

Deliberazione n. 1/2004/G

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione Centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

in Adunanza congiunta dei collegi I e II

del 19 dicembre 2003

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

vista la legge 20 dicembre 1996 n. 639;

visto il regolamento approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 43/CONTR./PRG/03;

sentita la Commissione per la Programmazione, istituita con Delibera n. 1/2002/G;

uditi i relatori Consiglieri Luigi Mazzillo e Aldo Carosi;

approva la seguente

DELIBERAZIONE

Concernente la programmazione delle attività di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2004

ORDINA

La trasmissione della deliberazione stessa al Presidente della Camera dei

Deputati, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente del
Consiglio dei Ministri.

IL PRESIDENTE

Tullio LAZZARO

I RELATORI

Cons. Dott. Luigi Mazzillo

Cons. Dott. Aldo Carosi

1 Premessa

Le indagini di controllo, in base al vigente sistema costituzionale e legislativo, devono rispondere al duplice fine di informare il Parlamento ed il Governo sulla correttezza e sulla efficacia dell'azione dell'Amministrazione nonché di stimolare, ove occorra, l'autocorrezione di quest'ultima. Tale prospettiva teleologica s'inquadra nella ridefinizione della collocazione istituzionale della Corte dei conti, la quale, nata come organo di controllo delle amministrazioni dello Stato, è divenuta nell'evoluzione dell'ordinamento, secondo l'espresso riconoscimento della Corte Costituzionale (sent. n. 29 del 1995), organo "al servizio dello Stato-comunità", "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" e "della corretta gestione delle risorse collettive, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità".

Ne consegue che l'attività della Sezione deve essere improntata al criterio di tempestività, riferendo su fatti gestionali vicini nel tempo e formulando osservazioni paradigmatiche per l'assunzione di comportamenti virtuosi.

Proprio tale finalità ausiliaria della funzione della Corte ha indotto la Sezione, in sede di programmazione, a tener conto prioritariamente degli obiettivi ritenuti di maggiore rilevanza tra quelli indicati nelle leggi finanziarie, nel D.P.E.F. e nelle Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri; senza trascurare, peraltro, attività che, sotto il profilo storico o per intrinseca connotazione, presentano elementi problematici.

Nel complesso, quindi, il presente programma ha tenuto conto della rilevanza e dell'attualità di alcune tematiche, cercando di inquadrarle in un contesto sufficientemente ampio e vario, idoneo a individuare significativi indici di comportamento per le Amministrazioni.

Più analiticamente la selezione del programma di controllo si è ispirata ai seguenti criteri:

a) l'entità delle risorse finanziarie dei programmi inseriti nei bilanci; b) la complessità delle procedure realizzative, sia in termini di competenze decisionali che di moduli operativi; c) l'importanza strategica attribuita dalle assemblee parlamentari e dagli organi di governo a determinati obiettivi; d) l'esigenza di approfondire criticità emerse a seguito di precedenti indagini; e) la capacità di autocorrezione dell'Amministrazione, con particolare riguardo ad osservazioni critiche precedentemente formulate dalla Corte; f) elementi sintomatici di cattivo andamento della gestione, quali ritardi nell'attuazione dei programmi o la mancata utilizzazione di fondi; g) il grado di innovatività dei programmi in corso di realizzazione, con particolare riguardo agli obiettivi di contenimento dei costi ed ai collaterali strumenti di monitoraggio; h) la capacità della amministrazione di monitorare e verificare i risultati dei programmi finanziati con somme trasferite dal proprio bilancio, ma gestiti da altri soggetti.

2. Criteri e procedure di riferimento per lo svolgimento delle indagini.

Per tutto quanto non espressamente previsto dalla presente deliberazione si applicano, per il procedimento di controllo, la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 43/CONTR del 2003, nonché le delibere di questa Sezione nn. 15/2000, 11/2001, 1/2002 e 1/2003.

I magistrati istruttori, entro due mesi dalla presente delibera, sottoporranno all'approvazione al Presidente della Sezione un cronoprogramma della indagine a ciascuno assegnata. Periodicamente, a cadenza almeno trimestrale, forniranno al Presidente della Sezione una dettagliata informativa sul procedere dell'istruttoria.

La relazione conclusiva di ogni indagine di controllo è depositata, per l'esame collegiale, entro la data di scadenza del cronoprogramma o il diverso termine che, su motivata richiesta del magistrato istruttore, sarà stabilito dal Presidente della Sezione.

Il Presidente può disporre, con un congruo preavviso, che uno o più magistrati della Sezione approfondiscano particolari aspetti della bozza di referto presentata, riferendone al Collegio in camera di consiglio.

Di regola nel referto verrà dato conto della metodologia istruttoria adottata, della documentazione e dei fatti più significativi su cui si fondano le valutazioni compiute. Tra i profili oggetto di analisi, particolare spazio sarà riservato ai pertinenti profili di natura organizzativa, confrontandoli con i modelli di gestione amministrativa, contenuti nelle più recenti riforme dell'Amministrazione.

In ordine alle relazioni pubblicate nell'ultimo triennio il Presidente, sentito il magistrato istruttore, curerà di porre in essere iniziative opportune per ottenere, da parte dell'Amministrazione, l'adempimento dell'obbligo ad esse imposto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 20/94.

I magistrati, in relazione a particolari situazioni di cui vengano a conoscenza, sono tenuti a valutare l'opportunità di avviare la procedura ex art. 3, comma 12, della legge n. 20/94, attraverso preliminari contatti con il Presidente.

Tutte le relazioni – indipendentemente dall'esercizio nel quale è avvenuta la loro programmazione - saranno aggiornate alla data del loro deposito, attraverso opportuni riscontri istruttori che tengano conto dei fatti gestionali intervenuti.

I magistrati daranno, altresì, notizia al Presidente della Sezione di ogni atto o fatto di cui vengano a conoscenza che possa configurarsi come "atto consequenziale" di precedenti relazioni, secondo quanto previsto dall'art. 3 c. 6 della citata legge n. 20/1994.

3 Attività di monitoraggio

3.1. Comparto entrate.

L'attività di monitoraggio per il comparto entrate deve tendere sempre più a configurarsi come un vero e proprio osservatorio sistematico dell'andamento del gettito. Nel corso del 2004, come già sperimentato negli ultimi mesi del 2001 e in tutto il 2002 e il 2003, verranno elaborati rapporti mensili sui risultati di gettito.

3.1.1 Nell'ambito dei rapporti periodici, oltre all'analisi dei tradizionali aggregati per titolo, UPB e maggiori imposte, verrà monitorato l'andamento del gettito delle fonti di entrata straordinaria (cartolarizzazione ed altre forme di alienazione degli immobili e dei crediti,

emersione del sommerso, condoni, concordato preventivo, emersione delle attività illegalmente detenute all'estero, proventi di nuovi giuochi e scommesse).

3.1.2 Nell'ambito dei rapporti periodici continueranno ad essere fornite indicazioni anche sull'andamento delle entrate connesse all'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti di interesse delle Amministrazioni dello Stato, per il significato che tali dati hanno, non già in termini quantitativi, ma ai fini della valutazione dell'adeguatezza delle azioni poste in essere dalle stesse Amministrazioni per assicurare, con l'effettivo recupero dei crediti, l'efficacia dissuasiva della giurisdizione di responsabilità della Corte.

3.2 Conto del patrimonio

L'attività di monitoraggio delle variazioni delle partite patrimoniali riguarderà l'acquisizione degli elementi necessari per valutare la coerenza e l'attendibilità sostanziale dei dati esposti nel conto del patrimonio e la corretta applicazione delle norme. Il monitoraggio riguarderà altresì, sia il trasferimento di partite patrimoniali alla nuova società Patrimonio S.p.A e l'attività svolta in proposito da quest'ultima, sia i riflessi economici sulla gestione del patrimonio derivanti dall'utilizzazione di strumenti privatistici.

