuzione di verifiche tendenti, in generale, ad accertare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni condotte da organismi pubblici e, 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 di meccanismi di spesa di rilievo per la finanza pubblica.

Inoltre, l'attività verificatoria espletata presso gli uffici giudiziari, come può evincersi dagli atti parlamentari, ha portato nel corso dell'anno in esame, tra l'altro, a modificare la normativa vigente in materia di spese di giustizia allo scopo di ottenere economie nella gestione del bilancio dello Stato. Dette modifiche – introdotte con la legge 30 dicembre 2004, n° 311, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005), art.1, commi da 306 a 331 – riguardano la semplificazione delle procedure di effettuazione delle spese di giustizia ed in particolare l'accelerazione delle procedure relative ai sequestri giudiziari (commi da 312 a 321).

Un cenno a parte meritano le attività – non programmate né programmabili – che i SiFiP debbono svolgere in modo estemporaneo su richiesta dei PP.MM. contabili e/o penali e dell'utilizzo degli Ispettori in qualità di "Commissari *ad acta"* su impulso dell'Autorità giudiziaria. Si tratta di compiti dovuti che assorbono, spesso, molte risorse personali ispettive e che mostrano, nel tempo, un andamento crescente che incide negativamente sulla realizzazione dei programmi annuali in modo completo.

L'attività ispettiva di finanza pubblica ha subito nell'anno 2004 un decremento rispetto all'anno precedente, passando dalle 603 verifiche amministrativo-contabili effettuate nel 2003 alle 511 svolte nel 2004, oltre a n° 13 interventi di "Commissari *ad acta*".

Le ragioni di tale decremento vanno individuate, prevalentemente, nella riduzione della consistenza del personale ispettivo in servizio verificatasi nel corso del 2004. Il numero degli ispettori, infatti, è passato da n° 116 unità al 31 dicembre 2003 a n° 105 unità alla stessa data dell'anno successivo.

Inoltre, va rilevato che nel corso del 2003 sono state effettuate numerose verifiche di tipo puntuale o mirato di breve durata, mentre per il 2004 sono state eseguite verifiche di carattere generale i cui tempi di svolgimento sono ovviamente ben più lunghi.

In sintesi i dati essenziali sull'attività svolta sono riportati nella seguente tabella:

Attività dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica	
Verifiche amministrativo-contabili	511
Denunce alla Corte dei conti	92*
Denunce alle Procure della Repubblica	4
Denunce alla Guardia di Finanza	3

*Dato parziale poiché le eventuali segnalazioni alla Corte dei conti sono effettuate dopo la 1^ trattazione del referto ispettivo.

Nell'allegato n° 1 alla presente relazione sono riprodotte alcune tabelle con l'esposizione analitica dei dati per settore.

Alle verifiche amministrativo-contabili va poi aggiunta la citata attività connessa a n° 13 interventi di "Commissari *ad acta*" svolta dal Settore primo dei S.I.Fi.P.

1.5. Funzioni di vigilanza e di revisione contabile sugli Enti ed Organismi pubblici.

L'attività di vigilanza sugli enti e di coordinamento dell'attività di revisione contabile è stata svolta dall'IGF attraverso l'esame dei bilanci e dei verbali trasmessi dai rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in seno ai collegi di revisione o sindacali degli enti pubblici (le predette attività, espresse in termini quantitativi, sono riepilogate nelle seguenti tabelle).

Attività di vigilanza sugli Enti ed organismi pubblici	
Tipo di provvedimento	Provvedimenti esaminati
Bilanci di previsione	1.034
Provvedimenti di variazione	1.047
Conti consuntivi	1.018
Deliberazioni Consigli di Amministrazione	3.888
Rilievi segnalati alle Amministrazioni vigilanti	1.936

Atti esaminati nell'attività di revisione	
Tipo di provvedimento	Provvedimenti esaminati
Verbali	9.041
Rilievi segnalati dai revisori	1.284
Interventi effettuati nei confronti dei rappresentanti del MEF	117

L'azione dell'Ispettorato – sempre tesa a migliorare la qualità, l'intensità e l'incisività del controllo che costituisce la sua missione istituzionale e strategica – si è focalizzata nello sviluppo di un progetto di studio ed approfondimento circa l'opportunità di far convergere i sistemi di controllo e di vigilanza nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni verso quelli tipicamente operanti nel settore privato.

Per gli enti di detto settore vigono le norme civilistiche, oggetto della riforma introdotta dal D.L.vo 17 gennaio 2003, n° 6, che ha modificato il sistema dei controlli interni (in particolare, con l'affidamento del controllo contabile al collegio sindacale o a soggetto esterno).

Con atto d'indirizzo del 1/7/2004 il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha affidato alla Ragioneria generale dello Stato (IGF-IGPB-CNCP), nel suo ruolo di produttore di "princìpi contabili per la P.A." (D.P.R. 27/2/2003, n° 97), ed alla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze (SSEF), apportatrice di *know-how* specifico funzionale alla definizione di percorsi di aggiornamento professionale rivolto ai revisori dei conti di nomina MEF, il compito di individuare gli ambiti e le modalità applicative delle norme del diritto societario estendibili agli enti pubblici non territoriali, diversi da quelli a rilevanza costituzionale.

Per assolvere sinergicamente a tali compiti, con determina congiunta della Ragioneria generale dello Stato e del Rettore della SSEF del 6/8/2004 è stato costituito un Comitato scientifico, composto da rappresentanti della RGS, della SSEF, della Corte dei Conti, della PCM.

L'attività di tale consesso iniziata già nel 2003, svoltasi nel corso del 2004 e tuttora in corso, ha condotto preliminarmente alla produzione da parte della Ragioneria generale

dello Stato di linee di indirizzo alle Amministrazioni centrali affinché gli enti pubblici dalle stesse vigilati, i cui statuti fanno diretto riferimento agli articoli 2403 e seguenti del Codice civile, adeguassero la disciplina riferita ai compiti del collegio sindacale affidandogli il controllo contabile (tale scelta è stata operata preminentemente per gli enti previdenziali, INPS, INPDAP, INAIL ed IPSEMA dall'art.1, comma 159, Legge 30/12/2004, n° 311).

Sulla base della delega normativa riconosciuta alla Ragioneria Generale dello Stato dal D.P.R. n° 97/2003, il Comitato ha elaborato uno schema di modifiche ad alcuni articoli ed allegati dello stesso D.P.R. in ambito di compiti e doveri del collegio dei revisori dei conti, in considerazione delle novità introdotte dalla riforma del diritto societario.

A latere dell'attività svolta, il 18 e 19 ottobre 2004 è stato tenuto – nello spirito dell'atto di indirizzo del Ministro – un seminario in collaborazione con l'AIDAP (Associazione Italiana Enti Parco) a tema "Il D.P.R. n° 97/2003 ed il nuovo scenario amministrativo-contabile delle aree protette: profili applicativi, gestionali, del controllo ed evolutivi", del quale il Comitato ha assunto la direzione scientifica e dove è stato possibile illustrare gli sviluppi possibili nell'ambito del controllo sugli enti pubblici.

Attualmente, il Comitato ha avviato uno studio di fattibilità normativa rispetto all'adeguamento del sistema dei controlli di finanza pubblica alla disciplina civilistica, coordinata con la regolamentazione comunitaria in materia di contabilità nazionale (SEC '95) e con i princìpi contabili nazionali ed internazionali.

2. ATTIVITÀ ISPETTIVA

L'attività di accertamento ispettivo svolta nel corso del 2004 si è concretizzata in verifiche amministrativo contabili realizzate nell'ambito del Comitato di coordinamento finanziario coinvolgente la RGS, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate in verifiche presso gli uffici statali, presso Enti ed organismi pubblici e privati, gerarchiche ed in verifiche per conto di altre Amministrazioni o su richiesta dell'Autorità giudiziaria.

2.1. Verifiche nell'ambito del Comitato di coordinamento finanziario

Il "Progetto Salute", elaborato nel corso dell'anno 2003 in aderenza alla direttiva del Ministro n° 3431/2003, è stato sviluppato nel 2004 con l'utilizzo, per tutte le verifiche effettuate, di strumenti informatici tali da consentire il consolidamento dei dati rilevati in modo omogeneo e la loro elaborazione per far emergere le criticità.

Sono state individuate aree di attività delle Aziende sanitarie per le quali, sulla base dell'esperienza acquisita, è possibile ipotizzare carenze gestionali.

Gli accertamenti sono stati finalizzati a verificare:

- l'attività di assistenza ospedaliera svolta dalle strutture pubbliche e private;
- l'attività di assistenza specialistica e diagnostica;
- l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività libero-professionale *intra-moenia*;
- le modalità e i tempi di erogazione delle prestazioni istituzionali, con particolare riguardo alle misure adottate per la riduzione delle liste di attesa;
- l'osservanza delle norme relative all'esclusività del rapporto di lavoro del personale dipendente;
- i rapporti con i medici di base ed i pediatri di libera scelta, con particolare riguardo al controllo sulle prescrizioni farmaceutiche, diagnostiche, specialistiche ed ospedaliere.

Le carenze e le irregolarità che con più frequenza si sono rilevate, sono di seguito elencate.

a) Situazione economico patrimoniale:
- effetti di ridotta rilevanza, sulle realtà gestionali delle aziende sanitarie, delle misure adottate dalle Regioni per il rispetto del Patto di stabilità interno, anche a causa di ritardi od omissioni nell'applicazione delle prescrizioni normative in materia;
- diffusa situazione di disavanzo finanziario delle aziende verificate senza che ne siano conseguiti adeguati provvedimenti correttivi, da parte delle Regioni, anche con riguardo alle misure da adottare nei confronti dei Direttori Generali che non avessero realizzato il pareggio di bilancio;
- irregolarità varie nella gestione economico finanziaria delle aziende ed inadempimenti di natura contabile.

b) Assistenza ospedaliera, ambulatoriale e diagnostica:
- carenze nei controlli sulle prestazioni di ricovero ed ambulatoriali erogate dalle strutture private e sostanziale assenza di controllo, anche al fine della verifica della correttezza delle compensazioni finanziarie, su quelle erogate dalle strutture pubbliche; casi di mancato recupero delle somme contestate dagli organi interni di controllo;
- illegittima previsione regionale di una soglia di significatività per errori di codifica, con conseguente mancata applicazione delle sanzioni per errori entro tale soglia, ma, soprattutto, con possibilità per le strutture erogatrici di definire in modo inappropriato prestazioni DRG o ambulatoriali più remunerative senza l'applicazione di alcuna sanzione;
- carenze e ritardi nell'azione di regolamentazione dei rapporti con strutture esterne eroganti prestazioni di ricovero ospedaliero o di assistenza ambulatoriale e specialistica e nelle procedure di remunerazione delle prestazioni rese, con conseguente proliferazione di situazioni di contenzioso, spesso risolte in modo favorevole alle controparti private;
- ritardi, da parte delle Regioni, nella emanazione dei provvedimenti annuali per la determinazione dei tetti di spesa;
- notevole incremento della spesa, determinato sia dal progressivo aumento generalizzato delle tariffe per le prestazioni ambulatoriali che dalla stipulazione di accordi integrativi con le strutture private;
- ritardi generalizzati nell'accreditamento istituzionale delle strutture;
- incrementi di spesa per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera e presenza di comportamenti opportunistici nell'attività delle case di cura accreditate (ricoveri inappropriati, ricoveri complicati, ricoveri brevi, ricoveri ripetuti, ricoveri eccedenti, frazionamento della degenza in riabilitazione).

c) Attività libero-professionale *intra-moenia* (A.L.P.I.):
- inosservanza delle prescrizioni normative e regolamentari relative all'esercizio della libera professione *intra-moenia* e generalizzata mancanza di connessioni con le liste di attesa, anche a causa del proliferare delle autorizzazioni esterne, soprattutto in studi privati, in conseguenza della mancata predisposizione di adeguati spazi interni e con l'evidente rischio di perpetuazione di situazioni ammesse solo in via transitoria dalla legge;
- mancata esecuzione di adeguati controlli sulle modalità di esercizio della libera professione *intra-moenia*, anche per difetti nel sistema di prenotazione delle prestazioni, e conseguente impossibilità di assicurare, con riferimento al singolo dipendente autorizzato, il rispetto dell'equilibrio tra prestazioni istituzionali e prestazioni libero professionali, nonché la regolare remunerazione dell'attività a pagamento;
- omessa prenotazione, per il tramite del Centro Unico di Prenotazione aziendale (CUP), delle prestazioni erogate in libera professione *intra-moenia* dai professionisti dipendenti autorizzati ad esercitare l'attività nei propri ambulatori privati esterni (*intra-moenia* allargata);
- mancata istituzione della prescritta contabilità separata nella gestione dell'attività libero-professionale;
- consistente e crescente ricorso all'istituto dell'A.L.P.I. a richiesta aziendale, nella sostanziale assenza dei prescritti requisiti della eccezionalità e temporaneità.

d) Gestione delle liste di attesa:
- elevato numero di prestazioni rese oltre i tempi di attesa stabiliti;
- anomalie e carenze nella tenuta e nella gestione delle liste di attesa ed inadeguatezza del sistema di prenotazione delle prestazioni;
- mancata formale determinazione dei tempi massimi di attesa.

e) Esclusività del rapporto di lavoro del personale dipendente:
- omessa istituzione del servizio ispettivo espressamente previsto dalla normativa vigente;
- mancanza di efficaci controlli sull'osservanza delle disposizioni sulle incompatibilità.

f) Rapporti con i medici di base ed i pediatri di libera scelta:
- mancanza di controlli adeguati e sistematici sull'attività prescrittiva dei medici di assistenza primaria, particolarmente per quanto attiene le prescrizioni diagnostiche, specialistiche ed ospedaliere.

2.2. Verifiche presso Uffici statali

2.2.1. Ministero della difesa

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

Regolarità della gestione amministrativa e finanziaria.

Le attività di verifica hanno tenuto conto dei processi di trasformazione in atto nel modello Difesa 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 appena il caso di fare un cenno alla necessità di riconsiderare gli organici in relazione alla diminuzione di alcune attività, soprattutto con riferimento al personale civile.

In via generale, tra i principali motivi di rilievo emersi a seguito degli accertamenti si possono indicare alcune situazioni caratterizzate da:
- carenza nella programmazione delle attività e conseguente lievitazione dei costi;
- necessità di contenere la programmazione nei limiti delle assegnazioni previste;
- irregolarità nell'utilizzazione del fondo scorta.

Sono state dunque evidenziate posizioni rivelatrici di una squilibrata programmazione, gestione ed erogazione della spesa, non sempre in linea con le disposizioni del Regolamento Amministrativo Unificato (R.A.U.), approvato con D.P.R. 5 giugno 1976 n° 1076, e con la vigente normativa in materia di contabilità pubblica.

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

Per quanto attiene, inoltre, all'attività contrattuale, da molti referti ispettivi è emersa un'eccessiva incidenza delle spese in economia (D.P.R. 5/12/1983 n° 939) rispetto al totale generale delle uscite. Al riguardo, tuttavia, la situazione non sembra aver trovato un assetto migliore con l'introduzione del Decreto 28/6/2003, che prevede una disciplina più dettagliata della materia.

Sempre nell'ambito di questo specifico settore, sono emerse anche alcune inosservanze relativamente alle disposizioni di cui al D.M. 14/4/2000 n° 200 (Regolamento concernente il capitolato generale d'oneri per i contratti stipulati dall'Amministrazione della difesa) ed al D.L.vo 28/12/1998 n° 496 (Razionalizzazione delle procedure contrattuali).

Trattamento economico del personale dipendente.

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

Dalle verifiche sono emerse diverse tipologie d'irregolarità, sia per quanto concerne il trattamento di missione che per altre specifiche indennità erogate, talvolta, anche in difformità al dettato normativo.

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

I risultati degli accertamenti, hanno costituito un punto di riferimento per ulteriori verifiche e per integrare, in tal modo, la programmazione dell'attività ispettiva da svolgere in futuro.

2.2.2. Ministero degli affari esteri

I controlli effettuati nel corso dell'anno 2004, 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.

Tra i principali motivi di osservazione sono ancora emersi:

- alcune situazioni di ritardo nella presentazione della rendicontazione, soprattutto per quanto concerne i fondi destinati alla Cooperazione, e necessità di rivedere i sistemi di incasso e registrazione delle entrate;
- talune inosservanze dei termini di versamento delle percezioni consolari sul Conto Corrente Valuta Tesoro (L. 6/2/1985 n° 15; Circolare MAE n° 11/1985);
- alcune irregolarità e mancanze nei procedimenti di spesa e nell'attività contrattuale in genere, in difformità a quanto previsto dal DM n° 362/1990 e dal D.P.R. n° 120/2000;
- erronea applicazione delle tariffe consolari per alcuni atti di procura speciale (Tabella annessa a Legge n° 185/1983);
- casi di disordine e di mancato aggiornamento nella tenuta degli inventari.

Le spese di rappresentanza, già disciplinate dal D.L.vo 27/2/1998 n° 62 e dalla Circolare MAE n° 16/1998, con l'ultima circolare n° 12 del 20/9/2001 hanno ricevuto un nuovo assetto, peraltro sostanzialmente in linea con le osservazioni più volte espresse dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica.

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 un razionale ricorso alla mobilità, anche 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 congiunta con l'Ispettorato del MAE non si è mancato di stimolare, accanto al rilievo delle situazioni di illegittimità e di irregolarità, l'adozione di direttive volte ad avviare a soluzione le questioni sollevate.

In questa ottica e con la finalità di promozione delle "pratiche migliori" (le c.d. *best practices*), per quelle sedi dove sono risultate presenti più strutture riconducibili alla stessa Amministrazione centrale (Ambasciate, Rappresentanze presso la NATO, l'OCSE ed altri organismi presenti in particolare a Parigi o a Bruxelles) in sinergia con il più volte citato Ispettorato sono state date indicazioni per arrivare ad una gestione contabile unificata, realizzando

economie di attività e di personale, in analogia ad un modello già in atto presso altri Ministeri (Centri di amministrazione unificati per il settore delle Direzioni Marittime – Capitanerie di Porto – Ministero Infrastrutture e Trasporti).

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.

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

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

Quanto emerso dalle verifiche congiunte con l'Ispettorato del MAE è stato posto all'attenzione del Ministero medesimo, evidenziando:

- la convenienza di rivedere alcuni importi concernenti le prestazioni di servizi disciplinati dalla Tariffa Consolare in vigore, correlandoli maggiormente ai costi di produzione ed anche a quelli locali;
- l'opportunità di valutare il conferimento di alcuni servizi di natura assistenziale ad adeguate strutture locali (organizzazioni e comitati italiani) in regime di *outsourcing*, in modo da liberare risorse umane e realizzare economie di spesa;
- l'opportunità di ipotizzare un diverso sistema di assegnazione delle risorse privilegiando, ove possibile e con riferimento alle singole sedi, l'istituto delle "risorse proprie" e, per le istituzioni culturali all'estero, il ricorso a tecniche di bilancio "a base zero".