Per facilitare lo svolgimento sistematico e tempestivo dell'attività di monitoraggio è indispensabile che:

- i competenti Uffici Centrali del Bilancio forniscano anche su supporto magnetico o per via telematica la documentazione finora trasmessa solo su supporto cartaceo;
- il Servizio per l'Informatica della Corte metta a punto una specifica procedura informatica per l'archiviazione ed il trattamento dei dati acquisiti dalla Corte, con riguardo sia agli archivi esistenti, sia alla nuova documentazione che verrà a mano a mano acquisita.

3.3. Monitoraggio magazzini dello Stato

Continuerà ad essere assicurato il tradizionale monitoraggio sui magazzini dello Stato.

3.4. Gestioni lavori e infrastrutture da parte delle Amministrazioni dello Stato.

Riguarda l'aggiornamento di un archivio, costituito a partire dall'esercizio 1994, contenente notizie riferibili a circa 900 stazioni appaltanti delle Amministrazioni dello Stato. Viene anche utilizzato – come accaduto negli esercizi precedenti – per attingere elementi istruttori utili alle indagini sulle infrastrutture di volta in volta inserite nei programmi annuali, attraverso l'opportuno coordinamento tra il magistrato responsabile della attività di monitoraggio e il magistrato istruttore della specifica indagine.

3.5. Attività di raccolta e trasmissione all'INPDAP dei dati contributivi e previdenziali dei dipendenti statali (preordinata a rendere effettive le competenze del suddetto Ente in materia pensionistica).

Anche per l'esercizio 2004 prosegue il monitoraggio sull'attività in oggetto, poiché, da un lato, essa non risulta ancora giunta a conclusione, dall'altro assume particolare rilievo ai fini del completamento dell'omonima indagine in corso - afferente al biennio 2002-2003 - consentendo di aggiornare costantemente lo stato delle conoscenze, anche in funzione di possibili ulteriori indagini ove vengano ad evidenziarsi patologie di interesse.

4 Programmi di controllo in corso di svolgimento

Per le sottoindicate indagini - previste dalla delibera n. 1/2003/G e per le quali si rendono necessari ulteriori approfondimenti e/o estensioni dell'ambito dell'istruttoria e dell'analisi - è autorizzata, in considerazione delle caratteristiche che le connotano, oltre alla prosecuzione, anche l'eventuale ampliamento del programma originario, in relazione all'evolversi delle situazioni oggetto di valutazione.

Sullo stato di avanzamento di detti programmi e sulle relative risultanze sarà, comunque, depositata una relazione entro i termini già stabiliti: il Presidente della Sezione, sentito il magistrato istruttore, deciderà se deferirla al collegio competente, ovvero rinviarne l'esame al momento della relazione conclusiva.

§ Analisi dei risultati delle cartolarizzazioni - cat. I.6;

§ Ministero della Istruzione - Riforma scolastica: stato di attuazione della riorganizzazione dell'Amministrazione con particolare riguardo alle strutture decentrate (Uffici scolastici regionali e Centri servizi amministrativi a livello provinciale) - cat. II.3.;

§ Le pensioni di invalidità dei dipendenti dello Stato: pensioni privilegiate e pensioni di inabilità. - cat. III.1¹;

§ Finanziamento, coordinamento e monitoraggio dei programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio PRUSST - cat IV.4;

§ Verifica e valutazione del contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze - ar ea economia; del Ministero della Difesa; del Ministero della Giustizia - V.2.;

§ Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico (artt. 103 e 112 L. n. 388/2000) - cat. VI.4;

¹ L'esigenza di dare continuità all'indagine in corso deriva non solo dalla pur evidente necessità di disporre di tempi adeguati alla dimensione della medesima e al notevole numero di Amministrazioni interessate, quanto - soprattutto - dalla indispensabile esigenza di procedere alla verifica comparativa dei nuovi procedimenti posti in essere in applicazione dell'innovativo D.P.R. 29 ottobre 2001, emesso sulla base del combinato disposto dell'art. 20, all. 1 n.23 della L. n. 59/97 e della legge n. 340/2000, all. A n. 63 ed entrato in vigore solamente nel gennaio 2002. In proposito va rilevato che proprio la troppo recente entrata in vigore di tale Decreto (peraltro non applicabile ai procedimenti pendenti alla data del 1° gennaio 2002), unitamente ai cospicui tempi di completamento dei relativi procedimenti concessivi non ha consentito di esaminare, nel corso del 2003, un numero significativo di fattispecie interessate dalla nuova disciplina. Ciò, allo stato, ha precluso la verifica del raggiungimento degli scopi perseguiti dalla normativa di semplificazione, nonché il raffronto comparativo tra le procedure di concessione delle pensioni privilegiate vigenti per i dipendenti statali e quelle relative al restante personale pubblico, profilo quest'ultimo particolarmente rilevante in relazione alla prossima assunzione, da parte dell'INPDAP, della gestione anche dei procedimenti pensionistici inerenti al personale statale.

§ Finanziamento delle attività di competenza del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, concernenti la ricerca e sperimentazione in campo agricolo - art. 4 legge n. 499/99 – VII.6;

§ Crediti di imposta per gli investimenti in aree svantaggiate – cat. VIII.2;

§ Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione: a) Regolamentazione e sostegno all'immigrazione; b) Controllo dell'immigrazione clandestina – cat. IX.1.

A tal fine i magistrati istruttori procederanno a rideterminare programma e tempi di conclusione di dette indagini, alla luce della situazione esistente al momento del deposito della presente delibera.

5 Esercizio del controllo nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti

L'art. 5 della legge n. 326/03 ha disposto la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti da Ente pubblico a Società per Azioni partecipata; conseguenzialmente vengono a cessare i presupposti in base ai quali le Sezioni Riunite, con delibera n. 5/01, hanno riconosciuto la competenza di questa Sezione. Il Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è delegato, al fine di conferire continuità all'azione di controllo nei confronti del predetto Ente, a promuovere le opportune iniziative, affinché da parte della Sezione stessa, o della Sezione Enti, sia assicurato il controllo sulla gestione inerente al periodo compreso tra il 1 gennaio 2003 e la effettiva trasformazione disposta dalla richiamata norma.

6 Programmi di controllo

Il programma di controllo per l'esercizio 2004 viene articolato in categorie con riguardo alle materie oggetto di indagine.

I programmi sono individuati con doppia cifra, di cui la prima relativa alla categoria e la seconda al numero progressivo dell'indagine nell'ambito della categoria stessa.

Categoria I. Entrate

Come per gli anni precedenti, i temi d'indagine proposti sono stati individuati e selezionati sulla base dei monitoraggi svolti e degli elementi critici emersi a seguito delle indagini effettuate e dell'attività di analisi connessa agli adempimenti per la parificazione del rendiconto generale dello Stato e per l'annuale relazione al Parlamento, con particolare riferimento al capitolo sul Ministero dell'economia e delle finanze. Altre indagini si collegano direttamente all'attuazione di programmi e di obiettivi adottati con le più recenti manovre di finanza pubblica e che appaiono particolarmente critici ai fini del funzionamento del sistema impositivo e dell'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti.

I.1. Risultati e costi del condono, del concordato e delle sanatorie fiscali

Il mantenimento degli equilibri della finanza pubblica dell'esercizio finanziario 2003 è stato largamente affidato al condono tombale ed alle altre forme di sanatorie fiscali, il cui effetto di gettito è peraltro destinato a farsi sentire – sia pure in misura molto più contenuta - anche nel 2004 e nel 2005.

Per il solo 2003 le previsioni iniziali di competenza indicavano un importo di 4.442,4 milioni di euro per le entrate derivanti da "condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti" e di 748,6 per le entrate derivanti da "condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi indiretti", per un totale di 5.191 milioni di euro. In sede di bilancio di assestamento tali importi sono stati variati, rispettivamente, di +6.348 milioni di euro per i tributi diretti e di +1.121 per i tributi indiretti. Conseguentemente, l'importo complessivamente atteso per l'esercizio finanziario 2003 da condoni e sanatorie è ora di 12.660 milioni di euro.

Nell'audizione presso la Commissione bilancio del Senato di venerdì 10 ottobre u.s. sulla finanziaria e sul bilancio per il 2004 il Presidente della Corte ha evidenziato come, sulla base dei dati attualmente disponibili e delle stesse variazioni apportate dal Governo in sede di assestamento alle previsioni di entrata, sembrerebbe configurarsi per le entrate straordinarie da condono un ruolo solo in parte aggiuntivo rispetto alle entrate ordinarie.

Un tale effetto è sicuramente in parte ricollegabile alla fisiologica contrazione dei versamenti a titolo di accertamento e controllo, posto che la sanatoria ha investito, com'è noto, sia le liti pendenti e le liti potenziali, sia la riscossione delle cartelle di pagamento anche se non più impugnabili. Oltre a quantificare tale impatto, andrebbero tuttavia valutati anche gli effetti che più in generale un condono può avere sul comportamento delle varie categorie di contribuenti, interessate o meno alle possibilità del condono.

Schematizzando, gli obiettivi dell'indagine si possono così riassumere:

- 1) verifica ed analisi del numero delle dichiarazioni integrative presentate e dei relativi introiti (per tipo di condono e di sanatoria e per categoria di contribuenti) rispetto a quelli attesi;
- 2) verifica ed analisi del numero e degli importi delle dichiarazioni integrative presentate in via riservata;
- 3) verifica dell'incidenza della c.d. "rottamazione dei ruoli" in termini di importi versati e di crediti cancellati;
- 4) valutazione dei costi di gestione dei condoni e delle sanatorie in termini di capacità operativa utilizzata e di implicazioni in termini di capacità operativa utilizzabile per l'espletamento delle altre missioni istituzionali del Dipartimento per le politiche fiscali e delle Agenzie fiscali (opportunity costs);
- 5) verifica delle iniziative e delle azioni poste in atto dall'Amministrazione per indurre modificazioni in senso "virtuoso" nei comportamenti dei contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie;
- 6) effetti dei condoni e delle sanatorie sui comportamenti delle categorie di contribuenti che se ne sono avvalse;

- 7) valutazione degli eventuali effetti sull'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria da parte delle categorie di contribuenti non interessati ai condoni ed alle sanatorie;
- 8) valutazione dell'eventuale effetto di sostituzione già verificatosi e di quello prevedibile degli introiti straordinari da condono e sanatorie rispetto agli introiti ordinari da attività di accertamento e controllo.

1.2. Risultati e costi dei programmi di incentivazione dell'emersione del sommerso

Il fenomeno del sommerso continua ad avere in Italia dimensioni molto maggiori di quelle riscontrate negli altri paesi dell'UE e, più in generale, dell'Occidente. Secondo studi comparativi svolti in sede internazionale, la quota sul PIL dell'economia sommersa sarebbe in Italia del 26,2%, inferiore a quella della sola Grecia (28,3%).

Il nostro Istituto di statistica ha di recente fornito i dati relativi all'ultima rilevazione in proposito relativa all'anno 2000. Tali dati, pur risultando inferiori a quelli prima citati, confermano la rilevanza e la sostanziale immutabilità del fenomeno. Secondo l'ISTAT, infatti, la quota di PIL attribuibile all'economia sommersa sarebbe cifrabile per il 2000 tra il 15,2 e il 16,9%, con una leggera flessione rispetto al massimo raggiunto nel 1997 (15,9-17,7%). In valore assoluto, si tratterebbe, quindi, di un importo che si aggirerebbe sui 190 miliardi di euro.

All'economia illegale corrisponde una quota di lavoro illegale, nell'ordine del 15% (3,5 milioni di lavoratori su un totale di 23,4), anche se con significative differenze tra un settore e l'altro.

Oltre a provocare distorsioni nella concorrenza e ad indebolire l'economia legale, da un lato, ed a confinare in situazioni di sfruttamento i lavoratori in nero, dall'altra, il sommerso sottrae ad imposizione fiscale e contributiva una rilevante base imponibile.

Già nella precedente legislatura erano stati promossi programmi di emersione del sommerso. In particolare, la legge 23 dicembre 2000, n.388 (legge finanziaria 2001) aveva stabilito all'art.5 che le maggiori entrate che sarebbero risultate dall'aumento delle basi imponibili dei tributi erariali e dei contributi sociali per effetto dell'applicazione delle disposizioni dell'art.116 della stessa legge, riguardanti misure di incentivazione per favorire l'emersione del lavoro irregolare, fossero destinate ad un fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora Ministero dell'economia e delle finanze), finalizzato, con appositi provvedimenti, alla riduzione dell'IRPEG e dell'IRPEF gravanti sul reddito d'impresa, con priorità temporale nelle sezioni circoscrizionali del collocamento a più elevato tasso medio di disoccupazione (art.4, comma 3, L.448/98) e nelle aree territoriali di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n.1260/1999 del Consiglio, nonché in quelle delle regioni Abruzzo e Molise.

Si tratta di un programma che è rimasto in quanto tale sostanzialmente inattuato, giacché nella seconda metà del 2001, con l'entrata in carica del nuovo Governo costituitosi a

seguito dell'avvio della nuova legislatura, venne adottata la nuova legge n.383/2001 per favorire, a condizioni altamente agevolate ed ampiamente pubblicizzate, l'emersione del sommerso. A tale legge sono state apportate successive correzioni ed integrazioni. I termini di scadenza sono stati da ultimo (decreto legge 25 settembre 2002, n.210) prorogati al 28 febbraio 2003 per la presentazione del piano di emersione progressiva ed al 15 maggio 2003 per la presentazione della dichiarazione. Ma anche tali programmi non sembrano aver avuto molto successo: le somme complessivamente versate a titolo di regolarizzazione delle imprese e dei lavoratori in nero in base a tale legge si sono fermate a 9,2 milioni di euro nel 2002 ed a 7,3 nei primi nove mesi del 2003. Secondo dati resi pubblici dall'Agenzia delle entrate, ad emergere sarebbero stati solo 2.823 aziende e 3.584 lavoratori (rispetto ai 3,5 milioni stimati). E' partita, quindi, la fase della repressione, basata, da un lato, sull'invio alle aziende sospette di inviti a fornire specifiche informazioni e, dall'altro, sull'espletamento di "accessi brevi".

In considerazione della rilevanza dei problemi connessi al perpetuarsi del fenomeno e dei benefici che potrebbero derivare per l'economia e per la finanza pubblica dal suo ridimensionamento, appare opportuna una verifica approfondita dei risultati effettivamente conseguiti e dell'adeguatezza dell'azione amministrativa fin qui svolta per conseguire gli obiettivi di emersione.

Schematizzando, lo svolgimento dell'indagine dovrà comprendere:

- a) una premessa sulle dimensioni e sulle caratteristiche dell'economia sommersa e del lavoro nero in Italia e negli altri maggiori paesi dell'UE e sulle implicazioni che ciò comporta in termini di mancato gettito e di comportamenti evasivi indirettamente indotti anche nell'economia emersa, oltre che di costi di controllo e di distorsioni della concorrenza;
- b) l'esame dell'evoluzione e dei contenuti del quadro legislativo e dei relativi provvedimenti attuativi finalizzati a favorire l'emersione dell'economia sommersa e del lavoro nero;
- c) la rilevazione e l'analisi dei risultati di adesione conseguiti, in termini di numero di soggetti emersi e di proventi finanziari aggiuntivi acquisiti;
- d) la rilevazione e l'analisi dei costi effettivamente sostenuti (capacità operativa impiegata, spese per la comunicazione, ecc.) e delle agevolazioni accordate;
- e) l'esame degli effetti di interferenza collegabili alla contestuale operatività di altre misure finalizzate a far emergere materia imponibile (in particolare, condoni e sanatorie e studi di settore);
- f) l'analisi dell'efficacia dei programmi di repressione predisposti ed attuati dopo la scadenza dei termini per l'emersione agevolata.

I.3. Indagine sul funzionamento del sistema delle accise nel mercato interno

Con l'abolizione delle barriere doganali si è realizzato nell'U.E. il mercato interno. Ai fini dell'abolizione anche delle frontiere fiscali si è altresì reso necessario procedere all'armonizzazione delle legislazioni relative all'imposta sul valore aggiunto ed alle accise - imposte indirette che, per il principio di territorialità, colpiscono determinati prodotti all'atto

della loro produzione, importazione, commercializzazione o immissione al consumo. A seguito dell'attuazione del mercato unico interno, il campo di applicazione delle accise è stato circoscritto a tre categorie di prodotti, è cioè:

- oli minerali (derivati dal petrolio e destinati alla carburazione ed alla combustione);
- tabacchi;
- spiriti (alcol e prodotti alcolici).