L'attività di controllo si è svolta anche presso la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo e ha visto operare in sinergia i S.I.Fi.P. e l'Ufficio Centrale del Bilancio presso il MAE. Nella prima parte della verifica, improntata anche a fini propositivi per gli specifici controlli di Ragioneria, sono emerse, tra l'altro, le seguenti osservazioni:

- necessità di procedere all'aggiornamento del personale per ridurre il ricorso alle consulenze esterne;
- necessità di integrare le norme vigenti in materia di spese per missioni brevi all'estero per una più chiara applicazione;
- necessità di determinare con criteri oggettivi il tasso di interesse da applicare alle somme concesse in prestito alle Organizzazioni Non Governative (ONG).

2.2.3 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Sono state eseguite verifiche mirate presso 51 C.S.A. (Centri Servizi Amministrativi, *ex* Provveditorati agli Studi) di tutto il territorio nazionale.

A seguito dell'attività di vigilanza svolta dai Collegi dei revisori dei conti presso le Istituzioni Scolastiche, sono pervenute all'Ispettorato segnalazioni di anomalie nelle procedure di assegnazione ed utilizzazione di consistenti risorse finanziarie.

I casi specifici sui quali è stata richiamata l'attenzione, possono essere ricondotti, in sintesi, alle fattispecie sotto indicate:

- su disposizione impartita dagli Uffici Scolastici Regionali (USR) risultano erogate da un unico Centro Servizi Amministrativi (C.S.A.) ad Istituzioni scolastiche, preventivamente individuate nell'ambito di ciascuna provincia della Regione, risorse destinate al successivo trasferimento ad altre Istituzioni Scolastiche dello stesso ambito provinciale;
- alcuni fondi risultano accreditati ad Istituzioni scolastiche ed utilizzati non per la realizzazione di programmate attività delle Istituzioni Scolastiche interessate, ma per il successivo pagamento di fatture intestate a strutture centrali o periferiche del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (M.I.U.R.). Dette Istituzioni Scolastiche,

quindi, su disposizione di Uffici sovraordinati, hanno espletato una mera funzione di "cassiere" per il pagamento di spese impegnate da altri soggetti.

Al fine di accertare la reale entità del fenomeno delle anomalie sopra indicate, sono state disposte nel mese di ottobre 2004 e concluse nel mese di gennaio 2005 n° 51 visite ispettive presso altrettanti Centri Servizi Amministrativi ricompresi in diciotto Regioni.

Una prima analisi delle risultanze dell'indagine ha consentito di confermare l'esistenza, su vasta scala, di parte delle anomalie procedurali cui sopra si è fatta menzione e che consistono essenzialmente in :

- erogazione delle spese nei confronti dei "creditori finali" non correttamente effettuata, in quanto questi ultimi non risultano essere intestatari dei titoli di spesa emessi;
- deflusso di fondi dalla tesoreria in via anticipata ed in misura superiore rispetto al reale fabbisogno finanziario del settore scolastico, con conseguente esubero delle giacenze liquide depositate presso il sistema bancario, rispetto alle effettive esigenze gestionali di ciascuna Istituzione Scolastica. La distribuzione di tali risorse, non fatta rientrare nelle consuete procedure in cui gli accreditamenti vengono disposti direttamente a favore delle Istituzioni Scolastiche utilizzatrici finali dei fondi di propria pertinenza, ha comportato che le Istituzioni Scolastiche individuate come ''capofila'' hanno acquisito, nella propria disponibilità liquida, fondi in eccedenza alle reali esigenze gestionali, con conseguente incremento figurativo del risultato di amministrazione (fondi non richiesti e dei quali non erano effettivi destinatari finali). Il tutto con impatti negativi sul fabbisogno statale, generato da un deflusso di fondi dalla tesoreria in via anticipata ed in misura superiore rispetto al reale fabbisogno finanziario del settore.

Sono state inoltre effettuate le programmate verifiche, con materie generalmente preordinate, presso singoli uffici ed enti dei comparti di competenza.

2.2.4 Ministero dei Beni e delle Attività Culturali

Archivi di Stato

Nel corso dell'anno 2004 è proseguita l'attività di verifica della legittimità e proficuità delle spese nonché del regolare funzionamento di tali uffici.

Le visite ispettive hanno posto in rilievo:

- carenze e anomalie relative alla dotazione organica che incidono sul razionale espletamento delle attività istituzionali. In particolare, è emersa la necessità di definire le dotazioni organiche di singolo profilo professionale e sede dipendente, in modo da porre rimedio alle carenze e/o soprannumero di personale concentrato in alcune qualifiche funzionali ed alle situazioni di impropria "utilizzazione temporanea" di personale presso le varie sedi di servizio;
- inadempienze e ritardi nell'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n° 626 del 1994. Per le caratteristiche degli edifici che ospitano gli Archivi di Stato – nella maggior parte dei casi di interesse storico artistico – bisogna provvedere a complessi lavori di adeguamento (e nel contempo lavori di restauro) nonché alle misure di sicurezza al fine di prevenire danni al patrimonio documentale. La realizzazione di tali lavori, oggetto di progetti generali e piani finanziari comporta la programmazione dei finanziamenti per almeno un quadriennio; gli interventi consentiti dalle risorse di volta in volta disponibili subiscono frequenti ritardi e protrazione dei lavori non sempre riconducibili alla complessità della loro esecuzione ma anche a carenze nell'espletamento delle relative procedure;
- irregolarità nella gestione della contabilità speciale (mancata informatizzazione delle registrazioni in contabilità speciale; immobilizzo delle relative disponibilità di cassa; mancato riequilibrio nell'esercizio di competenza di pagamenti effettuati con le disponibilità di cassa in assenza di sufficienti finanziamenti del capitolo pertinente);

- inadempienze e carenze nell'attuazione della informatizzazione degli uffici, che vanificano, almeno in parte, i considerevoli investimenti utilizzati, con palesi ritardi nella realizzazione dei programmi avviati;
- finanziamenti ministeriali disposti, per la medesima finalità di spesa, su diversi capitoli, e pertanto non allineati alle precise denominazioni dei medesimi, fissate dai decreti del Ministero dell'Economia e Finanze adottati in materia di ripartizione delle unità previsionali di base in distinti capitoli; situazione che ha dato ovviamente luogo ad erronee imputazioni di spesa. Appare quindi necessario che le denominazioni dei capitoli siano formulate in maniera tale da individuare esattamente l'oggetto di spesa, al fine di evitare erronee imputazioni.

È stata rilevata, inoltre, l'adozione di un'impropria modulistica di rendicontazione da inoltrare alla locale Ragioneria Provinciale dello Stato, in particolare per i fondi residui riferiti specificamente ad ogni esercizio di provenienza (si sono notati al riguardo comportamenti diversi adottati dai vari Istituti archivistici), oltre al mancato rispetto del limite temporale dei rendiconti presentati per i capitoli interessati dalla gestione in contabilità speciale.

Nelle fattispecie riscontrate nel corso delle verifiche, non sembra applicabile la possibilità di mantenimento di tutti i fondi e quindi della presentazione di ulteriori rendicontazioni sino ad esaurimento, trattandosi di finanziamenti non implicanti interventi da realizzarsi in più anni – tipico dei lavori di restauro – per i quali necessitano sia particolari procedure di gara, con tempi lunghi, sia che un notevole arco di tempo per la loro realizzazione. Appare infatti consentibile il solo mantenimento dei fondi per gli interventi finalizzati alla realizzazione di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali, fino alla loro completa realizzazione, ed assegnati in base ai piani annuali di spesa, secondo il contenuto normativo di cui all'art. 15, comma 5, Legge n° 135/1997.

È stata rilevata, poi, una non condivisibile applicazione delle modalità di gestione della contabilità speciale come prevista dall'art. 3, comma 8, del Decreto-Legge 25 marzo 1997, n° 67, convertito con modificazioni nella Legge n° 135 del 1997 in relazione alla gestione delle spese interessanti i soli capitoli di funzionamento.

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

Secondo le indicazioni emanate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-Ispettorato Generale di Finanza – con nota del 28/6/1999, dette operazioni, configurandosi come una mera anticipazione di cassa, debbono essere regolarizzate entro il 31 dicembre di ogni anno, 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 locale Tesoreria provinciale dello Stato.

Per queste ragioni, presso alcuni centri di responsabilità e relativi Uffici dipendenti del Ministero per BB.AA.CC. sono emerse perplessità circa l'utilizzo siffatto delle disponibilità di cassa essendo presenti frequenti problemi di rendicontazione dovuti al mancato rientro delle risorse prima della chiusura dell'esercizio. Ciò nonostante è intervenuto in senso favorevole alla prassi il Segretariato generale del sopra citato Ministero con lettera circolare n° 53 del 22 maggio 2002, nella quale peraltro non viene citato il termine del 31 dicembre per la regolarizzazione della anticipazione. Gli Archivi verificati hanno operato quindi secondo modalità che non appaiono in linea con le menzionate indicazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

2.2.5 Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

Uffici provinciali del Dipartimento dei trasporti terrestri

Gli uffici provinciali del Dipartimento Trasporti terrestri sono stati oggetto di una rilevazione mirata alla verifica di alcuni significativi elementi di spesa e di gestione.

Nel corso delle visite ispettive sono state evidenziate le seguenti disfunzioni e criticità:

- carenze applicative nella gestione del consegnatario;
- utilizzazione di istituti non previsti dalla vigente legislazione in tema di gestione del personale (distacco e utilizzazione temporanea);
- necessità di un potenziamento e miglioramento del grado di automazione dei procedimenti e quindi di una più efficace organizzazione dei servizi;
- irregolarità negli adempimenti contabili degli stampati a rigoroso rendiconto, di cui occorre, tra l'altro accertare la regolarità delle procedure di discarico e di distruzione e – in taluni casi – la mancata presentazione del conto giudiziale;
- irregolarità nella gestione delle spese, dovute tra l'altro al tardivo ed insufficiente accreditamento dei fondi di competenza;
- svolgimento dell'attività contrattuale non sempre in ossequio alla normativa vigente;
- necessità di incrementare la percentuale di controlli sulle autocertificazioni, svolti in maniera non programmata ed insufficiente;
- omissioni od insufficienze delle verifiche effettuate, in relazione a quanto previsto dal codice della strada, sia presso le officine autorizzate, sia verso autoveicoli già revisionati;
- omessa verifica del raggiungimento dei risultati in tema di Fondo di produttività collettiva.

La gestione finanziaria degli uffici territoriali si svolge mediante l'utilizzo delle aperture di credito disposte dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a favore del Direttore di detti Uffici, in qualità di "funzionario delegato" e, a decorrere dall'anno 2002, anche mediante utilizzo del "mandato informatico" sulle assegnazioni di fondi disposte a favore del Coordinatore della Regione con sede nel capoluogo regionale ai sensi della Legge 17/8/1960, n° 908, concernente appunto l'estensione alle Amministrazioni periferiche dello Stato della possibilità di utilizzare talune forme di pagamento già esclusive dell'Amministrazione centrale.

Tale ultima procedura, cioè quella basata su "assegnazioni" disposte a favore del Coordinatore Regionale ha assunto nell'anno 2004 assoluta preminenza ma, pur nella legittimità della stessa procedura, ha determinato difficoltà di riscontro nella fase "ispettiva" relativamente ad Uffici retti da personale di carriera non dirigenziale (si rammenta che le assegnazioni dei "fondi" possono essere disposte solo ad Uffici retti da titolari dirigenti, cui spettano i poteri di spesa ai sensi dell'art. 17 del D.L.vo n° 165/2001).

Con tale procedimento vengono infatti trasferite, dai competenti Uffici Centrali al suddetto Coordinatore, importi "complessivi" stanziati sui singoli capitoli di spesa, ripartiti nel dispositivo della decretazione di assegnazione tra i diversi Uffici regionali interessati. Su tali complessive "assegnazioni", ciascun Ufficio periferico provvede a promuovere gli specifici adempimenti connessi sia alla fase d'impegno delle somme che a quella successiva di pagamento, sottoponendo tali atti, per il seguito degli stessi, al competente Coordinatore Regionale, titolare delle assegnazioni medesime.

È anche da notare che la competente Ragioneria provinciale dello Stato, in sede di riscontro delle spese centralizzate presso il Coordinatore regionale, provvede ad inserire nelle scritture informatiche, sino ad assorbimento dell'intera disponibilità dell'assegnazione disposta, e ciò a prescindere dalla circostanza che la disponibilità complessiva dell'assegnazione sia ripartita, dall'Amministrazione centrale, fra diversi Uffici periferici, ciascuno con uno specifico ed invalicabile importo.

Da quanto precede, il riscontro ispettivo sull'utilizzo delle somme assegnate agli Uffici territoriali diversi dall'Ufficio del Coordinatore, è risultato di gran lunga attenuato dalle suddette circostanze, sia per la mancanza di idonee scritturazioni contabili presso l'Ufficio stesso (quelle rinvenute hanno un carattere facoltativo e dai contenuti imprecisi), sia per la mancanza degli "atti originali" (depositati presso il Coordinatore Regionale dopo l'avvenuto esame dell'organo di controllo), oltre all'impossibilità di avere un preciso riscontro delle somme, specificatamente utilizzate dall'Ufficio in esame, dalle scritturazioni informatiche della competente Ragioneria Provinciale dello Stato.

In relazione alle predette problematiche, si è proceduto ad invitare il competente Dipartimento a fornire precise indicazioni sull'istituzione, presso le singole strutture periferiche interessate dal trasferimento dei fondi, di idonee scritture contabili (aventi carattere di ufficialità) contenenti tutti gli elementi contabili, ivi comprese le scritture di chiusura annuale, riferiti a ciascun capitolo di spesa interessato da "assegnazione". Detta problematica è stata anche sottoposta all'attenzione dell'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per valutare l'opportunità di attivare specifiche procedure "tecnico-informatiche" presso le Ragionerie provinciali dello Stato atte ad evidenziare, in fase gestionale, la situazione contabile di ciascun Ufficio periferico interessato dalla ripartizione delle assegnazioni.

Definite le predette procedure, dall'inizio dell'anno 2004 tutte le RPS sono in grado di effettuare l'attività di riscontro sugli atti originali emessi per l'attività svolta e di verificare l'esattezza delle scritture contabili poste in essere dall'Ufficio territoriale che ha predisposto gli atti per il pagamento. Inoltre, è stato disposto con apposito sottoconto un blocco all'utilizzo del fondo complessivo distribuito dal Ministero.

In definitiva le RPS hanno ripreso il controllo su base territoriale delle assegnazioni di fondi disposte a favore del dirigente regionale evitando in tal modo che un Ufficio potesse disporre, per errore, di somme di sua pertinenza.

Altra problematica di significativa rilevanza emersa è quella relativa all'aggiornamento delle "tariffe" attualmente applicate dagli *ex* Uffici Provinciali della Motorizzazione Civile. Infatti, da ultimo, la Legge 1° dicembre 1986, n° 870, introducendo il principio della corrispondenza degli importi delle tariffe al reale costo del servizio (art. 18, comma 3), ha prescritto, al successivo comma 4, l'obbligo giuridico di un adeguamento tariffario biennale in relazione agli accertamenti delle variazioni del costo della vita su base ISTAT, nonché in relazione agli incrementi del costo dei servizi considerati.

Le "tariffe" attualmente vigenti sono state riportate nella circolare n° 2058 del 23 ottobre 2001, diramata dal Dipartimento dei Trasporti Terrestri – Unità di Gestione Motorizzazione, che ha convertito in euro le tariffe in atto. L'ultima modifica attuata riguarda le sole operazioni di "revisione" (D.M. n° 143 del 22/3/1999), mentre nessuna variazione tariffaria risulta essere intervenuta per le "altre operazioni" e che evidenzia il mancato adempimento di un obbligo legislativamente previsto.

Al riguardo è stata richiamata l'attenzione del Dipartimento dei trasporti allo scopo di promuovere idonee iniziative, pur in presenza di una "sospensione" di detta rivalutazione – limitata al solo anno 2003, secondo il disposto normativo dell'art. 21, comma 14 della Legge 27 dicembre 2002, n° 289 (Legge Finanziaria), tendenti a dare concreta applicazione alla normativa di base di cui al citato art. 18 della Legge n° 870/1986 o, in via alternativa, alla approvazione di nuove disposizioni legislative orientate a modificare le prescrizioni sopra ricordate ed a sanare – qualora sia necessario – il periodo pregresso.

Corre l'obbligo di precisare che l'art. 1, comma 238 della L.F. 2005 (Legge n° 311/2004) ha stabilito che con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro il 31 gennaio 2005, un incremento delle tariffe applicabili per le operazioni in materia di motorizzazione di cui all'articolo 18 della Legge 1° dicembre 1986, n° 870, in modo da assicurare, su base annua, maggiori entrate pari a 24 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005. Alla data della presente relazione, tuttavia, il Decreto non è stato ancora adottato.

2.3. Verifiche presso Enti ed organismi pubblici e privati

2.3.1. Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Considerata la notevole incidenza della indagine a carattere nazionale "Progetto Salute", di cui si tratta nel capitolo 2.1 della presente relazione, nell'ambito del programma complessivo, le verifiche di che trattasi sono state limitate nel numero (12) ed incentrate su specifiche tematiche già segnalate perchè "a rischio", e cioè: gestione finanziaria e di tesoreria, attività contrattuale, consulenze e collaborazioni, trattamento accessorio del personale e attività libero-professionale *intra-moenia*.

Le verifiche, oltre a confermare sostanzialmente le situazioni di criticità degli ambiti di cui sopra, messe a fuoco negli anni precedenti, hanno consentito di evidenziare anche le seguenti anomalie:

- nella gestione di tesoreria, attribuzioni di valuta comportanti maggiori ed ingiustificati oneri per interessi;
- nell'attività *intra*-muraria, irregolare trattamento tributario dei proventi, nonché mancata riduzione delle liste di attesa, in contrasto con le finalità della istituzione dell'attività stessa.

A seguito delle verifiche, sono state effettuate n° 7 segnalazioni alle competenti Procure Regionali della Corte dei Conti per l'accertamento del danno erariale.

È stato anche iniziato un ciclo di verifiche presso i comitati regionali e provinciali dell'Associazione Italiana della Croce Rossa, le cui risultanze andranno confrontate con quelle più ampie dell'attività ispettiva attualmente in corso.

2.3.2. Università ed Enti di ricerca. Istituzioni di alta formazione.

Nelle 25 verifiche effettuate sono state riscontrate le seguenti principali criticità:

- carenze ed omissioni nella formazione degli inventari dei beni mobili ed immobili;
- eccessiva giacenza di fondi di bilancio presso le strutture dotate di autonomia contabile;
- carente pubblicità nei procedimenti di selezione dei docenti a contratto;
- irregolare quantificazione dei fondi per la retribuzione del trattamento accessorio del personale non dirigente.

2.3.3 Attività Produttive

Sedi ICE all'estero

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

Gli accertamenti hanno interessato 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 operativo tra le rappresentanze diplomatiche, gli uffici ENIT, le Camere di Commercio italiane all'estero presenti sul territorio.

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 64 nodi che operano in 39 paesi del mondo e raggruppano circa 27 mila imprese associate. Di queste circa il 70% sono aziende locali interessate all'interscambio con l'Italia.