Tali imposte non solo hanno una rilevanza economico-fiscale, in quanto assicurano entrate per circa 30 miliardi di euro annui, ma rispondono anche a finalità di natura extra-tributaria, e specificamente:

- finalità di natura sanitaria e di tutela della salute dei consumatori, in quanto possono essere dirette a scoraggiare il consumo di prodotti dannosi per la salute (ad es. prodotti alcolici e tabacchi) ovvero ad assicurare la rispondenza del prodotto ai requisiti di legge per la destinazione al consumo umano);

- finalità di tutela ambientale (ad es., accise sui carburanti e proposta di tassazione concernente l'emissione di gas inquinanti).

Il regime fiscale che si applica nell'intervallo tra il verificarsi del fatto generatore dell'imposta e l'estinzione dell'obbligazione fiscale si definisce "regime sospensivo" e corrisponde al precedente regime SIF (regime dei prodotti schiavi di imposta di fabbricazione).

La circolazione dei prodotti da assoggettare ad accisa avviene attraverso scambi tra depositi fiscali, operatori registrati ed operatori non registrati. La movimentazione delle merci in esame avviene sotto scorta di un documento di accompagnamento, che può essere rilasciato solo se è stata prestata un'adeguata cauzione a garanzia del pagamento dell'imposta gravante sulle merci trasportate. Tale garanzia deve essere valida in tutto il territorio comunitario, deve essere commisurata all'intero ammontare dell'imposta e non può formare oggetto di esonero.

In regime di libero scambio intracomunitario delle merci, non è stato peraltro possibile limitare la circolazione dei prodotti soggetti ad accisa al solo regime sospensivo, ma si è reso necessario prevedere anche la circolazione di merce libera ovvero con imposta già assolta nel Paese di partenza. Di conseguenza, l'accertamento della quantità e qualità dei prodotti soggetti ad accisa, nonché della regolarità delle modalità di movimentazione, presentano aspetti di particolare complessità e rilevanza sotto il profilo economico-fiscale, anche in considerazione dell'elevato volume dei traffici del settore e del cospicuo ammontare dei connessi importi monetari.

Appare pertanto opportuno accertare la puntuale applicazione delle vigenti disposizioni normative comunitarie e nazionali da parte dell'Amministrazione, l'efficacia del sistema dei controlli relativi alla produzione, importazione, circolazione e detenzione dei prodotti da assoggettare ad accisa ed al corretto versamento delle imposte, nonché l'efficienza ed il grado di vulnerabilità delle procedure operative seguite.

I.4. Le nuove forme dell'alta vigilanza sull'attività di accertamento: attività svolta e risultati conseguiti.

Un problema che si è da sempre posto ai fini della corretta ed efficace gestione dell'attività di acquisizione delle entrate tributarie è quello della vigilanza sull'attività di accertamento. Al di là dell'azione dei servizi ispettivi interni, la presenza accanto all'Amministrazione civile di un corpo militare qual è la Guardia di finanza appare essa stessa finalizzata ad indurre, attraverso il reciproco monitoraggio che necessariamente ne consegue, effetti di imitazione positiva e di scoraggiamento di comportamenti devianti. Agli inizi degli anni '80 si ritenne che ciò non bastasse per assicurare un effettivo impegno nel contrasto dell'evasione di grandi proporzioni e venne istituito il SeCIT che, dopo un tentativo di collocazione presso la presidenza del Consiglio, fu posto alle dirette dipendenze del Ministro delle finanze, con connotazioni che in larga parte anticipavano quello che sarebbero state proprie del modello dell'autorità amministrativa indipendente. Il SeCIT era infatti un organo collegiale, a composizione interdisciplinare, non gerarchizzato, costituito da persone con elevata formazione e status professionale, con poteri di auto-organizzazione e di auto-programmazione, da esercitarsi con controlli nei confronti sia degli Uffici, sia dei contribuenti.

Dopo circa un ventennio nel corso del quale il SeCIT aveva quanto meno esercitato una funzione sicuramente dissuasiva nei confronti dell'apparato amministrativo e dei contribuenti di maggiori dimensioni, è stato avviato un processo di radicale trasformazione del Servizio, da Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî a Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario, che - come si rileva nella relazione della Corte sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2002 dell'ex Ministero delle finanze - è quasi del tutto avvenuto attraverso l'esercizio dell'attività di delega legislativa avente il suo presupposto nella legge Bassanini n.59/97 ed ha avuto il risultato di profondamente modificare missioni, ruolo e modalità operative del Servizio, che si è trasformato da organo di controllo con caratteristiche prossime a quelle di autorità amministrativa indipendente nel campo dell'accertamento tributario ad organismo di studio su tutti i temi della politica economica di volta in volta d'interesse del Ministro ai fini dell'attività di elaborazione delle strategie e degli interventi di politica economica. La missione quasi esclusiva è infatti oggi quella - assente nell'impianto legislativo originario del 1980 - di studio e consulenza al Ministro. Per converso, non c'è più il controllo straordinario sui contribuenti sospettati di evasione di grandi dimensioni, mentre il controllo sugli uffici finanziari è stato sostituito da un'attività - da svolgersi peraltro a richiesta del Ministro - di "valutazione sulle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte del Corpo della Guardia di finanza e delle agenzie ai fini della vigilanza generale da parte del Ministro stesso" (art.22 DPR n.107/2001).

Gli effetti delle innovazioni legislative sono state in vario modo accentuati dalle modalità di utilizzo del Servizio da parte del Vertice politico, in quanto ben poco è stato richiesto al Servizio relativamente all'esercizio della funzione di vigilanza generale prevista dall'art.22 del DPR 107/2001: solo cinque incarichi nel biennio 2001-2002, peraltro in nessun caso

riguardanti profili di ordine fiscale. Nessuna richiesta di intervento ha riguardato la Guardia di finanza.

La riconsiderazione del ruolo, dell'assetto organizzativo e delle modalità operative del SeCIT era probabilmente inevitabile ed opportuna in un contesto che ha visto il completo rivoluzionamento dell'assetto organizzativo dell'intero ex Ministero delle finanze, prima con l'adozione del modello organizzativo del "ministero snello" e l'istituzione delle agenzie fiscali, e , poi, con la sua unificazione con l'ex dicastero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze.

Resta tuttavia l'esigenza di verificare l'adeguatezza e l'efficacia dei nuovi meccanismi e delle nuove procedure attualmente in essere per quanto riguarda la vigilanza sull'attività di controllo e di accertamento da parte degli uffici e della Guardia di finanza, in considerazione della rilevanza decisiva che l'efficacia e la correttezza con cui tale attività viene svolta ha ai fini della credibilità e della tenuta stessa del sistema tributario.

I.5. Incongruenze, ritardi e carenze nei recuperi delle spese di giustizia

Da precedenti indagini della Corte è emersa con chiarezza la particolare criticità della riscossione dei rimborsi per spese di giustizia.

I dati dei recuperi (anno 2002) sono risultati, già in termini di accertamenti, di gran lunga inferiori a quelli della spesa (60.342 milioni di euro per l'accertato del capitolo di entrata 3302 rispetto all'importo complessivo di 333.7555 milioni di euro per gli impegni di spesa sui due capitoli 1360 e 1472). Lo sbilancio appare, poi, maggiore se si raffronta il riscosso (meno di 22 milioni) con il pagato (oltre 348 milioni). Le entrate coprono, quindi, solo il 18,1% in termini di accertato/impegnato e il 6,3% in termini di riscosso/pagato. Anche se l'esercizio 2001 fa registrare i rapporti di copertura più bassi (rispettivamente 9,8 % e 3,2%), il 2002 segna un evidente peggioramento rispetto al 2000, quando il rapporto accertato/impegnato è stato del 23,2% e quello riscosso/pagato del 6,9%.

Mentre si tratta di comprendere le ragioni della punta di spesa nel 2001, va, peraltro, evidenziato che il raffronto entrata /spesa appena accennato non è del tutto affidabile neppure nell'aggregato, non sussistendo una corrispondenza biunivoca fra l'oggetto del capitolo di entrata 3302 e quello dei capitoli di spesa 1360 e 1472. La prima fase dell'indagine dovrà, pertanto, riguardare proprio la rilevazione di dati di raffronto completi ed omogenei per l'entrata e per la spesa.

Solo successivamente l'analisi si potrà concentrare su un esame approfondito:

- della natura, del contenuto e dell'andamento dei recuperi delle spese di giustizia;
- delle carenze gestionali cui possono essere fatti risalire i deludenti risultati gestionali.

Un approfondimento specifico, anche in riferimento alla sentenza della Corte costituzionale 22 luglio 2003, n.266, dovrà infine riguardare, alla luce dell'art.81, 4^a comma Cost. – tenuto conto dell'evidente scissione tra la fase dell'anticipazione e quella del recupero - le problematiche relative all'applicazione dell'art.116 del d.leg. 30 maggio 2002, n.113, testo

unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, in base al quale lo Stato anticipa al difensore d'ufficio l'onorario e le spese a lui spettanti, salvo recuperare le relative somme nei confronti dell'assistito. Considerazioni analoghe possono peraltro valere anche per la legge sul patrocinio dei non abbienti (n.134/01), sulla quale dovrebbe gravare l'onere della spesa per il difensore d'ufficio quando l'assistito sia ammesso a godere del patrocinio a carico dello Stato, e che è stata riconosciuta dalla Corte dei conti – nella periodica relazione al Parlamento sulla legislazione di spesa (sez. riun., 3 agosto 2001, n.37) – priva di sufficiente copertura finanziaria, onde la spesa per siffatto patrocinio è pur essa carente dei mezzi per farvi fronte.

I.6. Il funzionamento della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze

Il profondo processo di riforma che ha investito l'ex Ministero delle finanze ha coinvolto anche la vecchia "Scuola tributaria Ezio Vanoni", alla quale sono ora assegnati obiettivi formativi strettamente correlati con la nuova realtà operativa e con le nuove sfide dell'ex Ministero delle finanze e, tendenzialmente, del nuovo Ministero integrato. Di qui anche il cambiamento di denominazione in Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze.

Secondo le direttive annuali del Ministro, le aree prioritarie dell'attività formativa sono quelle dell'interpello e delle professionalità specialistiche per le materie più interessate dalle modifiche legislative, nonché quelle della managerialità e della formazione di alto livello richieste dal nuovo modello organizzativo per agenzie, da realizzare anche attraverso la stipula di convenzioni con Università ed enti esterni pubblici e privati. Oltre a quelli formativi, alla Scuola vengono affidati obiettivi di ricerca e di studio, con elaborazione di materiale didattico originale, di supporto all'azione di riforma conseguente alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, nonché di implementazione, monitoraggio e manutenzione evolutiva del nuovo sistema informativo e contabile, di allestimento di adeguata formazione per il personale addetto alle relative procedure, dell'attuazione del piano di ristrutturazione e di riorganizzazione della biblioteca e di implementazione del sito Web.

Come risulta dalla relazione della Corte sul rendiconto generale dell'ex Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 2002, gli indicatori quantitativi dell'attività svolta dalla Scuola evidenziano per il 2002 risultati generalmente, e coerentemente, migliori di quelli dell'esercizio precedente. E', infatti, aumentato il numero dei corsi realizzati e dei partecipanti. Ma ancora di più è aumentato il numero delle ore di formazione erogate, sicché è aumentato il numero delle ore per partecipante (da 15,21 nel 2001 a 22,04 nel 2002, +44,90%). Sono conseguentemente aumentati, ma di poco, il costo medio unitario per edizione (del 5,75%, da circa 15.090 a circa 15.957 euro), ed il costo medio unitario per partecipante (+7%, da 578 a 618 euro). E' invece diminuito - del 26,2%, da 38,02 a 28,06 euro – il costo medio unitario per ora di formazione. Mancando gli elementi informativi necessari in ordine alla qualità, ed alle stesse modalità, dell'attività formativa svolta, si può fondatamente ipotizzare che questa

maggior efficienza sia sostanzialmente riconducibile alla ripartizione su una base molto più ampia di oneri generali di particolare pesantezza e rigidità.

Mancano altresì gli elementi indispensabili per formulare altri tipi di valutazione. In particolare, nessun giudizio può essere espresso, allo stato attuale, sull'effettiva idoneità della Scuola, da una parte, a fungere da sede di formazione per l'intero Ministero dell'economia e delle finanze e non più della sola Amministrazione tributaria (ma, in ogni caso, non della Guardia di finanza, che si avvale di autonome strutture formative), e, dall'altra, a vedersi equiparata ope legis al sistema universitario, anche per quanto riguarda il reclutamento e la circolazione dei docenti.

Di qui l'esigenza di condurre un'apposita indagine finalizzata a verificare la funzionalità del nuovo modello, così come si configura in base al modificato assetto normativo ed al complesso delle direttive del Vertice politico, attraverso l'esame dei risultati conseguiti e dei problemi eventualmente emersi.

Categoria II. Ambiente e assetto del territorio

II.1. Interventi per la previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi.

La legge quadro n. 353 del 2000 configura la conservazione e la difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita e stabilisce che, per il perseguimento di dette finalità, gli enti competenti svolgano in modo coordinato attività di previsione, di prevenzione e di lotta attiva contro gli incendi boschivi con mezzi da terra e aerei, nel rispetto disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, trattandosi di competenze in gran parte trasferite alle regioni.

L'art. 12 individua l'allocatione delle risorse finanziarie: in particolare quelle destinate all'assolvimento dei compiti istituzionali delle amministrazioni statali competenti, sono iscritte nelle unità previsionali di base per la lotta agli incendi boschivi, individuate con apposito decreto interministeriale; le altre, sono trasferite in unità previsionali di base appartenenti al centro di responsabilità n. 20 "Protezione civile" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per analoga destinazione.

Con Legge 18 giugno 2002, n. 118 (art. 2), è stata autorizzata, per le esigenze del Corpo forestale dello Stato connesse all'attività antincendi boschivi di sua competenza, la spesa annua di euro 25.822.844 per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004.

L'indagine in oggetto, pertanto, è finalizzata a valutare:

- a) le modalità di acquisto dei mezzi da terra e aerei per la lotta attiva contro gli incendi boschivi, tenuto conto della iniziativa intrapresa dalla Commissione Europea, in materia di acquisto di elicotteri per la lotta antincendi, nei confronti dell'Amministrazione (cfr. comunicato del 17/7/2003);
- b) le iniziative adottate e i pertinenti risultati in materia di educazione ambientale, nei diversi profili previsti dalla vigente legislazione;

- c) l'attività di ricognizione e riutilizzo delle somme eventualmente non utilizzate da parte del Dipartimento della protezione civile (è prevista, infatti, la revoca totale o parziale, dei provvedimenti di assegnazione, laddove si riscontri il mancato utilizzo delle relative somme da parte degli enti assegnatari²);
- d) l'attività di monitoraggio del Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile sugli adempimenti previsti dalla legge.

11.2. Sviluppo sostenibile – Programma di interventi AGENDA 21

Agenda 21 – com'è noto - è la denominazione del documento di intenti programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto – da più di 170 Paesi – in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

Con tale atto si è inteso indirizzare le scelte degli Stati, a livello generale e locale, nel senso di una crescita delle comunità umane sostenibile e rispettosa degli equilibri ambientali, attraverso la previsione di finanziamenti appositi per progetti rispondenti agli obiettivi dell'Agenda in tutti i settori della vita produttiva.

Le richiamate finalità sono state, poi, ribadite ed approfondite nei loro risvolti complessi e problematici nel Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD), che si è svolto a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002.