Esse costituiscono una struttura portante nel 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 per lo più quegli aspetti connessi ai progetti approvati ed ammessi al contributo da parte del Ministero delle Attività Produttive.

Dall'esame di alcuni atti riferiti alla gestione di Camere di Commercio Italiane all'Estero, oggetto di verifica nel corso dell'anno 2004, non sono emerse significative anomalie.

Durante gli accertamenti, allo scopo di migliorare le attività di gestione, sono state formulate 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 ulteriormente il coordinamento e le sinergie con le Rappresentanze diplomatiche, gli uffici ICE ed ENIT, in funzione dello sviluppo degli interessi commerciali italiani all'estero

Sedi ENIT all'estero

Con un ufficio centrale a Roma, l'Ente opera con 21 sedi estere di cui 13 in undici paesi europei e 8 in cinque paesi extraeuropei. La rete ENIT copre un'area da cui proviene oltre l'85% del turismo estero in Italia.

Gli accertamenti hanno evidenziato ancora una eccessiva vischiosità di alcune procedure contabili, che assorbono apprezzabili risorse di personale con conseguente riduzione delle attività più tipicamente istituzionali

Già nel corso delle verifiche sono stati dati gli opportuni suggerimenti per una maggiore semplificazione delle modalità di rilevazione, controllo e riassunzione dei fatti contabili, al fine di contenere i costi di funzionamento delle strutture decentrate e di favorire l'immagine del nostro Paese e lo sviluppo delle relazioni nello specifico settore del turismo.

È stata anche rappresentata alle sedi estere verificate la convenienza di adottare, con sollecitudine, le iniziative necessarie per le richieste di riduzione di obblighi fiscali, già concesse ad analoghi organismi pubblici italiani in attività all'estero.

Camere di commercio (CCIAA)

Confermando il metodo già sperimentato negli anni precedenti, il programma 2004 ha previsto verifiche ad un campione di sei Camere di commercio aventi sede nel territorio di sei Regioni diverse.

Oggetto degli accertamenti sono stati, tra gli altri, le procedure di recupero del diritto annuale e delle sanzioni per il mancato versamento dello stesso secondo le norme di cui all'art. 44 della Legge 273/2002, il corretto svolgimento della funzione i promozione, il corretto svolgimento delle funzioni statali trasferite.

Le procedure di recupero del diritto annuale e delle sanzioni.

L'acquisizione del diritto annuale non presenta aspetti di particolare rilievo, l'analisi dei dati di bilancio mostra che, in media, la riscossione si avvicina al 90%. Tuttavia si è riscontrato che le attuali procedure presentano criticità in ordine alla possibilità di un tempestivo controllo della correttezza dei pagamenti.

La determinazione dell'importo dovuto avviene, infatti, in regime di autoliquidazione e la Camera deve attendere i dati relativi al fatturato delle imprese, evidenziati nella dichiarazione dei redditi, per riscontrare l'esattezza del diritto versato. Ai diversi tempi di scadenza degli adempimenti (20 giugno per il pagamento, 30 ottobre per la presentazione della dichiarazione) devono essere aggiunti i tempi d'elaborazione dei dati.

Uno degli effetti più evidenti del ritardo nel controllo dei pagamenti è costituito dall'indeterminatezza degli accertamenti del diritto annuale, che risultano stimati più che accertati, e dalla necessità di iscrivere in bilancio, quali residui attivi, somme oggetto di stima.

Il sistema sanzionatorio per il mancato o ritardato pagamento, ha previsto che "in caso di tardivo od omesso pagamento si applica la sanzione amministrativa dal 10 al 100% dell'ammontare del diritto dovuto, nel rispetto dei princìpi e del procedimento di cui alla Legge 24/11/1981 n° 689" (art. 17, comma 1, della Legge 23/12/1999 n° 488). La norma avrebbe dovuto trovare applicazione a decorrere dall'esercizio 2001, ma le incertezze interpretative, protrattesi fino al dicembre 2002 hanno, di fatto, portato alla disapplicazione della stessa. Successivamente, l'art. 44 legge 12/12/2002 n° 273 ha sancito l'applicazione, ai provvedimenti sanzionatori, del regime previsto dal D.L.vo 18/12/1997 n° 472 riguardante le violazioni di prescrizioni tributarie. Per la concreta applicazione delle sanzioni secondo la normativa citata è in corso di approvazione apposito regolamento.

In sostanza la mancata applicazione delle sanzioni perdura ormai fin dall'esercizio 2001 e l'ulteriore protrarsi di tale situazione comporterà una sempre maggiore difficoltà di recupero. Si pensi ai casi di cessazione, trasferimento, fallimento *etc*. che comporteranno dispendiose procedure istruttorie per l'emanazione dei relativi atti d'accertamento e recupero.

Attualmente, l'unico strumento idoneo a consentire il recupero dei diritti dovuti e non versati è costituito dal blocco della certificazione, previsto dall'art. 24, comma 35, della Legge 27 dicembre 1997 n° 449 che condiziona il rilascio delle certificazioni d'iscrizione nel registro delle imprese all'avvenuto pagamento del diritto annuale.

Le spese per gli organi e il personale

In attuazione del D.P.R. 28 agosto 2001 n° 363, le Camere hanno determinato le nuove misure dei compensi spettanti agli organi. Le modalità di applicazione del citato provvedimento hanno causato un generalizzato aumento della spesa. In particolare, i provvedimenti adottati non appaiono in linea con la parte della disposizione normativa che, nel fissare un limite minimo ed un massimo della misura del compenso, indica nelle entrate riscosse il parametro di ponderazione per la determinazione del "giusto importo".

L'esame delle deliberazioni ha evidenziato che le Camere si limitano a dichiarare l'importo del diritto annuale e dei diritti di segreteria riscossi, in assenza di univoche analisi o elaborazioni di parametri utili a consentire la determinazione degli importi da corrispondere con i criteri di ragionevolezza ed equità.

Aziende speciali

Quasi tutte le Camere hanno istituito Aziende speciali e l'indagine su tali organismi è stata diretta a verificare il grado di autonomia finanziaria, l'incidenza del costo del personale e delle spese di funzionamento.

L'indagine ha confermato che, fatta eccezione per alcuni casi, si tratta di organismi privi di personalità giuridica, con scarsa autonomia finanziaria e totalmente dipendenti dalle Camere anche per la programmazione e lo sviluppo delle proprie attività istituzionali.

In alcuni casi, l'interconnessione tra Camera ed Azienda è tale da configurare quest'ultima più come un ufficio addetto ad uno specifico servizio che come soggetto autonomo, il che ne rende dubbia l'utilità dell'esistenza e del distacco dalla Camera.

2.3.4 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Enti previdenziali

Le verifiche hanno interessato sia gli enti previdenziali, sia gli uffici periferici del Ministero (direzioni regionali e provinciali del lavoro) è stato, inoltre, realizzato uno specifico progetto per la verifica delle attività di acquisizione delle entrate contributive da parte degli Enti previdenziali; l'analisi dell'efficacia delle misure di contrasto all'evasione contributiva; nonché la verifica della capacità di recupero delle entrate.

A fronte di 40 verifiche programmate sono stati conferiti, nel corso del 2004, n° 41 incarichi, in conseguenza dei quali sono state eseguite altrettante verifiche amministrativo contabili.

A completamento dell'attività ispettiva in materia di Lavoro e Previdenza sono state verificate n° 8 Direzioni provinciali del Lavoro. Compito istituzionale di questi uffici, infatti, è quello di coordinare l'attività di vigilanza degli enti che si occupano di previdenza.

Le verifiche hanno consentito di rilevare che le criticità più significative costituite da inadeguatezza dei sistemi informatici utilizzati, da una ridotta capacità di vigilanza e da difficoltà nel recupero delle somme spettanti.

Gli interventi di ristrutturazione dell'architettura informatica hanno determinato l'accentramento di molte funzioni con conseguente impossibilità per le sedi periferiche di monitorare e controllare le partite attinenti il rapporto con i datori di lavoro. In molti casi l'assenza di copertura può essere rilevata soltanto con una visualizzazione dei dati per singola ditta. Tale modalità impedisce una più compiuta programmazione degli interventi sia di tipo amministrativo, sia di tipo ispettivo.

Le verifiche hanno anche consentito di accertare specifiche inefficienze derivanti dal rilascio di nuove procedure rivelatesi inadeguate e dal contestuale abbandono delle vecchie procedure, con conseguente mancato aggiornamento dei dati. Le criticità rilevate avrebbero richiesto misure dirette a minimizzare gli effetti negativi della transizione dal vecchio al nuovo sistema.

Si delinea, invece, una situazione in cui alla mancanza di supporto informatico "a regime", non si sopperisce né con i vecchi sistemi cartacei, né con l'utilizzo degli ordinari programmi per *personal computer*.

In materia di morosità contributiva è stato possibile avere dati più attendibili soltanto in quelle sedi in cui il personale aveva autonomamente provveduto, a volte con semplici brogliacci, a rilevare i dati dei pagamenti effettuati dai singoli enti.

Ridotta capacità di vigilanza

In materia di vigilanza, le criticità derivano spesso dalla utilizzazione di risorse umane insufficienti senza che ciò sia bilanciato da forme alternative di controllo (es. controllo documentale attraverso l'incrocio di dati in possesso di altri enti).

Le forme di collaborazione tra enti volute dal legislatore con le disposizioni in materia di vigilanza congiunta ed integrata hanno subito nell'ultimo anno un drastico ridimensionamento dovuto sia alla diversa organizzazione dei servizi ispettivi dei singoli enti che rende problematica la collaborazione, sia da programmi ispettivi speciali avviati.

Gli enti e le Direzioni Provinciali del Lavoro sono stati impegnati in azioni di contrasto al lavoro sommerso e irregolare. A tali azioni non ha fatto seguito la costituzione di una banca dati delle aziende che si sono rese responsabili di violazioni al fine della verifica di eventuali recidive, né nelle verifiche più recenti sono stati rilevati segnali di attuazione delle disposizioni di cui al D.L.vo n° 124 del 23/4/2004, recante "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro".

Difficoltà nel recupero dei contributi e premi omessi e delle relative sanzioni

La violazione delle norme in materia previdenziale, attualmente è punita con una sanzione pecuniaria che si è dimostrata poco efficace per l'assenza di un reale potere di prelievo coattivo da parte degli Enti. Ai tempi previsti dalla Legge 24/11/1981, n° 689 per la notifica

del verbale di accertamento e per il pagamento della sanzione da parte del soggetto sanzionato, si aggiungono quelli derivanti da inefficienze o da cattive interpretazioni della legge stessa.

Il recupero rimane problematico ed il nuovo sistema della riscossione a mezzo dei concessionari non ha dato i risultati sperati.

Come si è avuto modo di segnalare anche in altre occasioni, l'azione del concessionario è poco incisiva per mancanza di un reale interesse al recupero tenuto conto della possibilità di percepire un compenso anche in caso di inesigibilità delle somme. E ciò sembra trovare conferma nella scarsa redditività dei ruoli e dall'elevato numero di discarichi concessi.

Tutto ciò potrebbe aver ingenerato la consapevolezza di una sostanziale impunità dei comportamenti omissivi in materia di tutela del lavoro con conseguente perdita della natura deterrente delle sanzioni.

Al sistema sanzionatorio vigente, che peraltro ha già subito ridimensionamenti, potrebbe subentrare un regime basato su meccanismi di dissuasione, quali ad esempio: esclusione da benefici fiscali, divieto di accesso ad incentivi e contributi, esclusione dalle gare di appalto per la fornitura di beni e servizi a Pubbliche Amministrazioni.

Il sistema delineato consentirebbe di ridurre il carico di lavoro amministrativo oggi accollato ai servizi ispettivi (notifica, attesa dei 60 gg previsti per il pagamento in misura ridotta, trasmissione del rapporto all'autorità competente ad emettere l'ordinanza ingiunzione, notifica della stessa, *etc.*) e che potrebbe essere limitato ad una contestuale notifica dell'accertamento al datore di lavoro e all'agenzia delle entrate, con notevoli benefici in termini di riduzione delle spese per il recupero dei crediti e corrispondente incremento delle ispezioni.

Dalle ispezioni presso l'INPS e l'INPDAP, è emersa l'esistenza di ritardi nell'erogazione delle prestazioni pensionistiche da cui deriva la corresponsione di elevati interessi passivi.

Nelle sedi INPDAP, inoltre, sono stati evidenziati ritardi nella definizione delle pratiche di riscatto, con conseguenti ritardi nell'acquisizione delle entrate.

2.3.5. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Sono state effettuate "verifiche mirate e coordinate" sia presso Direzioni di Circoscrizione Aeroportuale e Società di Gestione dei coesistenti aeroporti, che presso alcune Autorità portuali. Poiché in questi settori è intervenuta negli anni precedenti una fase di "riordino legislativo", i controlli hanno permesso di monitorare anche lo stato di attuazione delle leggi di riforma. Sotto questo profilo dagli accertamenti è emersa una situazione di progressivo consolidamento delle innovazioni introdotte.

Autorità Portuali

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

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

- la 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;
- situazioni di disordine nella tenuta dei registri dei beni e pertinenze demaniali.

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, da un modesto campione di enti, sono risultati casi di irregolarità nell'adeguamento dell'imposta di registro all'importo del canone concessorio e omessa notifica entro i termini di verbali relativi ad illeciti amministrativi.

Direzioni di Circoscrizione Aeroportuale e Società di Gestione degli Aeroporti

Nell'ambito degli accertamenti amministrativo-contabili svolti presso le Direzioni di Circoscrizione Aeroportuale (DCA) 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 (ENAC) e, mediante concessione, a Società di gestione aeroportuale (Legge 5/5/1976 n° 324, Legge 22/8/1985 n° 449, Legge 18/5/1998 n° 194, dell'art. 10, commi n° 9, 10, e 11 della Legge n° 537/1993, art. 2, comma 188, della Legge n° 662/1996 e D.M. 22/12/1998).

Con il Decreto Legislativo 25/7/1997 n° 250 istitutivo dell'ENAC 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.

Gli accertamenti ispettivi sono stati ancora svolti nell'ambito di un protocollo d'intesa sottoscritto con l'ENAC, che ha delegato ai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica anche la verifica sulla corretta esecuzione degli obblighi assunti dai concessionari dei servizi aeroportuali e di beni demaniali.

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

In particolare, tra i più significativi motivi di rilievo nella gestione delle DCA, si evidenziano:

- casi di mancata revisione della convenzione per la gestione del sistema aeroportuale della capitale;
- 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 riscossione dei conseguenti crediti;
- irregolarità nelle procedure di affidamento di spazi in regime di sub-concessione;
- opinabile 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.

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.

2.3.6 Turismo

Automobile Club (AA. CC.) federati e uffici federati

L'attività ispettiva dell'anno 2004 relativa ai predetti enti ha riguardato prevalentemente l'analisi delle situazioni economiche di squilibrio e dei correlativi pesanti disavanzi di amministrazione.

Il disavanzo di amministrazione degli AA. CC., riscontrato dall'esame dei conti consuntivi annualmente deliberati ai sensi dell'art. 32 del D.P.R. n° 696 del 1979, ed oggi, dal nuovo regolamento di amministrazione e contabilità dell'ACI – deliberato dal Consiglio generale il 13/07/2000 – e pubblicato in G.U. n° 156 del 7/07/2001, è principalmente e costantemente condizionato dalla presenza di residui attivi, dovuti per la maggior parte a mancate riscossioni di proventi derivanti da attività programmate ed a richieste di rimborsi di maggiori costi sostenuti per la gestione del servizio di riscossione delle tasse automobilistiche in anni precedenti (ciò comporta spesso da parte dell'ente il ricorso al credito bancario con conseguente accollo di pesanti oneri per interessi passivi) e residui passivi, costituiti in misura elevata dalle somme dovute dagli Enti federati all'ACI a titolo di quota parte sulle tessere sociali acquisite ogni anno.

L'attività ispettiva è stata volta a valutare l'idoneità delle iniziative assunte dagli AA.CC. dirette a ripristinare condizioni di effettiva economicità gestionale, anche al fine di evitare eventuali interventi da parte dello Stato, tenuto conto, comunque, della personalità giuridica pubblica di detti Enti. Tra tali iniziative possono menzionarsi: 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 dei revisori dei conti sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio;
- il notevole ricorso a collaborazioni esterne anche in materie che costituiscono attività istituzionale;
- le carenze applicative delle disposizioni di cui al D.L.vo n° 626/1994.

Uffici Provinciali ACI

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

Le osservazioni ispettive più significative sono risultate le seguenti:
- carenze applicative delle disposizioni di cui al D.L.vo n° 626/1994;
- ritardi nell'aggiornamento delle formalità d'Ufficio;
- mancata individuazione formale delle figure del cassiere principale, e del responsabile dei beni mobili (consegnatario) e del funzionario delegato;
- scritturazioni non aggiornate e cancellazioni irregolari;
- irregolarità nell'appalto dei servizi di pulizia ed omissioni in genere nell'attività contrattuale;
- carenze varie nella gestione del funzionario delegato.

2.4. Verifiche presso gli Enti locali

I S.I.Fi.P. sono da circa un quadriennio impegnati in verifiche amministrativo-contabili presso gli Enti locali, finalizzate innanzitutto al monitoraggio dei costi della contrattazione decentrata integrativa, nonché alla verifica del grado di autonomia finanziaria. Nell'anno in esame sono proseguite tali attività di verifica, in particolare presso Comuni di medie dimen-

sioni e Province, articolate su due tipologie di ispezioni: una di carattere generale volta ad effettuare accertamenti sul rispetto del Patto di stabilità interno, sull'autonomia finanziaria, sulle spese di personale, sulle consulenze e sull'indebitamento; l'altra, di tipo più mirato, rivolta a verificare la regolarità delle spese di personale, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e delle spese per consulenze.

Sul piano dei risultati conseguiti deve essere rilevato che, nel corso delle verifiche svolte, sono state individuate significative disfunzioni riguardanti tutti gli aspetti sopra menzionati. In particolare, per quanto riguarda le spese di personale, sono state evidenziate rilevanti erogazioni indebite a titolo di indennità non previste dalla contrattazione collettiva nazionale vigente. Si procede ad illustrare le principali irregolarità emerse in sede ispettiva, in relazione alle diverse questioni affrontate.

Spese di personale

Le ispezioni hanno fatto emergere notevoli distorsioni nell'applicazione della disciplina normativa riguardante la costituzione e la ripartizione dei fondi, le progressioni economiche, il trattamento economico dei dirigenti e dei segretari generali.

La costituzione dei fondi

Mentre i contratti collettivi nazionali dettano le regole cui le autonomie locali devono attenersi in sede di costituzione dei fondi per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività, le indagini ispettive hanno permesso di rilevare frequenti inadempienze, in particolare per quanto riguarda:

- il procedimento di contrattazione decentrata, che ha visto gli enti omettere molti dei passaggi più significativi (come ad esempio il controllo da parte dei revisori dei conti), previsti invece dal Legislatore al fine di consentire una puntuale verifica della compatibilità dei costi della contrattazione decentrata con i vincoli normativi e di bilancio;
- l'entità delle risorse stanziate, che negli enti locali verificati sono cresciute in misura esponenziale, ad onta dei ventilati propositi di contenimento del costo del lavoro. I contratti nazionali consentono infatti agli Enti locali di inserire nei fondi risorse aggiuntive, ma condizionatamente alla sussistenza di precisi presupposti. Anche in conseguenza della sostanziale assenza di forme incisive di controllo, detti incrementi sono stati disposti molto frequentemente in assenza dei presupposti stessi. In alcuni dei Comuni ispezionati le risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti hanno registrato nel quadriennio aumenti anche superiori al 150%, e comunque sempre superiori al 50%.