Nel nostro Paese – dopo alcune iniziali difficoltà – è andato crescendo in modo costante il numero dei progetti attuativi dell'Agenda e si è consolidato un ruolo di coordinamento e programmazione in capo al Ministero dell'Ambiente³: al riguardo il Ministero ha emesso un primo Bando di cofinanziamento di tali iniziative, a favore degli enti destinatari, per uno stanziamento complessivo di 12,9 milioni di euro. Attualmente vengono sostenuti 110 progetti.

Successivamente, anche in relazione alla partecipazione dell'Italia al Vertice di Johannesburg, il Ministero ha emesso un nuovo Bando (luglio 2002), finalizzato a cofinanziare nuovi ulteriori interventi per complessivi 13 milioni di euro.

L'indagine si concentrerà – anche attraverso procedure selettive – nella verifica dei risultati già raggiunti in sede di attuazione della prima tranche di programmi finanziati, nonché sulla gestione e gli esiti del bando del 2002. Ciò tenendo in considerazione e valutando l'attività di monitoraggio esercitata dal Ministero, con particolare riguardo anche alle eventuali rilevazioni del Servizio di controllo interno del Ministero stesso.

² Tali somme, versate all'entrata del bilancio dello Stato, vengono riassegnate, con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, all'unità previsionale di base 20.2.1.3 "Fondo per la protezione civile" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e possono essere impiegate, mediante ordinanze emesse ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per esigenze connesse all'attuazione della legge (in particolare ad eliminare situazioni di pericolo non fronteggiabili in sede locale). All'attuazione degli interventi provvede il Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, in deroga alle norme vigenti e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento).

³ In sede di riassetto organizzativo del Ministero (D.P.R. n. 549/99 e n. 178/01) è stato istituito come ufficio di livello dirigenziale generale il Servizio per lo sviluppo sostenibile (SVS).

Categoria III. Lavori pubblici e realizzazione infrastrutture

III.1. Referto obbligatorio sulla gestione delle opere segretate previsto dall'art. 33 della legge 109/94.

Il referto concerne le opere per la cui realizzazione sono richieste misure speciali di sicurezza e segretezza, in conformità all'art.33 della legge n.109/94, nella sua attuale formulazione.

III.2. Stato di attuazione della Legge Obiettivo n. 443/01.

L'indagine è ispirata alla importanza strategica attribuita dal Governo alla realizzazione dei progetti infrastrutturali indicati nella legge n. 443/2001, alla entità delle risorse finanziarie pubbliche coinvolte, agli elementi di rischio connessi alla concreta attuazione di grandi programmi di lavori, già evidenziati in precedenti referti di questa Corte (cfr. in particolare la delibera n. 58/2000 sulla normativa c.d. sblocca-cantieri).

L'attività di controllo, da un lato, sarà focalizzata sulla valutazione del monitoraggio generale effettuato sulla Legge obiettivo dal Servizio di controllo interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Struttura Tecnica di Missione ex art, 2, D. Lgs. n. 190/2002; dall'altro riguarderà l'analisi e la valutazione di specifiche opere, diverse da quelle esaminate nell'istruttoria in corso (realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, Ferrovia Alifana, Progetto M.O.S.E.).

Obiettivo dell'indagine è la verifica della osservanza delle disposizioni normative in materia e della conformità dei processi attuativi intrapresi rispetto a quelli prefigurati dal legislatore; nonché il riscontro della congruità delle risorse attualmente disponibili in relazione all'ammontare dei costi complessivamente stimati. Sarà valutato, inoltre, il rispetto delle scadenze previste dai cronogrammi delle singole opere.

III.3. Realizzazione delle infrastrutture aeroportuali

La realizzazione di interventi infrastrutturali nel settore aeroportuale è oggetto, ormai da alcuni anni, di particolare attenzione e crescente impegno finanziario da parte del legislatore, al fine di dotare il trasporto aereo di strutture moderne, in grado di assicurare la crescita del livello di efficienza, sicurezza e qualità dei servizi. Ciò anche attraverso l'introduzione di modelli giuridici e soluzioni gestionali mutuati dal settore privato.

Obiettivo della indagine è la verifica dei risultati ottenuti attraverso l'ingente trasferimento di fondi dal bilancio dello Stato per gli interventi sulle infrastrutture aeroportuali.

A tal fine si terrà conto dei contributi per infrastrutture trasferiti ai sensi della Legge n. 135/97, della legge n. 166/2002 (art. 25) e delle altre disposizioni in materia che comportano finanziamenti, di regola per il tramite dell'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC), istituito con D.Lgs. n. 250/1997.

In particolare l'attività di controllo terrà conto delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato nell'ultimo quinquennio, avendo cura di suddividerle in relazione alle opere ed agli aeroporti cui le stesse sono state destinate. L'indagine verificherà anche il funzionamento del Servizio di controllo interno del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in subiecta materia. Si provvederà, inoltre, a verificare che le somme destinate ad interventi infrastrutturali abbiano mantenuto il vincolo assegnato, all'interno dei bilanci delle società aeroportuali, senza influenzare il monte dei dividendi dei soci.

III.4. Gestioni dei Provveditorati alle Opere Pubbliche.

Pur dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 112/1998, di conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ed agli Enti Locali, i Provveditorati alle Opere Pubbliche hanno conservato la gestione di una molteplicità di funzioni, esercitate – tuttavia – con organici alquanto eterogenei, se rapportati alla sostanziale uniformità dei compiti ad essi intestati.

L'indagine ha come obiettivo la verifica del concreto impatto dispiegato dal decreto sul funzionamento di dette strutture; la ricognizione delle funzioni attualmente esercitate (dando conto delle eventuali sperequazioni emergenti nelle diverse realtà); l'esame degli organici con particolare riguardo alla composizione delle dotazioni amministrative e tecniche nei diversi ambiti regionali; la valutazione delle tipologie e del complesso delle opere gestite da ciascuna struttura.

Categoria IV. Beni culturali

IV.1. Interventi per la salvaguardia e messa in sicurezza del patrimonio culturale (d.l. n. 117/97 e legge n. 237/1999, art. 8).

Al fine di realizzare impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale, i provvedimenti normativi in epigrafe hanno autorizzato la destinazione di risorse finanziarie pari ad oltre 500 miliardi delle vecchie lire attraverso la realizzazione di un piano, di durata ventennale (dal 1997 al 2018). Detti finanziamenti sono acquisiti dal Ministero per i beni e le attività culturali attraverso la contrazione di mutui, stipulati anche direttamente dai sovrintendenti interessati, in relazione agli interventi di rispettiva competenza.

L'indagine è volta a verificare – anche attraverso metodologie selettive - il concreto dispiegarsi degli interventi, con specifico riguardo alle modalità di redazione del piano e sua attuazione; allo stato di avanzamento delle iniziative; alle procedure di affidamento dei lavori; ai risultati conseguiti.

IV.2. Piano straordinario di potenziamento delle biblioteche nazionali.

Con l'art. 2, comma 1 della legge n. 513/99 veniva autorizzata, tra l'altro, la spesa di lire 10 miliardi per il 1999, di lire 25 miliardi per il 2000 e di lire 15 miliardi per il 2001, da destinare alla realizzazione di un piano straordinario di interventi di potenziamento delle

attrezzature delle biblioteche, di acquisizione e restauro del patrimonio librario, di sostegno alla promozione del libro. All'adozione del piano provvede, con decreto, il Ministro per i beni e le attività culturali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Obiettivo della indagine di controllo è la valutazione degli interventi gestionali intrapresi dal Ministero, con riguardo ai seguenti principali settori: a) restauro del patrimonio librario; b) incremento/acquisizione di detto patrimonio; c) promozione del libro; d) potenziamento e sviluppo SBN (con eventuale estensione dell'analisi al funzionamento dell'Istituto centrale per il catalogo - ICCU); e) biblioteca digitale; f) mostre.

Categoria V. Ricerca

V.1. Ricerca scientifica e tecnologica – Gestione del progetto di ricerca in Antartide.

Con legge n. 284/85 è stato istituito il Programma nazionale di ricerche in Antartide, nella cui attuazione, svolta sotto l'egida dell'ex M.U.R.S.T. (ora MIUR), sono coinvolti numerosi soggetti pubblici, quali il Ministero della difesa, l'ENEA, il CNR, alcune Università ed altri Istituti di ricerca. Si tratta, com'è noto, di una iniziativa di grande valore scientifico - finalizzata, tra l'altro, a rafforzare il ruolo della ricerca italiana in seno agli organismi di gestione politica e scientifica del Continente, dall'Antarctic Treaty System (ATS) allo Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR) – per la quale il legislatore ha assunto, conseguentemente, consistenti impegni finanziari pluriennali.

In particolare, l'art. 5, comma 3 della legge n. 266/97 - Interventi nel settore della ricerca scientifica - ha autorizzato, per la prosecuzione del Programma nazionale di ricerche in Antartide, un ulteriore contributo dello Stato rispettivamente pari a lire 48 miliardi per il 1998 e a lire 42 miliardi per il 1999, subordinandone, peraltro, l'erogazione ad una complessa procedura coinvolgente anche il Parlamento.

Successivamente, con le leggi finanziarie per il 2001 ed il 2002 si sono stanziati risorse, rispettivamente, pari a 90 miliardi di lire e 25.823.000,00 di euro.

La Legge finanziaria 2003, infine, inserisce il finanziamento del PNRA nel Fondo unico da ripartire - Investimenti, Università e Ricerca - CAP 9000/P, prevedendo, per ciascuno degli anni finanziari del triennio 2003-2005, un finanziamento di 28.405.000,00 Euro.

L'indagine è finalizzata a verificare, in primis, gli obiettivi pluriennali perseguiti ed i collegamenti con altri organismi scientifici coinvolti dal Trattato sull'Antartide e ulteriori progetti di ricerca nazionali, nonché lo stato di attuazione del riordino delle competenze per l'attuazione del programma. Sul piano strettamente gestionale, l'attività di controllo si focalizzerà sui seguenti profili: a) ricognizione degli interventi sino ad oggi realizzati e dei risultati conseguiti; b) censimento delle risorse già impiegate e di quelle ancora da assegnare; c) esistenza di una rendicontazione specifica in ordine alle somme erogate, corredata da pertinenti relazioni tecnico-scientifiche sul loro utilizzo; d) ricognizione della spesa complessivamente sostenuta alla data odierna, in rapporto all'ammontare delle risorse

impiegate da tutti gli Stati impegnati nel Progetto; e) accertamento della esistenza di una attività di monitoraggio sullo sviluppo del programma, unitamente alla valutazione sul funzionamento dei pertinenti sistemi di controllo.

V.2. Investimenti nei settori dello sviluppo e della ricerca sull'agricoltura biologica ed ecocompatibile - Leggi n. 488/99 (art. 59), n. 388/00 (art. 123), n. 38/03.

Nel corso dell'ultimo triennio, il Ministero delle Politiche agricole ha dedicato crescente attenzione ed impegno finanziario allo sviluppo della ricerca scientifica e di progetti concreti nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità: ciò, peraltro, nel più ampio contesto di valorizzazione e sostegno del comparto promosso dall'Unione Europea.

In particolare, nella legge finanziaria per il 2000 è stata prevista (art. 59) la destinazione delle entrate derivanti dal versamento dei contributi per la sicurezza alimentare ad una apposita UPB del Ministero, denominata "Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità" (co. 2), affidando al Ministro (previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni-Province Autonome) la successiva ripartizione, per il finanziamento di programmi sia nazionali che regionali.

Questo disegno legislativo è stato significativamente modificato con la successiva legge finanziaria per il 2001 (art. 123), con la quale: si è confermata l'istituzione del Fondo di che trattasi; si è aumentato il contributo a carico degli operatori che lo alimenta; si è stabilita l'erogazione di un contributo di £ 15 miliardi (€ 7.746.853) direttamente da parte dello Stato, per ciascun anno del triennio 2001-2003; si è fissata, infine, la data del 31 dicembre di ciascun anno per l'adozione, da parte del Ministro, del decreto con cui viene determinato il piano di riparto delle somme accantonate nel Fondo.

Di recente, infine, con la L. n. 38/2003 il legislatore ha conferito al Governo la delega per la complessiva revisione della disciplina afferente la produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico (art. 2), disponendo – contestualmente - la istituzione di un nuovo "Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità" (art.3), che si affianca al preesistente Fondo per lo sviluppo ed è alimentato dai contributi per la sicurezza alimentare⁴.

L'attività di controllo, pertanto, è volta alla verifica – con riferimento agli esercizi 2001-2003 - del concreto stato di attuazione del programma finanziato con il Fondo di cui alla legge n. 488/1999, sul quale sono confluite consistenti somme: non solo i complessivi 45 MLD di lire originali, ma anche i proventi dei contributi a carico degli operatori, nonché lo stanziamento di € 4.338.237,95 disposto dal Ministero con il Decreto 30 luglio 2002 (cap. 7742)⁵.

⁴ Ne consegue, pertanto, che il Fondo per lo sviluppo risulta sostenuto esclusivamente sul contributo statale precedentemente richiamato di 15 mld. annui e, ad esso soltanto, sono riferite le richiamate disposizioni riguardanti le procedure e tempi di riparto delle risorse, nonché la relazione annuale al Parlamento.

Per il nuovo Fondo, infatti, è previsto che sia il Ministro delle politiche agricole a definire, con proprio decreto, "le modalità di funzionamento del fondo e la tipologia dei soggetti, dei progetti e delle spese di ricerca ammissibili", entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

⁵ Decreto 30 luglio 2002, Bando per la presentazione di progetti di ricerca scientifica e tecnologica sull'agricoltura biologica.

Obiettivi dell'indagine risultano: a) la verifica del complesso delle somme stanziare e rese disponibili; b) le modalità e la tempistica nella erogazione dei finanziamenti; c) valutazione della utilizzazione degli stessi; d) verifica dei criteri di selezione ed individuazione dei potenziali beneficiari; e) attività di monitoraggio esercitata dal Ministero, con particolare riguardo al ruolo assunto dai Servizi di controllo interno.

Sarà oggetto di indagine, inoltre, il nuovo assetto complessivo delle funzioni di sostegno nel settore, alla luce della recente istituzione del Fondo per la ricerca.

Categoria VI. Protezione sociale

VI.1. Riordino della disciplina inerente alla medicina penitenziaria (art. 5 legge n. 419/1998; D. lgs. n. 230/1999).

Con l'art. 5 della legge n. 419 del 1998 e successivo d. lgs. n. 230/1999, il legislatore ha inteso realizzare il riordino della medicina penitenziaria, mediante delega al Governo ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi ispirati ai alcuni principi fondamentali. Il Ministero della salute esercita le competenze in materia di programmazione, indirizzo e coordinamento del Servizio sanitario nazionale negli istituti penitenziari. Al Ministero della giustizia sono riservate tutte le competenze in materia di sicurezza all'interno delle strutture sanitarie ubicate negli istituti penitenziari e nell'ambito dei luoghi esterni di cura ove siano ricoverati i detenuti e gli internati, nonché di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni contenute nella legge.

L'attività di controllo, pertanto, è finalizzata alla verifica dei seguenti profili:

- a) modalità di utilizzazione e rendicontazione delle risorse finanziarie impiegate dal Ministero della giustizia.
- b) stato di avanzamento del Progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario.
- c) monitoraggio in materia di risorse impiegate ed attività svolte dal Servizio sanitario nazionale negli istituti penitenziari;
- d) modalità del riassetto organizzativo dell'esercizio delle funzioni.

VI.2. Le indennità integrative speciali plurime nella materia pensionistica.

L'indagine si presenta di grande interesse in quanto – sebbene non sia stata ritenuta illegittima costituzionalmente la previsione “in sé” del divieto di cumulo di più indennità integrative speciali enunciato all'art. 99, 5° comma, del D.P.R. n. 1092 del 1973 - nondimeno la Corte Costituzionale con la sent. n. 566 del 13-22 dicembre 1989 e seguenti ha affermato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione sotto il profilo che la “deminutio del trattamento pensionistico complessivo può essere compatibile con il principio di cui all'art. 36 della Costituzione solo se correlata ad una retribuzione della nuova attività lavorativa che ne giustifichi la misura”: con l'effetto di imporre al legislatore l'incombenza di individuare un

preciso limite della retribuzione di attività, oltre il quale il divieto di che trattasi – di per sé come detto legittimo – può ritenersi operante.