La ripartizione dei fondi

La componente più rilevante dei fondi è costituita dal fondo destinato alla retribuzione della produttività collettiva. Le verifiche hanno consentito di registrare un'attribuzione delle stesse "*a pioggia*", prescindendo da criteri meritocratici o comunque distorcendo, quasi senza eccezioni, gli eventuali criteri meritocratici pur previsti nei contratti decentrati, mediante il ricorso a criteri quali la presenza in servizio, l'anzianità e la qualifica o mediante sistemi di ponderazione che, di fatto, annullano ogni rilevanza sostanziale al merito e alla valutazione.

Altre rilevanti voci sono rappresentate dalle indennità accordate al personale: dall'indennità di rischio corrisposta a tutto il personale indipendentemente dai compiti assegnati a istituti retributivi, quali l'indennità di gonfalone o l'indennità di vestiario, non previsti in alcuna norma di legge o di contratto, ma tuttavia erogate a taluni dipendenti.

Progressioni orizzontali e verticali

L'istituto della progressione economica all'interno della categoria (progressione orizzontale) è stata prevista al fine di premiare, sulla base di appositi strumenti valutativi, i più meritevoli tra i dipendenti, concedendo loro uno scatto di livello retributivo, pur all'interno della categoria di appartenenza.

Presso gli enti verificati si è registrato un uso distorto dello strumento. Non sono stati rari i casi di Comuni ispezionati che hanno riconosciuto progressioni economiche plurime (fino a quattro in un quadriennio) alla generalità dei dipendenti.

Le conseguenze gestionali e finanziarie di tali comportamenti sono evidenti, anche in considerazione del fatto che le relative provvidenze economiche, una volta riconosciute ai dipendenti, diventano una componente fissa dello stipendio, con un aggravio dei costi del personale non soltanto in via diretta, bensì anche in via indiretta, ossia a seguito dell'applicazione di tutte quelle voci retributive che hanno come parametro la retribuzione oraria.

Per meglio evidenziare la rilevanza del fenomeno emerso in sede di verifica, basti dire che in numerosi Enti locali ispezionati i dipendenti hanno beneficiato nel quinquennio 1999-2004 fino a sette scatti stipendiali:

- 3 dovuti al rinnovo dei contratti (1999, 2001 e 2004);
- 4 per le plurime progressioni economiche orizzontali.

A differenza delle progressioni orizzontali, che incidono sul livello retributivo dei dipendenti lasciando inalterata la categoria di appartenenza, quelle verticali determinano invece il passaggio del beneficiario alla categoria superiore.

La rilevanza dell'istituto ha dunque indotto il Legislatore (e gli interpreti) a circoscriverlo mediante una serie di cautele. L'applicazione dell'istituto stesso, in particolare, dovrebbe prevedere un procedimento selettivo, contemperando inoltre la promozione degli interni con un adeguato accesso dall'esterno.

Al contrario in numerosi enti verificati, ai fini della progressione verticale, è stata ritenuta sufficiente una mera clausola inserita nel contratto decentrato, a volte (ma non sempre) accompagnata da una delibera di Giunta.

Non di rado il beneficio della progressione verticale ha interessato centinaia di dipendenti, con rilevanti impatti sulle finanze dell'ente.

Il trattamento accessorio dei dirigenti

Anche con riguardo alla contrattazione decentrata integrativa del personale dirigenziale sono state riscontrate notevoli divergenze dalle previsioni della contrattazione nazionale. In particolare, talvolta si è avuta una applicazione estremamente elastica del principio di onnicomprensività.

Il principio, dettato dell'art. 24 del D.L.vo n° 165/2001 (T.U. sul pubblico impiego), impone ai dirigenti – inclusi quelli degli Enti locali – di considerare il trattamento economico percepito (stipendio tabellare e trattamento accessorio – posizione e risultato) esaustivo delle competenze loro spettanti. Le relative, rare, eccezioni normative debbono, inoltre, interpretarsi in maniera restrittiva.

Al contrario, numerosi enti ispezionati hanno aggiunto alle tre voci fondamentali ulteriori, varie provvidenze. Di seguito si fornisce un elenco sintetico degli emolumenti rinvenuti attraverso l'esame dei contratti decentrati integrativi e cedolini stipendiali:

- compenso aggiuntivo per la partecipazione a commissioni di concorso o commissioni di gara per appalti riguardanti lo stesso ente presso cui si presta servizio;
- compenso aggiuntivo per la redazione di atti normativi (regolamenti *etc*.);
- indennità di reperibilità;
- compensi per straordinario elettorale;
- indennità varie non previste in norme contrattuali (es.: indennità di direzione aree funzionali);
- doppia o tripla retribuzione di posizione in forza del conferimento di incarichi *ad interim* relativi a uffici, settori o dipartimenti vacanti.

A ciò si aggiungono le somme erogate a titolo di indennità di risultato, spesso attribuite senza previo procedimento valutativo. Di conseguenza, la retribuzione dei dirigenti degli enti in esame può raggiungere importi estremamente elevati in rapporto agli altri comparti. A titolo di esempio, presso un Comune recentemente ispezionato (di medie dimensioni: circa 75.000 abitanti) le retribuzioni dei dirigenti si sono attestate sulla media di Euro 170.000 lordi annui.

Infine, al contrario di quanto accade per il personale non dirigenziale, si è spesso riscontrato che presso molti enti, non soltanto di piccole dimensioni, il rispetto e la formalità del procedimento per addivenire alla stipula dei contratti decentrati integrativi è gravemente carente o addirittura assente. Spesso, in particolare, la quantificazione delle risorse complessivamente destinate al trattamento accessorio della dirigenza avviene non in ragione della preventiva valutazione delle risorse disponibili e della successiva fissazione di criteri per la definizione dei trattamenti individuali (pesatura della posizione e criteri di valutazione), ma in conseguenza del trattamento individuale complessivo che si ritiene adeguato, in rapporto all'ente ed ai servizi erogati. Le risorse complessivamente destinate al trattamento accessorio dei dirigenti sono conseguentemente determinate in funzione del trattamento individuale ritenuto adeguato, moltiplicato per il numero dei posti dirigenziali in organico. In tale operazione, si è riscontrato che spesso l'unico limite cui è effettivamente sottoposto il trattamento accessorio della dirigenza è quello della disponibilità di risorse in luogo di quelli, privilegiati dalla contrattazione collettiva nazionale, relativi alla rilevanza degli incarichi, al numero e complessità dei compiti svolti, *etc*. In generale, manca per la contrattazione relativa al personale dirigenziale l'effettiva contrapposizione tra rappresentanza degli interessi del personale e dell'Amministrazione. Tale contrapposizione, assicurata quasi sempre per il personale non dirigenziale dalla presenza in delegazione trattante di parte pubblica del dirigente del personale, viene meno per la contrattazione dirigenziale. Presso qualche ente, tale situazione si è addirittura concretizzata nell'assenza di un atto che, formalmente, potesse definirsi contratto decentrato integrativo.

Segretari e vice segretari comunali

Nel corso di una verifica sono state rilevate alcune incongruenze nella redazione del Contratto Collettivo Decentrato Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali, sottoscritto in data 22 dicembre 2003, con il C.C.N.L. di categoria, sottoscritto il 16 maggio 2001.

I rilievi contenuti nella relazione ispettiva sono stati fatti propri dal Ragioniere Generale dello Stato e comunicati con nota del 16 luglio 2004 all'Agenzia Nazionale per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali, invitandola ad una riflessione sulle norme controverse, "*valutando l'opportunità di adottare ogni idonea iniziativa che riconduca le norme stesse ad una piena legittimità*".

Il 2 maggio 2005 le delegazioni trattanti hanno parzialmente accolto, nella sottoscrizione di un accordo, i rilievi della Ragioneria generale dello Stato, contestualmente impegnandosi ad aprire una trattativa per addivenire alla risoluzione delle restanti problematiche. Le considerazioni della Ragioneria generale si sono tradotte in sensibili risparmi, dovuti ad una più rigorosa applicazione del principio di onnicomprensività.

Quanto ai vice segretari, i Servizi Ispettivi hanno rilevato più volte la prassi, alquanto diffusa presso gli Enti locali, di delegare o subdelegare più volte, al vice segretario o ad altri dirigenti, la potestà di rogito.

Occorre considerare come la normativa (art. 41 comma 4 Legge n° 312 del 1980) dispone che una quota del provento spettante al Comune o alla Provincia (in virtù dell'esercizio dell'attività di rogito) sia attribuita al segretario comunale e provinciale rogante, in misura pari al 75% e fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento.

Presso alcuni Enti locali si è consolidata una prassi, in forza della quale il Segretario titolare, una volta esaurito il proprio *plafond* massimo (1/3 dello stipendio in godimento), delega la potestà stessa ad uno dei dirigenti, e poi successivamente ad un altro dirigente ove anche il primo delegato abbia raggiunto il proprio limite.

In sostanza il limite delle erogazioni a carico dell'ente locale, una volta raggiunto da uno dei dipendenti, rivive in capo ai diversi delegati, sicché l'Ente si trova ad erogare nel corso dell'esercizio una somma doppia, e anche tripla, rispetto a quella prevista in astratto dalla legge.

A ciò si aggiunga che la percentuale di 1/3 dello stipendio, di cui all'art. 41 comma 4 della Legge n° 312/1980 (limite massimo del compenso attribuibile) comunemente non viene individuata in relazione al periodo di effettiva sostituzione, ma con riferimento allo stipendio teorico annuale del vice segretario.

Ciò comporta che l'Ente spesso eroga somme cospicue al vice segretario anche quando il periodo di sostituzione sia stato temporalmente limitato (in ipotesi anche un solo giorno), ed in quel periodo il sostituto del segretario comunale e provinciale abbia stipulato un atto di importo particolarmente elevato.

Le incertezze interpretative nell'applicazione delle descritte norme hanno indotto l'I.G.F. a richiedere un intervento chiarificatore a livello normativo o interpretativo all'A.R.A.N. ed all'Agenzia dei Segretari comunali e provinciali.

L'autonomia finanziaria

Sul punto le verifiche presso gli Enti locali hanno permesso di evidenziare un fenomeno comune peraltro anche all'Amministrazione centrale, ed opportunamente evidenziato dal Procuratore Generale della Corte dei Conti nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2004.

Ci si riferisce alla bassissima percentuale di riscossione delle entrate proprie dell'ente, quella che è stata dagli interpreti definita come "*evaporizzazione dell'imponibile*".

Le cause sono da ricercare nell'azione congiunta delle disfunzioni organizzative degli enti stessi, ma soprattutto nelle deludenti *performance* dei concessionari della riscossione.

E, tuttavia, la redazione del bilancio in termini di competenza determina l'accumulo di una cospicua mole di residui, spesso rivelatisi inesigibili, che vizia i risultati finali di bilancio, causando la formazione di un avanzo fittizio.

Ne deriva che, ove l'Ente si impegni in una "*operazione-verità*" di riaccertamento dei residui attivi, tale attività spesso finisce per evidenziare preoccupanti falle in bilanci che si ritenevano sani, e non di rado conduce ad una situazione di deficit strutturale o peggio ancora di dissesto finanziario.

Indebitamento

In merito all'indebitamento, è stato evidenziato il ricorso di alcuni Comuni alla contrazione di mutui per fronteggiare spese correnti, in violazione dell'art. 119 della Costituzione. Dai primi accertamenti il fenomeno sembra presentare una certa rilevanza nei Comuni medio-piccoli in determinate aree del paese.

2.5 Attività ispettiva gerarchica

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

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

Dagli accertamenti eseguiti sono emerse le seguenti criticità e irregolarità:

- notevole arretrato dei provvedimenti sottoposti a controllo preventivo;
- elevata giacenza di rendiconti dei funzionari delegati, di conti giudiziali e di contabilità delle spese di giustizia, risultanti ancora da esaminare al momento delle verifiche ispettive;
- mancata parifica dei conti giudiziali resi da taluni uffici doganali ed *ex* uffici del registro;
- mancata parifica dei dati patrimoniali risultanti dalle scritture delle Ragionerie con quelli riportati nella base informativa dell'Agenzia del demanio, nonostante il riscontro di notevoli discordanze;
- mancato completamento delle operazioni relative alla liquidazione degli enti disciolti;
- mancate verifiche delle gestioni dei consegnatari dei beni mobili;

- mancata verifica delle gestioni dei funzionari delegati;
- carenze nell'attività di vigilanza sulle gestioni degli agenti contabili obbligati a rendere i conti giudiziali.

Sono, poi, emerse irregolarità, ritardi ed inadempienze nelle gestioni degli organismi controllati, che richiedono più incisivi interventi da parte delle Ragionerie:
- ritardi nelle procedure di assegnazione delle "pensioni definitive", che danno luogo ad oneri per interessi legali a carico dell'INPDAP, con rivalsa nei confronti delle Amministrazioni di appartenenza degli *ex* dipendenti;
- mancata revisione delle posizioni degli immobili che non producono reddito e mancata attuazione dei provvedimenti relativi alla loro redditività;
- mancata regolarizzazione delle occupazioni senza titolo, mancato rinnovo delle concessioni scadute, mancato aggiornamento del valore dei beni patrimoniali;
- mancata presentazione delle contabilità mod. I 9 concernenti le imposte di fabbricazione;
- mancata presentazione della rendicontazione mod. Z 20 delle somme riscosse per sanzioni pecuniarie relative alla gestione dei verbali di contestazione affidata direttamente all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato;
- mancato appuramento delle somme rimaste da riscuotere e da versare per tutti i capitoli di entrata del Capo X;
- mancato inserimento di taluni crediti erariali nelle scritture contabili dei competenti ricevitori delle dogane;
- incompleta regolarizzazione delle somme "anticipate" da parte degli *ex* cassieri del Servizi autonomi di cassa soppressi con il D.L.vo n° 237/1997;
- mancata definizione della situazione debitoria relativa alle somme "rimaste da riscuotere", da iscrivere a ruolo per la riscossione coattiva;
- necessità di adottare iniziative presso i Comuni interessati, al fine di incamerare la quota I.C.I. di spettanza erariale;
- rilevanti discordanze riscontrate – in sede di esame dei conti mensili delle riscossioni – dal confronto tra i dati acquisiti dal Sistema informativo dell'Agenzia delle entrate e quelli indicati nei riassunti dei ruoli erariali emessi dal Concessionario;
- rilevanti situazioni debitorie relative a carico di talune Aziende demaniali;
- necessità di una rivalutazione inventariale dei beni patrimoniali siti all'estero;
- ritardi nell'invio dei conti giudiziali, da parte di taluni uffici locali dell'Agenzia delle entrate, relativi agli introiti delle tasse di concessioni governative;
- omesso invio, da parte degli uffici locali dell'Agenzia del territorio, degli atti e provvedimenti necessari a garantire la prescritta vigilanza sulla conservazione e utilizzazione economica dei beni patrimoniali e demaniali;
- occupazione senza titolo di "beni disponibili per la vendita", con conseguente incertezza nella determinazione delle relative indennità e delle situazioni debitorie;
- mancato completamento dei passaggi di gestione dei beni mobili dello Stato in carico alle istituzioni scolastiche che hanno acquisito la personalità giuridica e in carico agli uffici delle Agenzie fiscali e alle *ex* Preture circondariali;
- errata contabilizzazione dei residui attivi in alcuni capitoli del Capo X – Entrate Tesoro;
- mancata resa dei conti giudiziali da parte di alcuni concessionari della riscossione;
- omesso invio, da parte di alcuni uffici locali dell'Agenzia del demanio, degli aggiornamenti concernenti l'utilizzazione dei beni immobili demaniali e delle notizie relative ai "beni disponibili per la vendita".

In merito a talune delle suddette osservazioni, per le quali è stato accertato che molte RPS hanno più volte sollecitato gli uffici locali delle Agenzie del Demanio, delle Entrate e delle Dogane per la definizione delle situazioni rilevate, è stata richiamata l'attenzione dei direttori delle predette Ragionerie sull'obbligo di denuncia alle competenti Procure Regionali della Corte dei Conti previsto dagli articoli 83, comma 2, del R.D. 18 novembre 1923, n° 2440 e 20 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n° 3 e successive disposizioni collegate, nelle eventuali ipotesi di persistente inerzia da parte degli uffici interessati.

2.6 Attività d'intesa con altre Amministrazioni

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

Ad oggi i protocolli d'intesa della specie operativi sono quelli con:
- il Dipartimento della funzione pubblica;
- l'Ufficio nazionale del servizio civile;
- il Dipartimento della protezione civile.

2.6.1 Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica

In base al protocollo d'intesa stipulato in data 26 febbraio 1998 e successivi rinnovi l'attività verificatoria ha riguardato gli accertamenti ispettivi svolti, tra giugno 2004 e gennaio 2005, presso 19 Comuni capoluoghi di provincia per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – Ispettorato.

In particolare sono stati monitorati: 7 Comuni con una popolazione fino a 50.000 abitanti, 7 con una popolazione compresa fra 50.001 e 100.000 abitanti e 5 con una popolazione compresa fra 100.001 e 252.000 abitanti. Il campione può quindi ritenersi omogeneo sia sotto il profilo "qualitativo" (trattasi in tutti i casi di capoluoghi di provincia) sia sotto quello "quantitativo" (tenuto conto del numero di abitanti e del numero dei dipendenti occupati).

L'indagine, finalizzata ad individuare i migliori modelli operativi per Amministrazioni della stessa dimensione, ha avuto ad oggetto le seguenti materie:
- dati sulla dimensione del *part-time* e sul funzionamento dei servizi ispettivi chiamati a verificare la regolarità delle prestazioni dei pubblici dipendenti;
- osservanza delle disposizioni normative in materia di sicurezza sul lavoro;
- stato di attuazione delle disposizioni relative ai controlli interni;
- modalità di esecuzione dei controlli sui dati dichiarati dal cittadino per ottenere provvedimenti amministrativi.

Dati sulla dimensione del part-time e sul funzionamento dei servizi ispettivi chiamati a verificare la regolarità delle prestazioni dei pubblici dipendenti

Dall'indagine è emerso che, ad eccezione di un solo Comune, tutti gli Enti locali monitorati hanno rispettato le disposizioni normative relative all'osservanza della concessione del *part-time* nel limite del 25% della dotazione organica complessiva di personale a tempo pieno di ciascuna categoria.

Tuttavia, l'introduzione del *part-time* ha creato alcune difficoltà in quei settori in cui il lavoro è organizzato in turni (scuole materne, asili-nido, case di riposo comunale), con conseguente aggravio dei carichi di lavoro e la necessità di una maggiore disponibilità da parte di quei dipendenti che prestano servizio a tempo pieno.

Soltanto in 3 Comuni, tra quelli monitorati, è stato adottato uno specifico "Regolamento sul *part-time*", che fissa in modo puntuale le modalità di costituzione o di trasformazione del rapporto di lavoro, assicurando parametri ben definiti all'applicazione dell'istituto.

Solo in un Comune si è fatto ricorso al cumulo del rapporto di lavoro *part-time* con il trattamento di pensione anticipata.

In ogni caso, in tutti i Comuni visitati, si è tentato di adottare soluzioni flessibili, che rendessero equamente compatibili le esigenze delle Amministrazioni e quelle dei dipendenti.

Per quanto concerne le economie complessivamente conseguite a seguito delle trasformazioni da tempo pieno a tempo parziale nel periodo 2000-2003, va evidenziato che ciascun Comune monitorato ha mediamente realizzato i seguenti risparmi:

Anno	Risparmio medio (in euro)
2000	81.800,00
2001	83.300,00
2002	96.300,00
2003	114.300,00

Per quanto riguarda l'istituzione e il funzionamento dei Servizi ispettivi di cui all'art. 1, comma 62, della Legge 23 dicembre 1996, n° 662, dagli accertamenti è emerso che solo presso 7 Comuni ha effettivamente operato uno specifico "Servizio ispettivo" oppure un ufficio abilitato ai medesimi compiti. Tuttavia, anche in questi casi, non risulta che siano stati mai comunicati all'Ispettorato del Dipartimento della funzione pubblica i dati relativi al campione verificato, come previsto al punto 8 della circolare n° 6 del 18 luglio 1997, emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica. In altri 2 Comuni le funzioni del Servizio ispettivo, pur attribuite a soggetti abilitati a compiti di controllo (Conferenza dei dirigenti e Polizia Municipale), non risultano mai effettivamente svolte.

L'aver rilevato che solo in circa un terzo dei Comuni monitorati sono stati attivati i Servizi ispettivi interni e che, anche in tali casi, l'attività ispettiva ha avuto una modesta rilevanza quantitativa, sembra dimostrare che tale tipo di controllo riscuote un limitato interesse presso i Comuni delle dimensioni considerate, probabilmente in quanto realtà locali in cui è agevole la conoscenza diretta o mediata delle situazioni lavorative e personali dei dipendenti.

Osservanza delle disposizioni normative in materia di sicurezza sul lavoro

È risultato che presso i 19 Comuni monitorati l'osservanza delle disposizioni in materia di sicurezza è generalmente oggetto di grande attenzione. Tuttavia la realizzazione delle concrete attività connesse è spesso solo parziale per carenza sia di risorse finanziarie che umane.

Al fine di selezionare i migliori modelli operativi "esportabili" presso altre amministrazioni, nell'attività di monitoraggio si è ritenuto di approfondire i seguenti due aspetti:

- individuazione del soggetto cui sono attribuite la funzione e la responsabilità di "datore di lavoro" ai sensi del D.L.vo n° 626/1994;
- individuazione dell'assetto organizzativo/operativo del Servizio di Prevenzione e Protezione.

Ferma l'autonomia di organizzazione interna da parte dei singoli Comuni, il miglior modello adottato è sembrato quello che individua una figura unica di "datore di lavoro", ai fini della semplificazione dei procedimenti amministrativi e della esatta individuazione delle responsabilità civili e penali, e quello che utilizza il Servizio di Prevenzione e Protezione composto da un nucleo interno con il supporto di un consulente esterno, che consente reciproci vantaggi in termini di conoscenze e capacità di gestione della sicurezza.

Tuttavia, non sono apparsi del tutto incongrui altri tipi di modelli, in considerazione della specifica situazione locale, della disponibilità di risorse finanziarie e umane e dell'indirizzo espresso dall'organo politico sull'argomento.

Stato di attuazione delle disposizioni relative ai controlli interni

Per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, presso gli Enti ispezionati è emersa la pressoché totale attuazione dello stesso, svolto secondo modalità e forme sostanzialmente analoghe. In nessuno dei Comuni monitorati è stata prevista una specifica unità organizzativa a supporto del Collegio dei revisori dei conti, che tuttavia si avvale, ove occorrente, della collaborazione di funzionari appartenenti generalmente all'ufficio finanziario.

Anche il controllo di gestione risulta attuato o in fase di implementazione.

Gli strumenti fondamentali sono rappresentati dall'introduzione del sistema di contabilità economico-patrimoniale, del sistema di contabilità analitica e del piano esecutivo di gestione (PEG).

Tuttavia, nonostante l'importanza dell'attività di pianificazione e programmazione nel processo del controllo di gestione, è stato riscontrato in almeno quattro Comuni il notevole ritardo con cui viene approvato il PEG. È stato inoltre appurato che nei Comuni che non hanno adottato un sistema di contabilità analitica per centri di costo, il controllo di gestione risulta condotto con minor efficacia.

La valutazione dei dirigenti risulta parimenti attuata o in fase di implementazione e viene generalmente realizzata mediante un sistema strutturato e formalizzato, con l'obiettivo di orientare e premiare i comportamenti virtuosi, differenziandoli dal punto di vista economico e dello sviluppo professionale.

In tutti i Comuni verificati risulta costituita una struttura denominata in genere "Nucleo di valutazione", con il compito specifico di valutare i dirigenti, attraverso i risultati della gestione e della produzione.

Circa la composizione dell'organo di valutazione va evidenziato che in due Comuni la partecipazione della compagine politica nell'organo di valutazione rende meno netta la distinzione che deve sussistere fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

Poco sviluppato, invece, è il controllo strategico, forse a causa di una scarsa consapevolezza dell'utilità pratica di tale forma di controllo. Presso quasi nessuno dei Comuni monitorati, infatti, è stato ancora definito un sistema strutturato per il controllo strategico.

Modalità di esecuzione dei controlli sui dati dichiarati dal cittadino per ottenere provvedimenti amministrativi

L'attuazione, presso i Comuni in questione, della normativa contenuta nel D.P.R. 28 dicembre 2000, n° 445 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) appare sostanzialmente rispettata.

Tuttavia solo alcuni Comuni hanno adottato uno specifico provvedimento (regolamento, linee guida o circolare interna) che fissa i princìpi minimi necessari a garantire il corretto e sistematico svolgimento delle verifiche sulle autocertificazioni. La maggior parte di essi, infatti, procede alle verifiche a campione secondo le direttive impartite dai dirigenti dei singoli uffici volta per volta e in modo non sistematico (né omogeneo, anche all'interno dello stesso Comune).

Su 19 Comuni monitorati, in tre ancora non è stato istituito o non risulta comunque operativo l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, mentre in uno, l'effettiva apertura al pubblico dell'Ufficio è avvenuta solo di recente.

In tema di comunicazione al pubblico, sono state riscontrate alcune significative iniziative.

Infine si è posta l'attenzione alla semplificazione amministrativa applicata all'informatizzazione. Sette Comuni – tra quelli monitorati – sono risultati estremamente attenti alla realizzazione dei sistemi digitali e particolarmente all'avanguardia nell'applicazione delle nuove tecnologie e nei processi di *e-government*.

Le criticità emerse relativamente a tutte le attività monitorate possono così riassumersi:
- inosservanza di talune disposizioni in materia di sicurezza sui posti di lavoro;
- mancata o incompleta attuazione del controllo di gestione e della contabilità analitica per centri di costo;
- notevoli ritardi nell'approvazione annuale del Piano esecutivo di gestione;
- valutazione dei dirigenti non in linea con le prescrizioni e i requisiti stabiliti dalla vigente normativa;
- mancata introduzione del controllo strategico;
- mancata adozione del protocollo informatico e mancata attivazione dell'U.R.P.;
- superamento del limite massimo consentito per la concessione del *part-time* (pari al 25% delle dotazione organica complessiva di personale a tempo pieno di ciascuna categoria), limitatamente ad un solo Comune;
- mancata istituzione del servizio ispettivo (in materia rapporto di lavoro *part-time*); mancata esecuzione dei controlli a campione ad esso attribuiti; mancate comunicazioni annuali all'Ispettorato della Funzione pubblica, concernenti i risultati delle verifiche);

- inesistenza di parametri di valutazione per la qualità dei servizi;
- mancata adozione del Regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi per la metodologia valutativa della dirigenza;
- mancata attivazione, in alcuni Servizi, dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli utenti;
- mancata predisposizione del Regolamento interno in materia di dati comuni e sensibili e del Documento programmatico sulla sicurezza dei dati personali;
- inosservanza del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, imputabile alla presenza del Sindaco all'interno del nucleo di valutazione della dirigenza e al fatto che, nel caso dei direttori di area, questi sia l'unico valutatore.

2.6.2. Verifiche ai Comuni disposte a seguito di richieste e segnalazioni.

A seguito di specifiche richieste e/o segnalazioni da parte di Uffici territoriali del Governo o di consiglieri comunali sono state eseguite verifiche amministrativo-contabili presso taluni Comuni, da cui sono emerse le seguenti irregolarità:
- utilizzo di unità di personale in esubero rispetto alla pianta organica;
- assunzione di personale con contratto di lavoro a termine senza alcune procedura concorsuale selettiva;
- insufficiente consistenza delle riscossioni di entrate, con progressivo aumento di decreti ingiuntivi emessi dall'Autorità giudiziaria;
- illegittima attribuzione generalizzata ai responsabili di servizio della potestà di adottare provvedimenti incidenti sulle risultanze contabili di esercizio;
- incidenza prevalente della cancellazione dei residui attivi, rispetto a quella dei residui passivi;
- accertamenti in entrata non rispondenti ai criteri prudenziali e, talvolta, senza che esista un debitore effettivo;
- ingiustificata duplicazione dell'entrata prevista come ricavo dalla vendita di un immobile;
- erronea rappresentazione contabile di debiti nei confronti di terzi;
- ingiustificato ricorso a ripetuti rinnovi del contratto relativo ad un appalto di servizi;
- acquisti di beni e servizi in assenza di gara informale;
- erogazione di pasti senza alcun riferimento specifico ai soggetti fruitori e ai motivi giustificativi;
- carenze e omissioni nella procedura seguita per l'aggiudicazione degli appalti relativi ai lavori;
- illegittima partecipazione alle Commissioni di aggiudicazione del responsabile del Servizio tecnico del Comune;
- ingiustificata erogazione dell'incentivo;
- inattendibilità dei dati esposti nel Conto del patrimonio;
- mancato conseguimento del risultato positivo posto a base di talune delibere di spesa;
- rappresentazione erronea delle risultanze contabili derivanti dall'utilizzo improprio di fondi a destinazione vincolata;
- rilevazione di inadempienze contrattuali, con omissione dell'avvio di azioni risarcitorie;
- violazione del principio di annualità del bilancio;
- previsione di entrate e spese non adeguate alle reali esigenze finanziarie dell'Ente, con effetti negativi sui risultati di amministrazione;
- mancata adozione di provvedimenti concernenti la radiazione di residui attivi;
- erronee operazioni di accertamento di entrate e di impegno di spese a carico del bilancio con conseguente erronea esposizione dei risultati di bilancio;
- ritardato e mancato versamento di imposte erariali e regionali con conseguente aumento dell'ammontare da versare a seguito dell'applicazione delle prescritte sanzioni;

- mancato pagamento di prestazioni professionali e conseguente aumento del debito erariale, a seguito del contenzioso instaurato dai creditori, con conseguenti maggiori oneri per interessi e spese di giudizio;
- errata individuazione del creditore, erronea quantificazione e/o esposizione di debiti fuori bilancio per fornitura di beni e servizi, dovute a mancato scorporo della ritenuta d'acconto a titolo di IRPEF, mancato scorporo dell'utile d'impresa, errata esposizione di IVA, duplicazione e/o mancata contabilizzazione di somme dovute;
- errata quantificazione di somme impegnate per forniture di beni e servizi oggetto di contenzioso in essere, con possibilità di aumento della spesa per maggiori oneri conseguenti. Mancato riconoscimento dei debiti scaturiti da sentenze divenute esecutive;
- illegittima procedura di gara e trattativa privata per l'affidamento di lavori pubblici di importo superiore alla soglia comunitaria con conseguente contenzioso e maggiori oneri per l'Ente a titolo di spese legali. Eccessiva durata del contratto di manutenzione;
- ritardo nel trasferimento di fondi dai conti correnti postali al Tesoriere con conseguente perdita di valuta ed inesatta esposizione dei relativi dati di bilancio dell'Ente;
- gestione di entrate e spese al di fuori del bilancio dell'Ente con conseguente violazione dei princìpi di bilancio di universalità, integrità e veridicità;
- acquisizione di documentazione non idonea a giustificare talune spese e conseguente necessità di recuperare le somme corrisposte;
- indebita corresponsione di diritti di rogito al segretario comunale con conseguente necessità di effettuarne il recupero;
- necessità di procedere al rinnovo dei contratti di affitto dei beni immobili scaduti e di porre in essere appositi accorgimenti volti ad un maggiore e più proficuo utilizzo degli stessi;
- ricorso a professionalità esterne per lo svolgimento di incarichi rientranti nei compiti istituzionali dei dipendenti, nonostante la presenza in organico delle necessarie unità di personale;
- errata quantificazione del fondo per la produttività.

In particolare, per quanto riguarda un Comune compreso nelle zone colpite dagli eventi sismici del 1980 e quindi assegnatario dei fondi di cui alle Leggi n° 219/1982 e n° 32/1992, dalle indagini ispettive è emerso quanto segue:
- illegittima riscossione e successivo versamento nella cassa comunale di somme assegnate in contabilità speciale in epoca antecedente all'erogazione a favore dei beneficiari;
- rilevante disavanzo delle contabilità relativa alla Legge n° 219/1982, derivante da maggiori spese non giustificate in relazione alle assegnazioni ricevute;
- diverso utilizzo di fondi assegnati in contabilità speciale ai sensi delle Leggi n° 219/1982 e n° 32/1992;
- inattendibilità delle registrazioni contabili riportate nei bilanci consuntivi degli esercizi dal 1994 al 2003;
- errata determinazione della quota del 4% da destinare alle spese di funzionamento dell'Ufficio terremoto del Comune.

2.6.3. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio nazionale per il servizio civile

In base ad un apposito protocollo d'intesa i S.I.Fi.P. hanno eseguito anche nel 2004, in nome e per conto dell'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (UNSC), verifiche amministrativo-contabili presso gli Enti e gli organismi convenzionati che impiegano obiettori di coscienza, intese ad accertare la corretta esecuzione degli obblighi assunti dai predetti Enti ed organismi, circa l'impiego degli obiettori e delle relative risorse finanziarie. Ciò in attesa dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni sul Servizio civile nazionale di cui all'art. 2 della Legge 6 marzo 2001, n° 64 e al D.L.vo 5 aprile 2002, n° 77.

Le criticità emerse concernono:
- mancata applicazione di talune clausole previste nelle convenzioni stipulate tra l'UNSC e taluni enti fruitori;
- indebita corresponsione della paga netta giornaliera a taluni obiettori;
- assegnazione degli obiettori alle diverse unità operative dell'Ente in difformità da quanto previsto nella convenzione;
- la mancata formazione degli obiettori;
- l'approssimativa attestazione delle presenze;
- mancata osservanza delle norme che sanzionano comportamenti illegittimi posti in essere dagli obiettori di coscienza durante lo svolgimento del servizio civile;
- impiego di obiettori in mansioni burocratico-amministrative, in violazione dell'art. 8, comma 2, lett. *b)*, della Legge n° 230/1998;
- ingiustificati ritardi nel pagamento dei compensi agli obiettori;
- ingiustificati ritardi nell'invio all'UNSC dei prospetti mensili ai fini del rimborso delle spese anticipate dagli Enti fruitori;
- ritardi nei rimborsi di quanto anticipato dagli Enti fruitori.

2.6.4 Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile

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

Le verifiche effettuate nell'anno presso Enti locali hanno evidenziato, in via generale, il mancato rispetto delle disposizioni contenute nelle ordinanze ministeriali. In particolare è stato evidenziato:
- arbitraria sostituzione della priorità attribuita dalla Commissione di cui all'Ordinanza n° 905/1997;
- inopportuna posizione dei consulenti incaricati di istruire e controllare le pratiche del terremoto e facenti parte anche delle Commissioni in qualità di tecnici comunali, i quali spesso sono risultati anche progettisti e direttori degli stessi lavori;
- mancato rispetto delle disposizioni che prevedono per la priorità "A" la presenza di un residente con ordinanza di sgombero coeva al sisma;
- mancato rinvenimento della certificazione del Sindaco attestante la natura sociale dell'attività svolta;
- rilevante discordanza di cassa tra il saldo di diritto e quello di fatto;
- mancato avvio di taluni lavori entro il termine prescritto;
- accoglimento di domanda di contributo presentata oltre il termine consentito;
- inaccettabile lunghezza del tempo impiegato per la presentazione, per l'approvazione dei progetti e per l'erogazione del buono contributo, con elevato aggravio di oneri;
- erogazioni di buoni contributo in data anteriore all'approvazione del progetto di riferimento;
- attribuzione della priorità "A" sulla base di un'ordinanza di sgombero emessa in data successiva al termine prescritto, ed erogazioni dei relativi buoni contributo con imputazione a fondi non specificamente destinati;
- erogazioni di fondi per interventi di priorità "B" equiparata ad "A", in assenza del completamento dei finanziamenti di priorità "A";
- mancato invio semestrale del conto amministrativo e giudiziale alla competente Delegazione regionale della Corte dei Conti;
- affidamento di una pluralità di lavori con un'unica lettera d'invito, pubblicata solamente all'Albo Pretorio del Comune, in difformità ai princìpi di imparzialità e trasparenza cui

deve essere ispirata l'azione amministrativa (nel caso di specie per ogni lotto è pervenuta una sola offerta);
- irregolarità formali e sostanziali nell'approvazione delle perizie di variante e relativa erogazione di contributi integrativi;
- tradiva assegnazione della priorità "A" per inefficienza dell'azione amministrativa del Comune;
- necessità di provvedere alla revoca del parziale contributo concesso in assenza dell'inizio dei lavori entro i termini previsti;
- mancata revoca del contributo e mancato recupero delle somme già erogate per lavori terminati oltre i termini previsti;
- erroneo finanziamento di un progetto di priorità "B" tra i progetti di priorità "B" equiparati ad "A";
- necessità di procedere all'aggiornamento dei dati del monitoraggio ai fini della quantificazione delle economie di spesa;
- assegnazione erronea di fondi, da parte del Dipartimento, in misura superiore a quella concedibile;
- mancata notifica formale ai proprietari dell'avvenuto assoggettamento del proprio immobile al P.E.U. (progetto edilizio unitario);
- erroneo finanziamento dei lavori riguardanti taluni P.E.U., inseriti in priorità "B", e conseguente necessità di provvedere alla revoca del buono contributo concesso;
- finanziamento di progetti che prevedono una superficie non residenziale superiore al 40% di quella residenziale;
- inesatta applicazione della normativa sugli immobili di interesse storico di cui alla Legge n° 1089/1939;
- mancata comunicazione del temine dei lavori entro i due anni dall'erogazione del contributo;
- variazione di priorità e rideterminazione del contributo non deliberate dalla Commissione comunale;
- illegittima concessione del contributo, a seguito di emanazione dell'ordinanza di sgombero in data successiva a quella relativa all'ultimazione dei lavori di riparazione;
- erroneo calcolo della superficie ammessa a contributo;
- mancato recupero, da parte del Comune, del contributo revocato;
- illegittima riduzione dei contributi spettanti;
- errato inserimento in priorità "A" di fabbricato per il quale l'ordinanza di inagibilità è stata emessa dopo il termine ultimo previsto per la presentazione delle domande di contributo;
- mancato rispetto del criterio della continuità, sia fisica che per interazione strutturale, nell'individuazione delle unità immobiliari da assoggettare a progetto edilizio unitario;
- mancata concordanza della giacenza vincolata di cassa con il saldo delle somme ricevute;
- mancato rispetto, per talune opere, del termine di 24 mesi previsto per il loro completamento;
- attribuzione della priorità "A" in mancanza dell'acquisizione agli atti dei documenti probatori relativi al possesso del requisito della residenza.

3. ATTIVITÀ DI VIGILANZA E REVISIONE CONTABILE

L'attività che l'Ispettorato generale di Finanza ha condotto nel 2004 si compendia nei seguenti aspetti:
- vigilanza e controllo sugli enti ed organismi pubblici non territoriali;
- elaborazione di percorsi e procedure nuovi per l'ottimizzazione dei compiti istituzionali dell'Ispettorato;

- attività di supporto e formazione *in-house* degli "agenti" del controllo endoaziendale (i revisori dei conti o sindaci nominati in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze).

3.1. 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 della proficuità ed economicità gestionali – svolta nell'anno 2004 dall'Ispettorato generale di Finanza (IGF) è stata sviluppata secondo le seguenti linee conduttrici primarie:

- emanazione linee guida alla compilazione dei bilanci di previsione degli enti pubblici per l'anno 2005, tesi al rispetto dei vincoli di cui al "Patto di stabilità e crescita" fissati in sede comunitaria e valevoli per il triennio 2005-2007, accolti nella Legge finanziaria 2005 (Legge .n. 311/2004). Al riguardo, è stata diramata la circolare n° 35 del 23 novembre 2004, volta a promuovere una corretta ed uniforme applicazione della normativa vigente, con particolare riferimento ad un auspicato processo di stabilizzazione della spesa pubblica;

- contenimento e monitoraggio della spesa pubblica, in applicazione delle disposizioni di cui alla Legge finanziaria 2004 (Legge n° 350/2003) e del D.L. 12 luglio 2004, n° 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica, convertito con Legge 30 luglio 2004, n° 191 e successive modificazioni. Il suddetto Decreto-Legge ha delineato una serie di misure correttive d'intervento sulla finanza pubblica, tese al contenimento della spesa pubblica per l'anno 2004, nonché alcune modifiche normative riguardanti gli acquisti di beni e servizi nella P.A.

Alcune delle disposizioni ivi contenute hanno avuto – altresì – un impatto sull'attività svolta dai collegi di revisione o sindacali ed in particolare:

- acquisti in convenzione;
- riduzione delle previsioni per spese di funzionamento per consumi intermedi non obbligatori degli enti previdenziali pubblici;
- limite alle spese per consulenze, missioni all'estero, spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni; in merito a tali disposizioni, la circolare Ragioneria generale dello Stato n° 31 del 3 agosto 2004 ha illustrato le modalità applicative per gli enti pubblici coinvolti (il cui ambito è riscontrabile nell'accezione di cui al Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n° 165), nonché i compiti cui i collegi di revisione o sindacali sono stati chiamati a svolgere al fine di verificare il rispetto della norma. Per gli enti previdenziali pubblici, la menzionata circolare n° 31 ha illustrato le modalità applicative per la riduzione delle previsioni iniziali di spesa per il 2004 per consumi intermedi, da accantonare in apposito fondo, nonché delle norme riguardanti il limite di spendibilità per specifiche tipologie spesa presentate nel medesimo D.L. n° 168/2004;
- definizione dei criteri da adottare nello svolgimento delle procedure di spesa per acquisti di beni e servizi, come definite nella vigente normativa, che postula non più il ricorso obbligatorio alle convenzioni quadro definite dalla Consip SpA per acquisti da parte delle Pubbliche Amministrazioni, bensì conferisce alle convenzioni attivate sulla piattaforma informatica di "Acquisti in rete P.A." il ruolo di parametri di economicità;
- nel primo semestre 2004 è stata conclusa l'attività d'indagine avviata nel 2003 in merito alla possibilità di introduzione tra i sistemi di pagamento della P.A. di strumenti alternativi (*procurement card*) tesi all'avvio del *market place* quale modalità supplementare di approvvigionamento di beni e di servizi presso fornitori accreditati al sistema di convenzionamento Consip, opportunità ritenuta non ancora di facile attuazione;

- vigilanza sulla revisione biennale dei piani aziendali contenenti le misure di razionalizzazione delle strutture logistiche e delle spese degli enti pubblici nazionali non svolgenti attività previdenziale, adempimento stabilito dall'art. 12 del D.L.vo n° 419/1999. Il predetto articolo prevede altresì che il Ministero dell'Economia e delle Finanze rendiconti annualmente al Parlamento sullo stato d'avanzamento e sulla performance raggiunta dalla suddetta pianificazione. L'IGF ha disegnato una modalità di raccolta dei dati presso i medesimi enti, finalizzata alla preparazione della relazione al Parlamento, comunicata agli enti interessati con circolare n° 40 del 20 dicembre 2004.

Seguendo le suddette linee direttrici, gli uffici IGF impegnati sul fronte della vigilanza sui bilanci degli enti ed organismi pubblici hanno svolto attività d'esame dei bilanci di previsione e consuntivi, nonché dei verbali degli organi di controllo endoaziendale (collegi di revisione/sindacali), con particolare riguardo agli esiti del controllo legale dei conti, ed hanno fornito pareri di consulenza tecnica al legislatore nella predisposizione dei provvedimenti disciplinanti l'ordinamento normativo e regolamentare (attività prelegislativa specifica) di alcuni enti ed organismi pubblici (ad esempio, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro – ISPESL, Agenzia Italiana per il Farmaco, Associazione Italiana della Croce Rossa, Istituti di ricovero e Cura a Carattere Scientifico; Ente Nazionale per il Turismo – ENIT, *etc*.)

Nel contesto degli strumenti volti al controllo sull'evoluzione della spesa pubblica, ancora per il 2004 ha avuto rilievo la consolidata procedura di monitoraggio sull'andamento delle spese di funzionamento degli enti ed organismi pubblici, alla luce delle disposizioni di cui al D.L. 6 settembre 2002, n° 194, convertito con Legge 31 ottobre 2002, n° 246, al fine di acquisire gli elementi informativi utili all'implementazione di iniziative volte al controllo di fenomeni a forte rilevanza economica, da porre all'attenzione del Ragioniere Generale dello Stato ("cruscotto" della finanza pubblica).

Attraverso i membri degli organi di revisione endoaziendale nominati in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'IGF ha svolto presso gli enti ed organismi pubblici un'azione di coordinamento, indagine e supporto ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

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

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

Con la circolare-*vademecum n*° 30/2004 sono state raccolte in un testo organico le direttive ministeriali, nonché tutte le informazioni utili ai revisori dei conti, ai fini dello svolgimento delle funzioni in materia di revisione amministrativo-contabile presso gli enti pubblici.

La circolare si propone come compendio di princìpi cui il revisore deve ispirare il proprio comportamento professionale, al fine di migliorare la qualità della revisione amministrativo-contabile, e risulta aggiornata ed arricchita delle suddette novità e di ulteriori riferimenti giurisprudenziali, di decreti ministeriali o risoluzioni ministeriali su problematiche inerenti aspetti amministrativo-contabili, fiscali e di revisione e controllo della gestione degli enti ed organismi pubblici.

Questa attività di supporto che la Ragioneria generale dello Stato ha sempre istituzionalmente svolto ha finalità allo stesso tempo informativa e "formativa a distanza", necessaria

per guidare i revisori ad operare sempre con maggiore efficacia ed efficienza, e con l'intento anche di evitare difformità di interventi e di comportamenti nonché di eliminare eventuali carenze che potrebbero ostacolare il proficuo assolvimento della specifica funzione di vigilanza attribuita alla Ragioneria generale dello Stato dall'art. 3 della legge 1037/1939 in materia di riassunzione e coordinamento dei risultati delle attività di revisione o sindacali, funzione riconfermata dall'art. 15 del D.P.R. 20 febbraio 1998, n° 38.

Siffatta vigilanza si fonda prevalentemente, sul flusso di notizie provenienti dai Revisori dei conti contenute nei relativi verbali, strumento rilevante sia per la formalizzazione dell'attività svolta sia ai fini del controllo-conoscenza che contraddistingue i compiti della Ragioneria generale dello Stato. Con l'attuale quarta edizione del "*vademecum*" non si affrontano, ovviamente, tutte le problematiche, a volte molto complesse, che circondano l'opera dei revisori degli enti pubblici, ma l'obiettivo precipuo è quello di contribuire ad un generale miglioramento dell'attività dei Collegi di revisione a vantaggio di tutte le parti interessate al buon andamento della gestione dell'ente ed a tutela del pubblico interesse.

L'Ispettorato generale di Finanza ha provveduto, altresì, alla designazione e nomina dei rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'interno degli organi di amministrazione e, soprattutto, di controllo di Enti o Società che ricevono contributi dello Stato corrisposti a vario titolo, ovvero laddove sussistono per lo Stato interessi finanziari da tutelare, nonché all'interno di altri organi collegiali (Comitati, Commissioni) operanti presso la Pubblica Amministrazione.

Al fine di aggiornare l'anagrafe delle prestazioni rese dal personale dipendente, in considerazione dell'obbligo di ogni amministrazione dello Stato di inviare al Dipartimento della Funzione Pubblica tutte le informazioni relative agli incarichi direttamente conferiti o autorizzati (art. 53, D.L.vo 30 marzo 2001, n° 165), l'Ispettorato ha coordinato la raccolta dei dati del personale relativamente al periodo 1/1/2003-31/12/2003 (circolare n° 19 del 5 maggio 2004).

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

Nel contesto della procedura ivi individuata, la Ragioneria generale dello Stato esprime un parere tecnico sulla correttezza dei dati oggettivi presi a riferimento per la determinazione dei suddetti importi.

Ulteriori linee d'attività inerenti la gestione degli incarichi svolte nel corso del 2004 hanno riguardato:

- la gestione delle istanze di iscrizione al registro dei tirocinanti ai fini della successiva iscrizione al Registro dei revisori contabili;
- la gestione dei quesiti riguardanti la liquidazione dei compensi, il trattamento economico di missione e le indennità dei revisori dei conti presso gli ambiti territoriali scolastici (circolare n° 32 del 27 settembre 2004).

3.2.Percorsi di ottimizzazione dei compiti istituzionali dell'Ispettorato

"Athena 2" – Lo sviluppo applicativo

Il progetto ha avuto la rilevanza di obiettivo strategico per l'Amministrazione per l'anno 2004, per il quale è stato predisposto un piano d'azione denominato "Progetto Athena: reingegnerizzazione ed informatizzazione del processo di revisione negli ambiti scolastici" il cui risultato consiste nel miglioramento dell'attività di controllo sugli ambiti scolastici.

Il progetto "Athena" si svolge sulla base di un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la cui formalizzazione è avvenuta nel marzo 2005.

A latere di "Athena" esiste un rapporto di collaborazione con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti (anch'esso fondato su un protocollo d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato) mirato alla produzione di documenti di approfondimento e di schemi di verbale condivisi, con l'obiettivo di fornire strumenti di lavoro omogenei ai collegi di revisione presso gli ambiti territoriali scolastici ed ai collegi sindacali presso le aziende sanitarie, in cui coesistono rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Ordine dei Dottori Commercialisti.

A tal fine, è attivo presso il Consiglio un tavolo di lavoro congiunto con la RGS, sede preferenziale in cui approfondire problematiche tecnico-contabili e di princìpio, funzionali all'attività di revisione presso gli enti e gli organismi pubblici.

Nel corso del 2004 il progetto, articolato in due sottoprogetti – "Athena 1", inerente l'integrazione delle banche dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nonché la costruzione di indicatori "normali" di struttura (*benchmark* di riferimento *standard*); "Athena 2", volto a rendere più efficiente ed omogenea l'attività di revisione e di verifica presso gli istituti scolastici, attraverso l'informatizzazione del processo di verbalizzazione e della trasmissione dei referti alle Ragionerie Provinciali dello Stato, nonché a fornire supporto ai revisori in merito a questioni di ordine amministrativo afferenti la realtà del comparto istruzione – ha vissuto un periodo di sperimentazione (circolare IGF n.17 del 19 aprile 2004), per giungere finalmente al suo "varo" definitivo con l'analisi del Programma annuale (bilancio di previsione) delle istituzioni scolastiche per l'anno 2005.

In data 7 aprile 2004 il progetto Athena è stato presentato da parte dell'Ispettore generale Capo e del Direttore del Dipartimento per la programmazione ed il bilancio del MIUR presso la sede dell'IGICS (La Rustica) ad una rappresentanza abbastanza estesa dei collegi (revisori MEF presso Ispettorati ed UU.CC.B., nonché alcuni dipendenti del MIUR e degli Uffici Scolastici Regionali, con collegamento in aula virtuale dei revisori presso le RPS).

Con la circolare n° 36 del 26 novembre 2004 i collegi dei revisori dei conti sono stati chiamati ad utilizzare l'applicazione informatica di cui al sottoprogetto "Athena 2", realizzando, così, un complesso di finalità utili a tutti i soggetti coinvolti:

- l'adozione di schemi uniformi per la verbalizzazione dell'attività svolta dai collegi dei revisori dei conti, con una struttura compositiva atta ad indicare agli utenti le linee fondamentali per svolgere un'adeguata attività d'indagine;
- l'acquisizione di dati strutturali e finanziari sintetici, sulla base dei quali le Amministrazioni vigilanti possano svolgere analisi e costruire indicatori di funzionalità ed efficienza;
- l'informatizzazione del processo di gestione degli esiti dei verbali dei collegi dei revisori dei conti da parte delle Ragionerie provinciali dello Stato.

Nell'ambito di gruppi di lavoro appositamente costituiti, è stata svolta una serie di attività propedeutiche al passaggio dalla fase progettuale a quella applicativa; è stata creata l'*Home Page* dell'applicativo consultabile all'indirizzo http://athena.tesoro.it/, dove sono disponibili documentazioni e informazioni utili al revisore delle istituzioni scolastiche; sono state svolte sessioni di aggiornamento sull'utilizzo dell'applicativo, sia in aula tradizionale, sia in aula virtuale che con la modalità "*e-learning*" (autoaddestramento con moduli WBT – *web based training*); è stato creato un servizio di *tutoring* a livello centrale (rappresentato dal team Athena incardinato nell'Ispettorato generale di Finanza) e locale (*focal point* e responsabili di progetto presso tutti gli Ispettorati generali e le diverse sedi UU.CC.B. e RR.PP.S.).

Con l'avvio a regime dell'applicativo "Athena", è stato istituzionalizzato il *team* di supporto amministrativo per i revisori-utenti, all'interno del quale gli uffici IGF coinvolti hanno svolto una sistematica attività di gestione dei quesiti, per il tramite del servizio assistenza Consip. Il servizio di *help desk*, infatti, dispone di un indirizzo di posta elettronica (per i quesiti di ordine amministrativo) e di un numero verde (per problematiche di ordine tecnico).

Durante la sperimentazione e l'avvio a regime, l'applicazione ha presentato alcuni fattori di criticità sia sul fronte della funzionalità che il servizio di *help desk* tecnico, in ordine ai quali sono stati posti in essere adeguati interventi atti alla rimozione delle cause di inefficienza.

Rispetto al piano d'azione definito con direttiva del Ministro per l'anno 2004, i risultati conseguiti sono soddisfacenti ma è ancora in corso lo sviluppo delle funzionalità legate alla gestione dei rilievi amministrativo-contabili dei revisori (incidenti sull'operatività delle RR.PP.S. e sulle eventuali attività da intraprendere conseguentemente alle segnalazioni formulate nei verbali) e l'integrazione tra le banche dati del MEF e del MIUR, per i dati sia anagrafici, sia finanziari, che statistici (applicazione "Athena 1").

3.3. Le attività di supporto agli obiettivi istituzionali: formazione in house degli agenti del controllo endoaziendale di nomina MEF presso gli enti pubblici

Riforma del diritto societario e legge comunitaria 2003 (introduzione dei princìpi contabili internazionali): Comitato scientifico

Al centro dell'azione di Governo è stato posto l'obiettivo del costante miglioramento in termini di efficienza ed efficacia del sistema dei controlli di finanza pubblica (Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2004 del Ministro dell'Economia e delle Finanze).

Nel contesto di tale finalità, l'azione dell'Ispettorato – sempre tesa a migliorare la qualità, l'intensità e l'incisività del controllo che costituisce la sua missione istituzionale e strategica – si è impegnato nello sviluppo di un progetto di studio ed approfondimento circa l'opportunità di far convergere i sistemi di controllo e di vigilanza nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni verso quelli tipicamente operanti nel settore privato.

Per gli enti di detto settore vigono le norme civilistiche, oggetto della riforma introdotta dal D.L.vo 17 gennaio 2003, n° 6, che ha modificato il sistema dei controlli interni (in particolare, affidamento del controllo contabile al collegio sindacale o a soggetto esterno e contenuto del controllo medesimo).

Con atto d'indirizzo del 1/7/2004 il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha affidato alla RGS, nel suo ruolo di produttore di "princìpi contabili per la P.A." (D.P.R. 27/2/2003, n° 97), ed alla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze (SSEF), apportatrice di *know how* specifico funzionale alla definizione di percorsi di aggiornamento professionale rivolto ai revisori dei conti di nomina MEF, il compito di individuare gli ambiti e le modalità applicative delle norme del diritto societario estendibili agli enti pubblici non territoriali, diversi da quelli a rilevanza costituzionale.

Per assolvere sinergicamente a tali compiti, con determina congiunta dela Ragioneria generale dello Statoe del Rettore della SSEF del 6/8/2004 è stato costituito un Comitato scientifico, composto da rappresentanti della RGS, della SSEF, della Corte dei Conti, della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

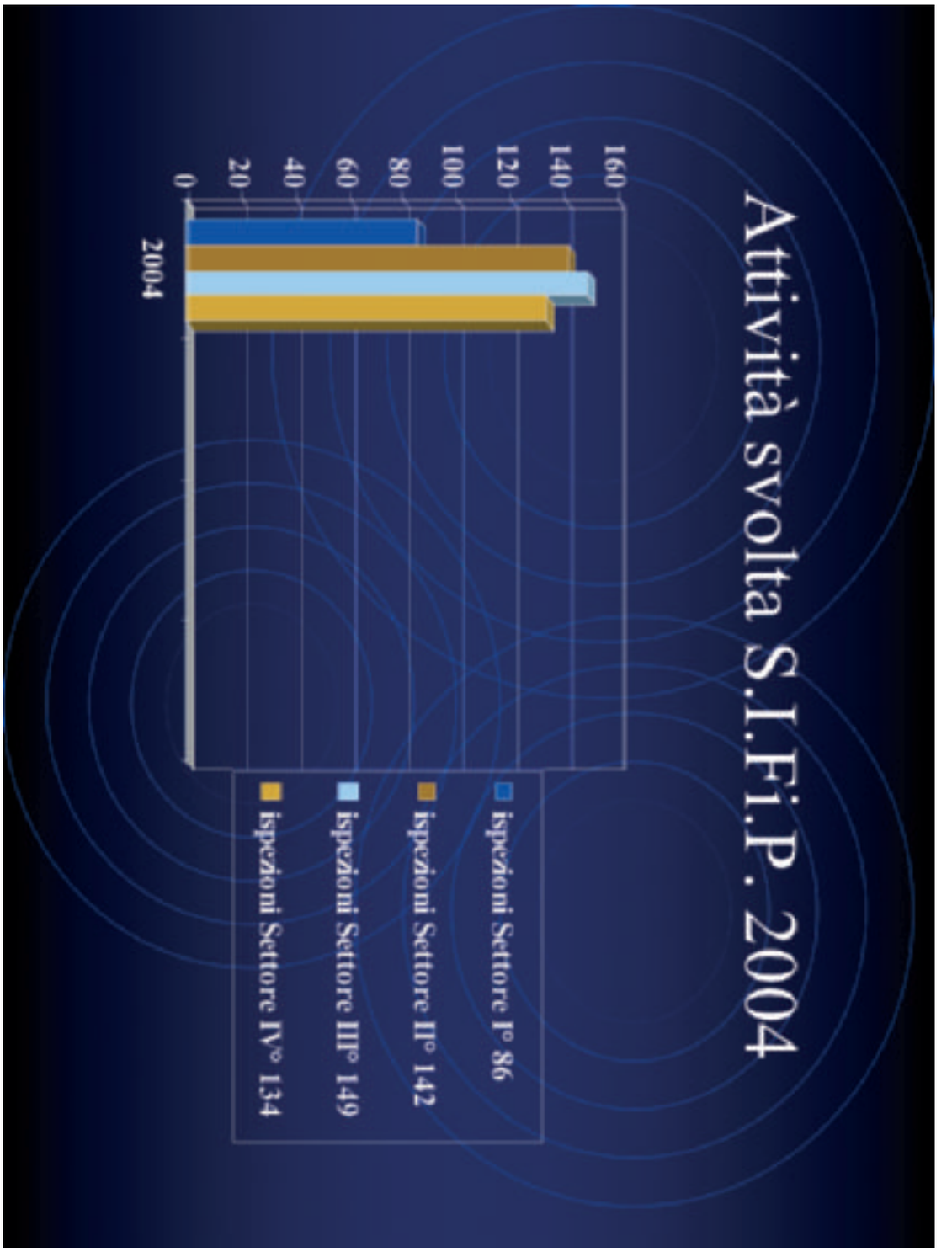
L'attività di tale consesso iniziata già nel 2003, svoltasi nel corso del 2004 e tuttora in corso, ha condotto preliminarmente alla produzione da parte della Ragioneria generale dello Statodi linee di indirizzo alle Amministrazioni centrali affinché gli enti pubblici dalle stesse vigilati, i cui statuti fanno diretto riferimento agli articoli 2403 e seguenti del codice civile, adeguassero la disciplina riferita ai compiti del collegio sindacale affidandogli il controllo contabile (tale scelta è stata operata preminentemente per gli enti previdenziali, INPS, INPDAP, INAIL ed IPSEMA: all'art. 1, comma 159, Legge 30/12/2004, n° 311).

Alla luce della delega normativa riconosciuta ala Ragioneria generale dello Stato dal D.P.R. n° 97/2003, il Comitato ha elaborato uno schema di modifiche ad alcuni articoli ed allegati dello stesso D.P.R. in ambito di compiti e doveri del collegio dei revisori dei conti, in considerazione delle novità introdotte dalla riforma del diritto societario.

A latere dell'attività svolta, il 18 e 19 ottobre 2004 è stato tenuto – nello spirito dell'atto di indirizzo del Ministro – un seminario in collaborazione con l'AIDAP (Associazione Italiana Enti Parco) a tema "Il D.P.R. 97/2003 ed il nuovo scenario amministrativo-contabile delle aree protette: profili applicativi, gestionali, del controllo ed evolutivi", del quale il Comitato ha assunto la direzione scientifica e dove è stato possibile illustrare gli sviluppi possibili nell'ambito del controllo sugli enti pubblici.

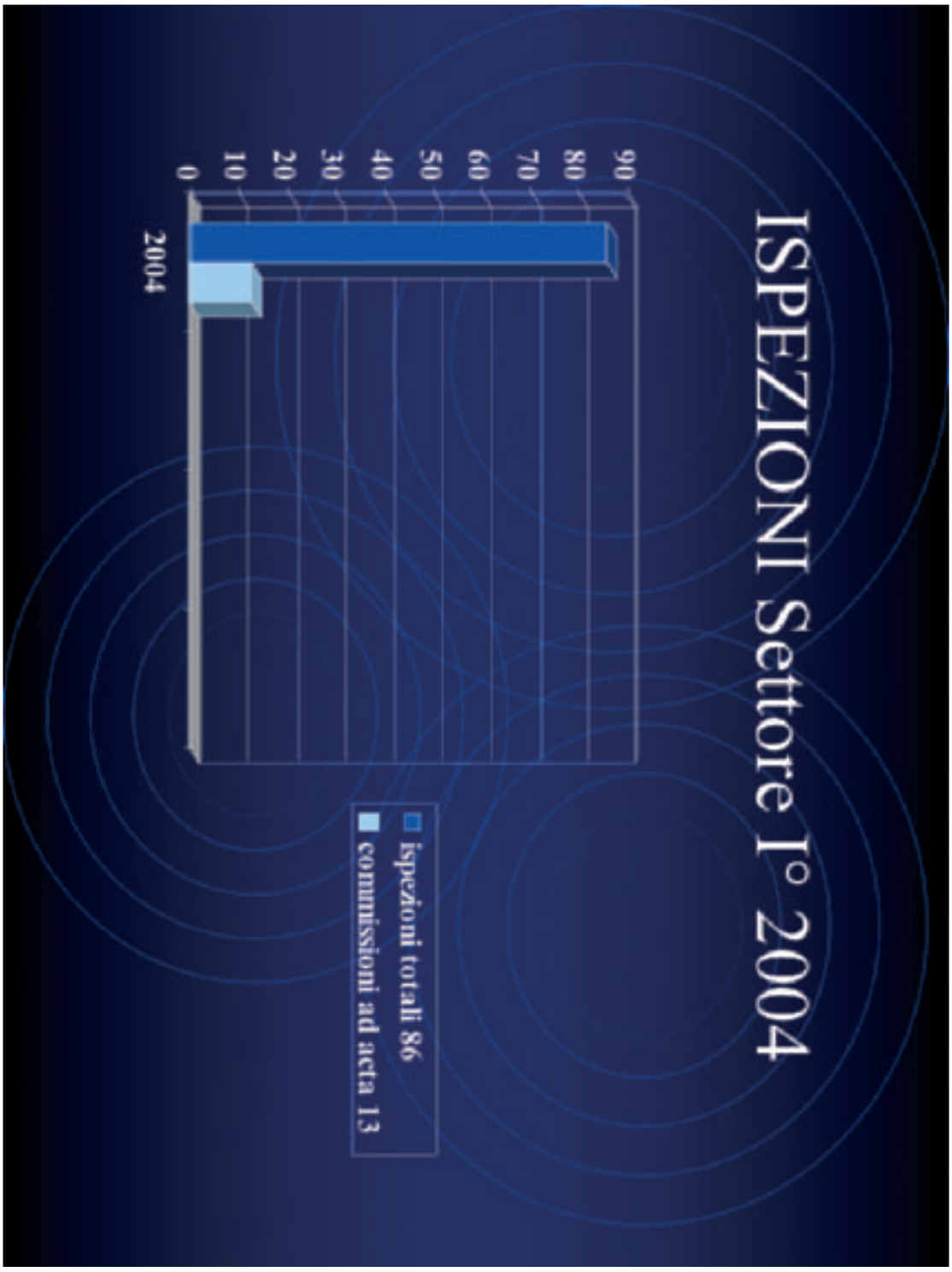
Attualmente, il Comitato ha avviato uno studio di fattibilità normativa rispetto all'adeguamento del sistema dei controlli di finanza pubblica alla disciplina civilistica, coordinata con la regolamentazione comunitaria in materia di contabilità nazionale (SEC '95) e con i princìpi contabili nazionali ed internazionali.

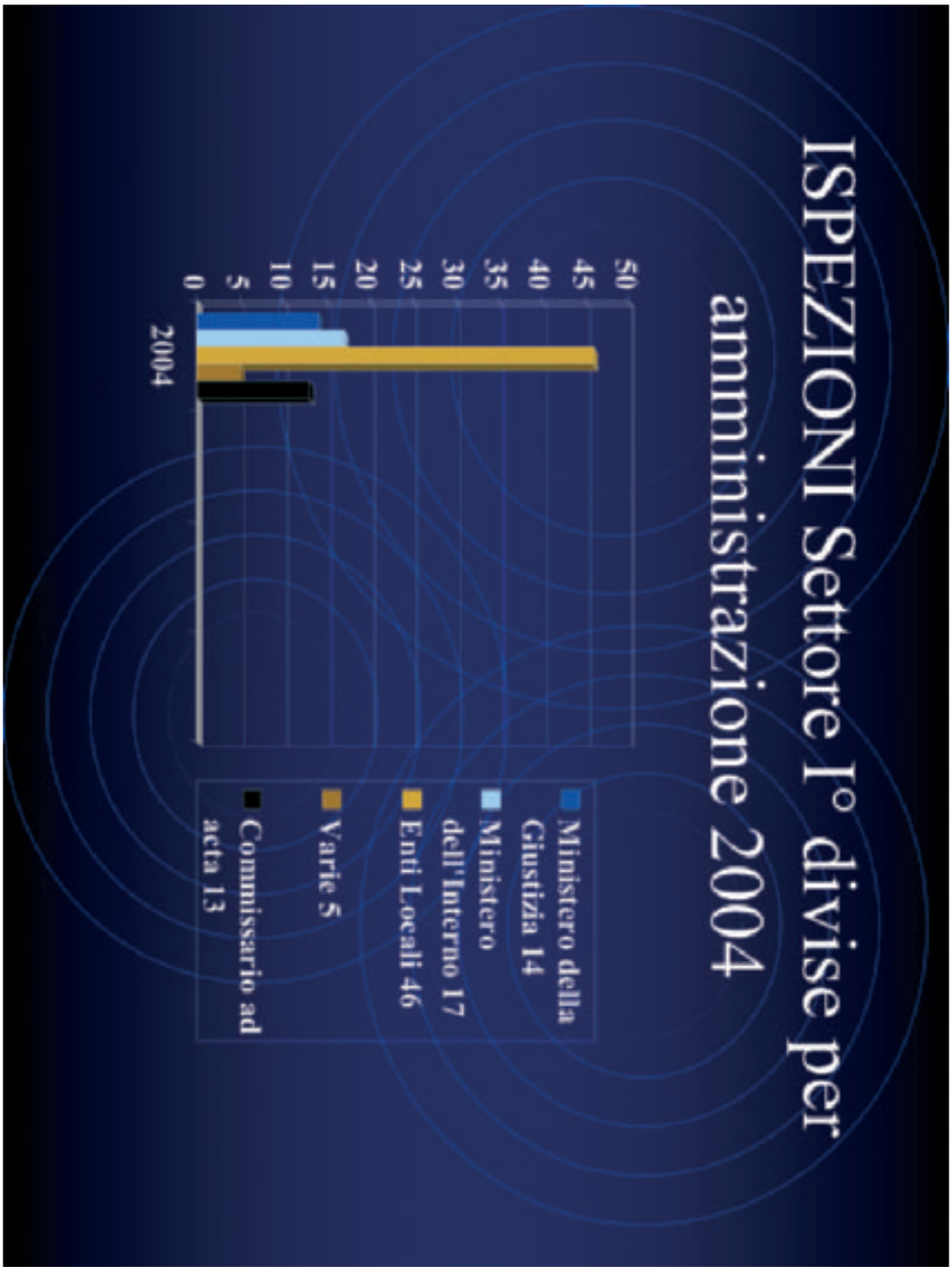
ALLEGATO n° 1

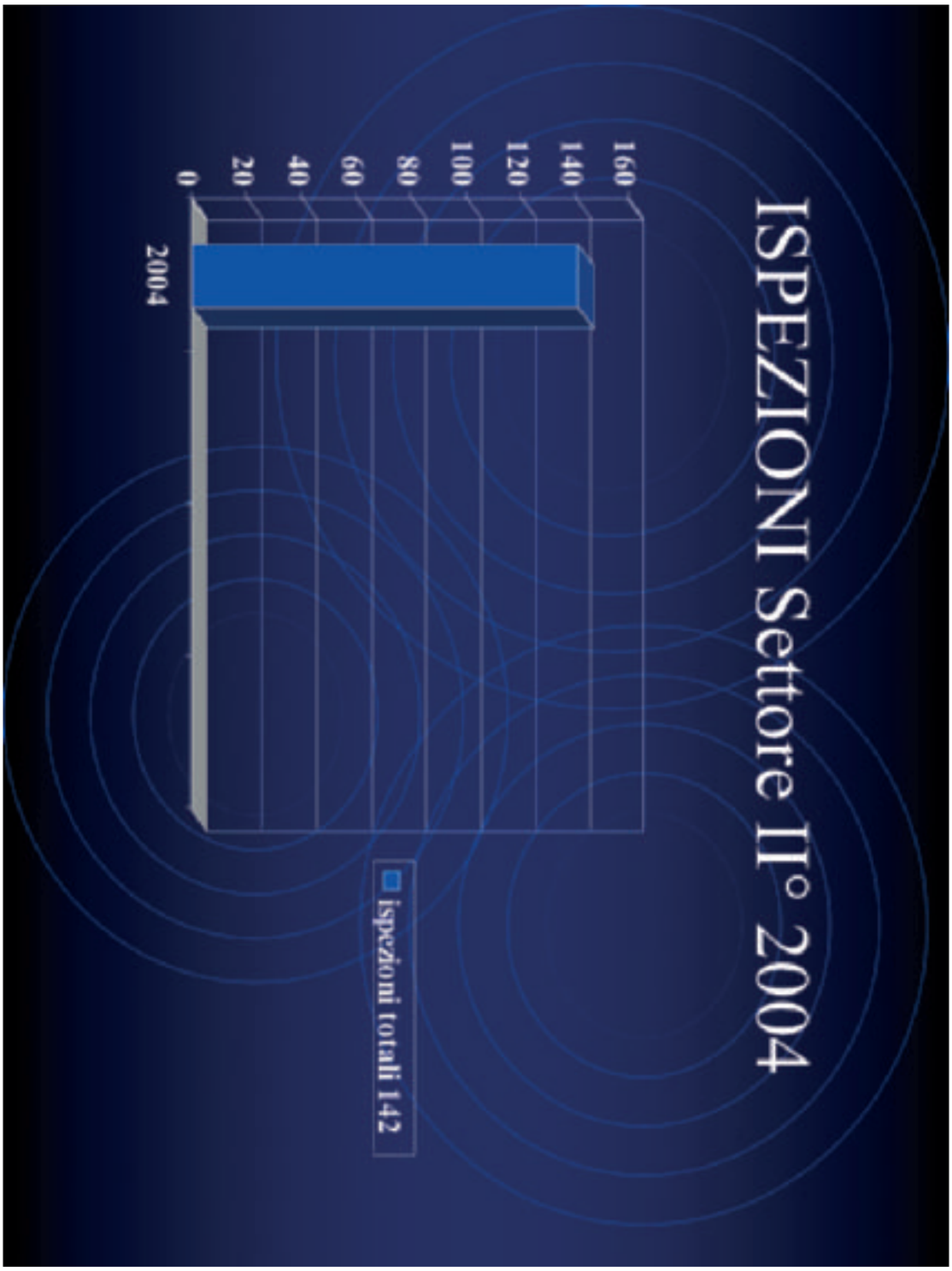

Attività svolta S.I.Fi.P. 2004
160
140
120
100
80
60
40
20
0
2004
ispezioni Settore I° 86
ispezioni Settore II° 142
ispezioni Settore III° 149
ispezioni Settore IV° 134

Attività svolta S.I.Fi.P. 2004

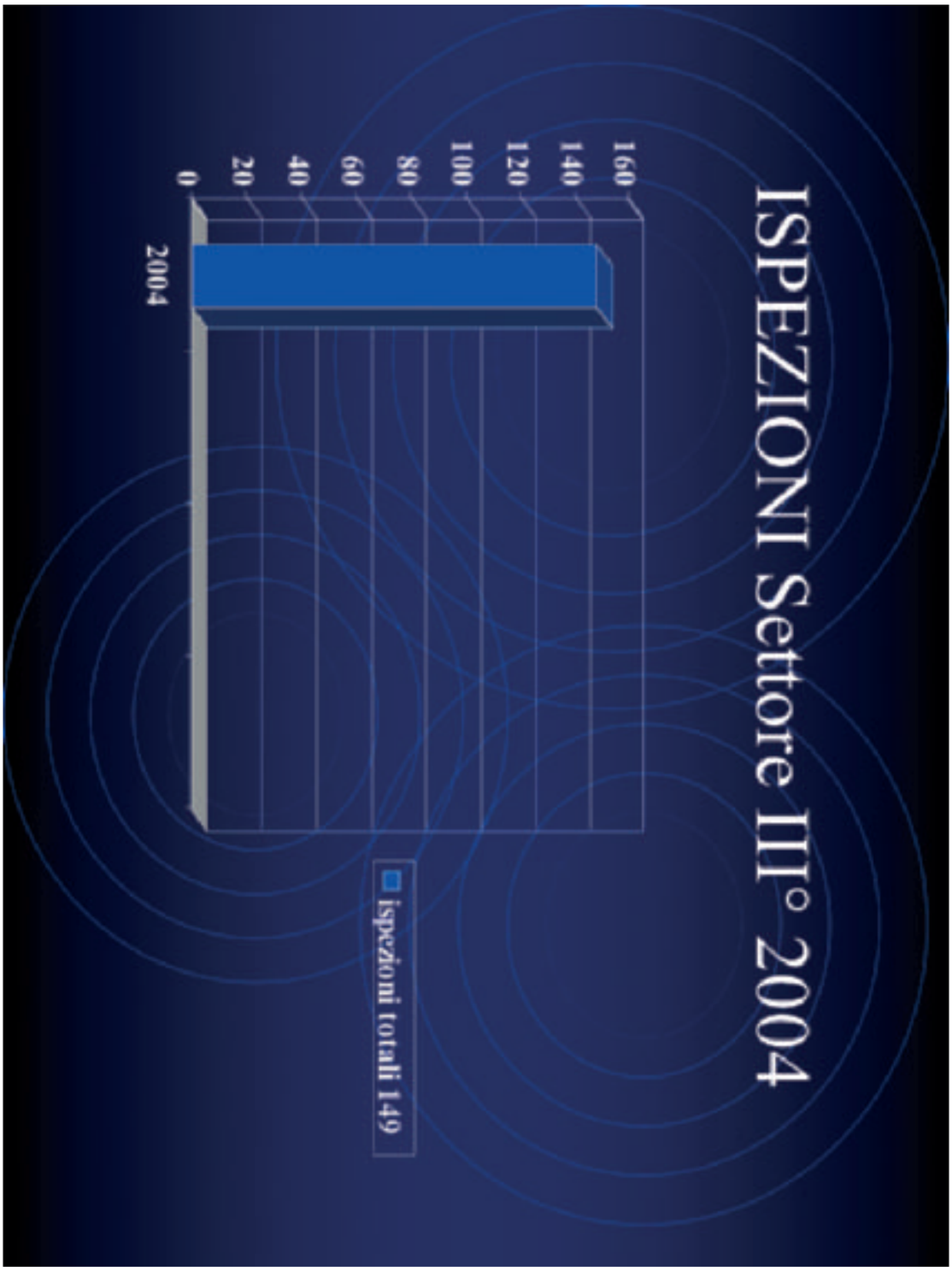
SETTORE	n. verifiche
Settore I°	86
Settore II°	142
Settore III°	149
Settore IV°	134
TOTALE	511

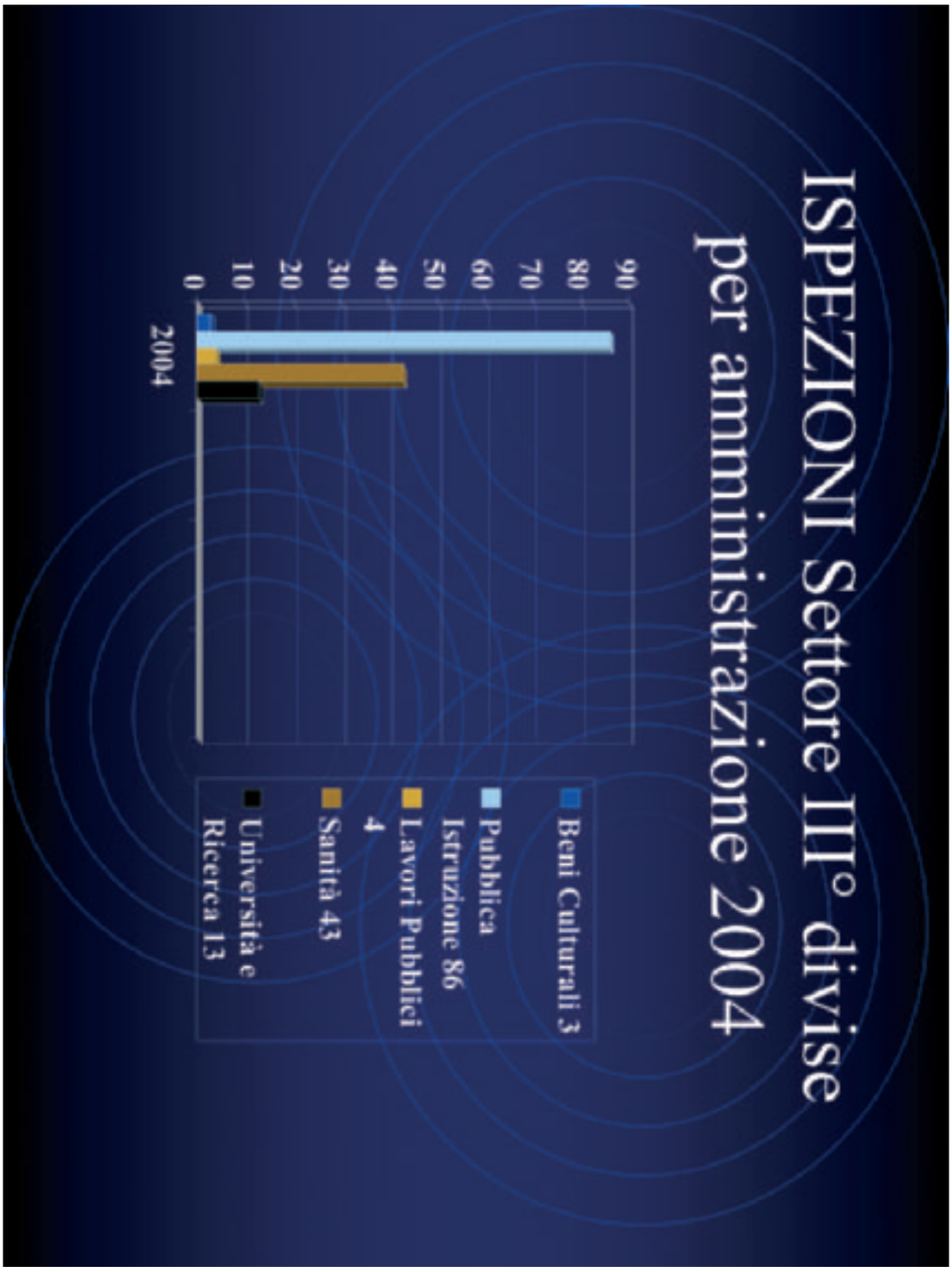

ISPEZIONI Settore I° 2004
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
2004
ispezioni totali 86
commissioni ad acta 13

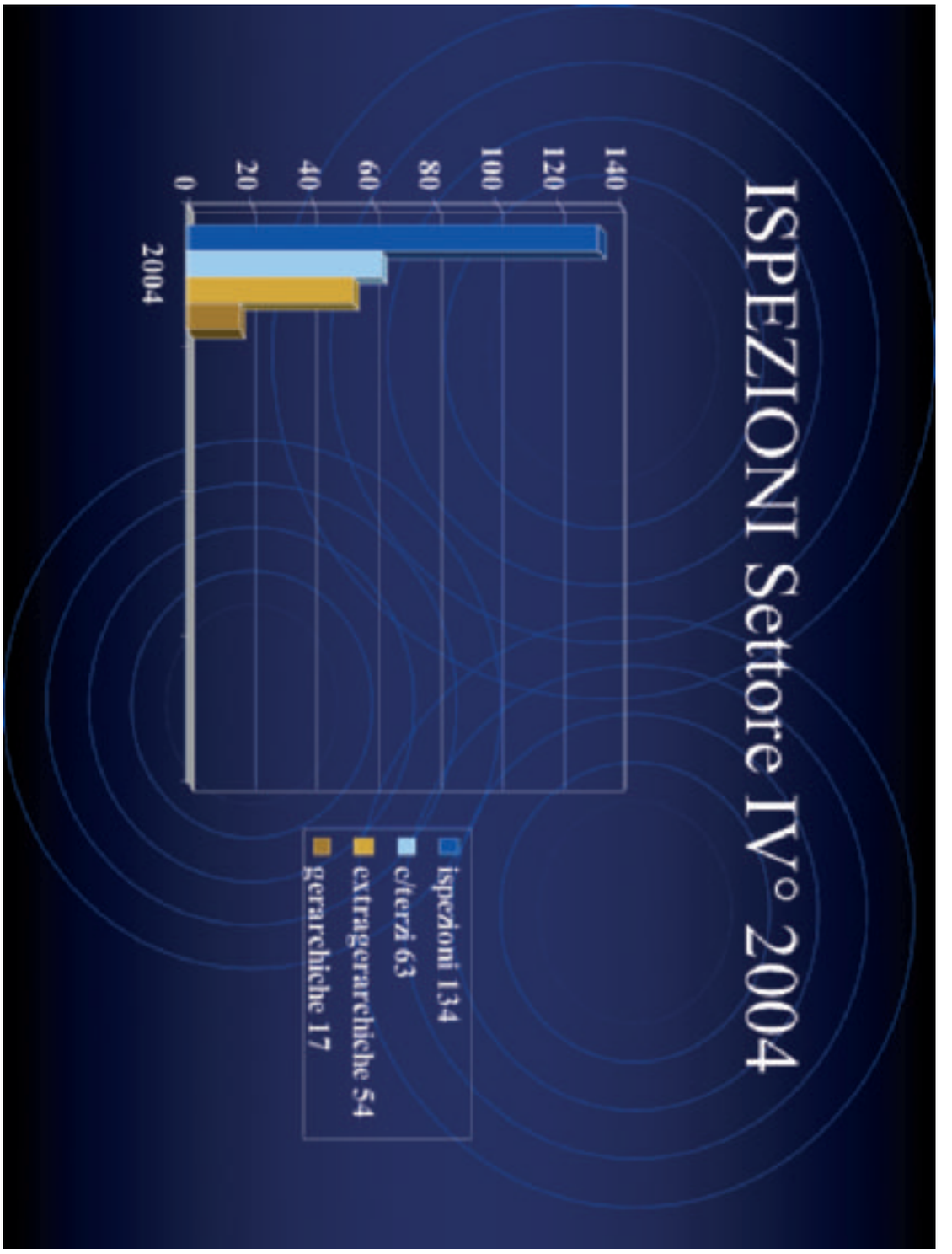

ISPEZIONI Settore I° divise per amministrazione 2004
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
2004
Ministero della Giustizia 14
Ministero dell'Interno 17
Enti Locali 46
Varie 5
Commissario ad acta 13

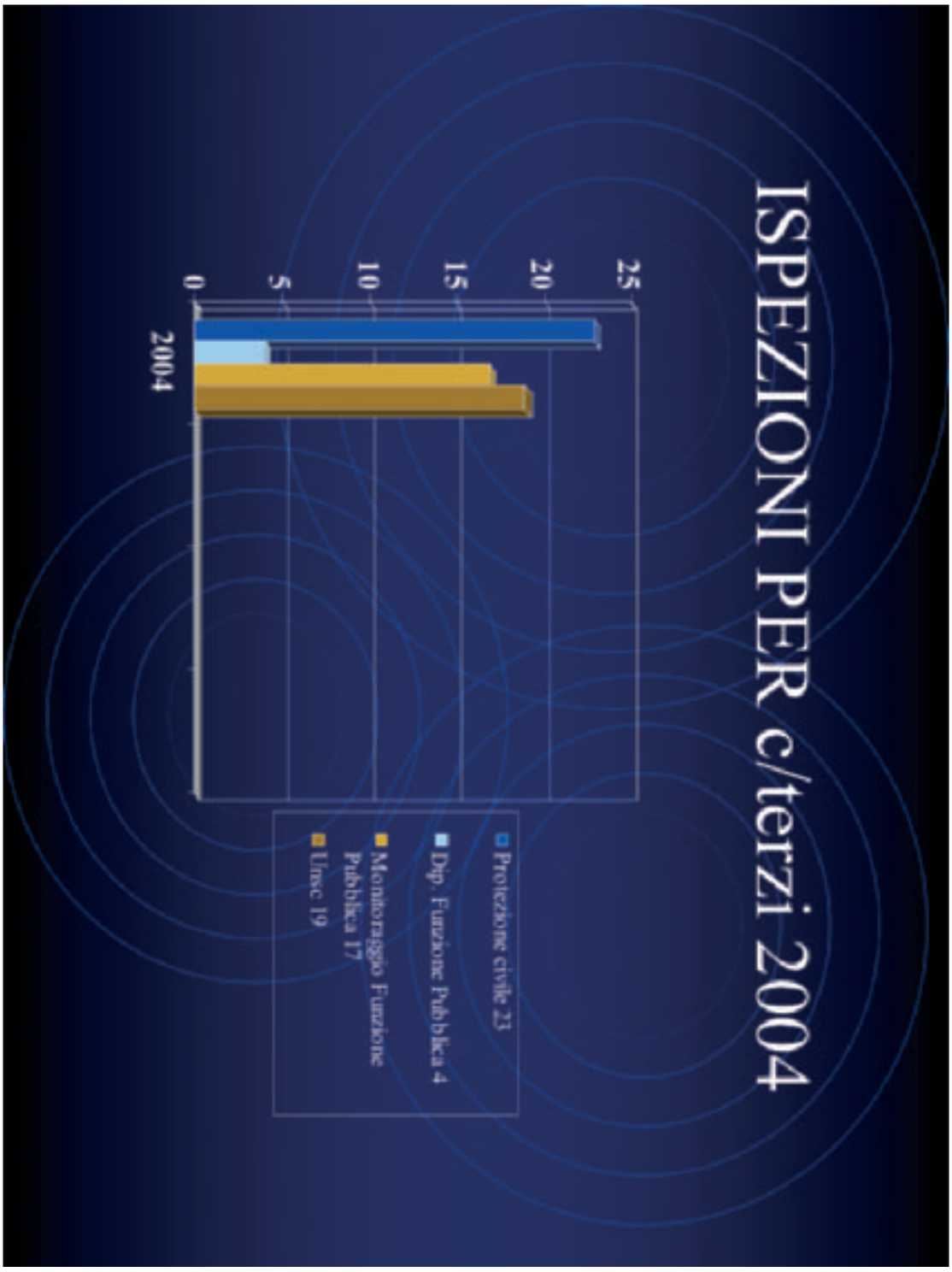

ISPEZIONI Settore II° 2004
160
140
120
100
80
60
40
20
0
2004
ispezioni totali 142

ISPEZIONI Settore II° divise
per amministrazione 2004
60
50
40
30
20
10
0
2004
Affari Esteri 28
ex Commercio Estero 15
Attività Produttive 18
Comunicazioni 2
Difesa 14
Infrastrutture e Trasporti 6
Lavoro e Politiche Sociali 52
Politiche Agricole e Forestali 7

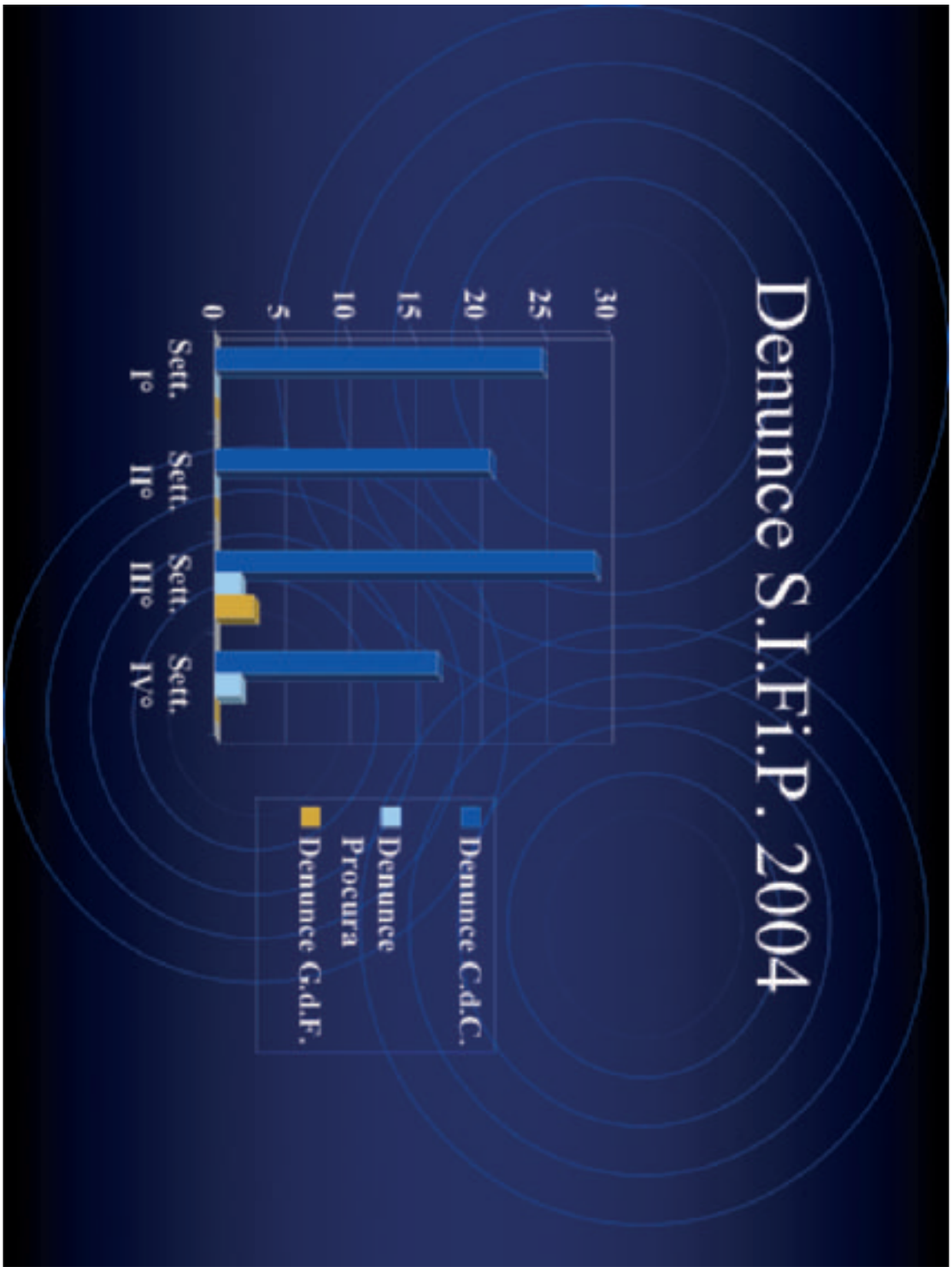

ISPEZIONI Settore III° 2004
160
140
120
100
80
60
40
20
0
2004
ispezioni totali 149


ISPEZIONI Settore III° divise
per amministrazione 2004
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
2004
Beni Culturali 3
Pubblica Istruzione 86
Lavori Pubblici 4
Sanità 43
Università e Ricerca 13


ISPEZIONI Settore IV° 2004
140
120
100
80
60
40
20
0
2004
ispezioni 134
c/terzi 63
extragerarchiche 54
gerarchiche 17


ISPEZIONI PER c/terzi 2004
25
20
15
10
5
0
2004
Protezione civile 23
Dip. Funzione Pubblica 4
Monitoraggio Funzione Pubblica 17
Unsc 19

ISPEZIONI gerarchiche ed
extragerarchiche 2004
25
20
15
10
5
0
2004
ACI 22
ARCHIVI 22
MOTORIZZAZIONI 10
RPS 17


Denunce S.I.Fi.P. 2004
30
25
20
15
10
5
0
Sett. I°
Sett. II°
Sett. III°
Sett. IV°
Denunce C.d.C.
Denunce Procura
Denunce G.d.F.

DENUNCE S.I.Fi.P. 2004

SETTORE	Denunce Procura Corte dei Conti	Denunce Procura della Repubblica	Denunce Guardia di Finanza
Settore I°	25	0	0
Settore II°	21	0	0
Settore III°	29	2	3
Settore IV°	17	2	0
TOTALE	92	4	3

(V506048/101) Roma, 2005 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

Sito Internet: www.tesoro.it

Progetto grafico URP - Ministero dell'Economia e delle Finanze - RGS

Stampa a cura dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.