Il mancato intervento del Parlamento, che a distanza di quasi 14 anni non ha ancora provveduto ad individuare il limite in questione e la accertata impossibilità da parte di altri organi (nella specie le Sezioni Riunite della Corte dei conti) di surrogarsi ad esso, ha di fatto comportato una irrazionale e non coerente situazione di generalizzata cumulabilità di più indennità integrative speciali, tanto meno giustificabile in un momento come l'attuale in cui la materia previdenziale è oggetto di reiterate misure di contenimento della spesa.

Gli obiettivi dell'indagine possono essere definiti nel modo seguente: a) ricognizione della entità del contenzioso che si va accumulando, malgrado il consolidato orientamento giurisprudenziale favorevole agli interessati; b) esame e valutazione degli orientamenti dell'Amministrazione di fronte alla descritta situazione, produttiva di aggravii di spesa sotto il profilo degli interessi legali e/o rivalutazione monetaria e delle spese di giustizia; c) effetti, diretti e indiretti, determinatisi nella materia del cumulo di plurime indennità integrative speciali, in seguito alle innovative disposizioni dell'art. 15, commi 3 e 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, le quali hanno statuito che, a decorrere dal 1° gennaio 1995, "la pensione spettante viene determinata sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale".

Categoria VII. Aiuti e interventi all'estero

VII.1. Ministero degli Esteri - Cooperazione allo sviluppo (Direzione Generale Cooperazione allo sviluppo)

La concessione di aiuti ai Paesi in via di sviluppo negli ultimi anni non risponde solamente allo scopo di fronteggiare improvvise necessità ed emergenze dei Paesi più poveri attraverso iniziative strettamente contingenti, ma mira, mediante nuove modalità di azione, a realizzare interventi strutturali. Per tale ragione, se risultano sempre più residuali interventi isolati autonomamente gestiti da singoli Paesi donatori, crescono significativamente azioni assunte congiuntamente ed in accordo con gli stessi Paesi beneficiari, nell'ottica di un sempre maggiore coinvolgimento di questi nella gestione degli aiuti a loro destinati.

Questo diverso approccio alla cooperazione allo sviluppo comporta una più forte presenza italiana nelle diverse sedi internazionali interessate, nonché la necessità di diminuire i costi connessi alla gestione degli aiuti a carico dei Paesi sia beneficiari sia donatori, e di semplificare gli adempimenti amministrativi di concessione degli stessi.

L'attività di controllo è finalizzata, in primis, a verificare i criteri di redazione dei programmi di aiuto, effettuando la ricognizione di tutti gli interventi finanziati nell'ultimo triennio.

In particolare, in ordine ad essi, si valuterà l'esistenza di idonei livelli di progettazione, nonché la previa approvazione da parte delle competenti autorità dei paesi destinatari. Si

intende verificare, inoltre, con riferimento alla stima dei prezzi, il rispetto delle procedure di cui art. 226, comma 2, del regolamento sui lavori pubblici n. 554/1999.

Sarà redatta una mappa degli interventi programmati, in corso di esecuzione ovvero già completati, verificando l'esistenza e il rispetto di appropriate misure organizzative per la gestione e la realizzazione delle opere.

Si verificherà, infine, la sussistenza e la relativa gestione di situazioni di somma urgenza, affrontate nell'ambito dell'attività di cooperazione.

VII.2. Ministero degli Esteri - Gestione compiti promozione attività economica, art. 13 D.M. n.29 del 1999 (Direzione generale per la gestione da parte italiana degli accordi assunti in sede internazionale).

In materia di internazionalizzazione del sistema economico italiano, l'art. 13 del D.M. n. 29 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale compiti di promozione e coordinamento di iniziative dirette a sostenere le attività all'estero delle imprese italiane ed a favorire l'incremento degli investimenti stranieri in Italia.

Detta attività, svolta nell'ambito del settore economico-finanziario multilaterale, mira a consolidare, ove presente, o ad affermare, ex novo, la presenza italiana nelle principali sedi economiche internazionali; a coordinare - all'estero ed in Italia - iniziative ed interventi a sostegno dell'internazionalizzazione del sistema economico italiano, con particolare riguardo anche alla partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali; nonché, nel settore dell'ambiente, alla ratifica, tra l'altro, del Protocollo di Kyoto.

L'indagine è volta - attraverso una complessiva ricognizione delle iniziative in corso - a verificare le modalità di elaborazione dei programmi e selezione delle attività da finanziare; classificare le diverse tipologie di intervento; valutare le procedure di individuazione, assegnazione e gestione contabile delle risorse impiegate nelle varie sedi, effettuando - ove possibile - un riscontro comparativo dei volumi di investimento in relazione alle aree geografiche dove operano nostre imprese.

Sarà valutata, infine, la gestione complessiva degli accordi assunti in sede internazionale e dei compiti di promozione dell'attività economica attribuiti dal D.M. n. 29/99 alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale.

Categoria VIII. Gestioni amministrative e finanziarie speciali

VIII.1. Contabilità speciali del Ministero dell'Interno.

L'indagine è ispirata dalle amplissime dimensioni di questo fenomeno, il quale costituisce una deroga non solo ai principi della gestione contabile, ma anche a quelli inerenti al generale obbligo di rendicontazione.

Riservandosi la Sezione ulteriori approfondimenti per gli anni a venire, il presente programma prevede una ricognizione globale del fenomeno, individuando:

- a) la entità complessiva delle somme gestite con questo sistema straordinario;

- b) le tipologie di spese confluenti nelle contabilità speciali;
- c) le procedure ed i controlli interni adottati dall'amministrazione.

Per le finalità di cui alle lett. b) e c) potranno essere utilizzate opportune metodologie istruttorie di campionamento e selettive.

VIII.2 Contabilità speciali degli Enti periferici delle Forze Armate.

Il DPR 1076 del 5.6.1976 (Regolamento per l'Amministrazione e la Contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica), cosiddetto regolamento di amministrazione unificato (RAU) consente tuttora agli Enti periferici del Ministero della Difesa diverse gestioni in contabilità speciale.

Recentemente alcune indagini della Corte dei conti e anche specifici rapporti dell'I.G.F. del Ministero della Economia hanno messo in luce situazioni anomale in tema di programmazione, gestione ed erogazione della spesa, legate ad un uso non corretto od eccessivo di questo eccezionale istituto contabile (uso improprio del fondo di scorta, eccessiva concentrazione delle spese negli ultimi mesi dell'anno, spese in eccedenza rispetto alle assegnazioni ricevute, compensazioni sostanzialmente elusive del principio di programmazione della spesa, etc).

L'art. 389 del suddetto regolamento stabilisce che la revisione delle contabilità speciali del Ministero della Difesa sia svolto dalla Direzione di Amministrazione "anche per conto della Ragioneria Centrale (ora Ufficio Centrale del Bilancio e della Programmazione Economica) presso il Ministero della Difesa".

Pertanto i soggetti delegati alla chiusura a pareggio delle Contabilità speciali medesime sono: gli Enti programmatori, i Centri di responsabilità amministrativa, le Direzioni di Amministrazione, la Direzione di Amministrazione designata da ciascuna Forza armata, la Direzione di Amministrazione interforze (D.A.I.) ed il 2° Reparto del Segretariato Generale del Ministero della Difesa.

Nei confronti di questi uffici – anche attraverso la utilizzazione di opportune pratiche selettive – sarà rivolto il programma di controllo della Corte, con particolare riguardo:

- a) alle tipologie di spesa gestite dai suddetti Enti;
- b) alla conformità di dette gestioni alle fattispecie normative, che consentono il ricorso alle contabilità speciali;
- c) alla correttezza delle compensazioni;
- d) alla correttezza dei rendiconti;
- e) ai motivi reali, che provocano il superamento delle somme originariamente assegnate;
- f) alla compatibilità di dette gestioni con i principi della programmazione e della gestione per obiettivi.

VIII.3. Gestione delle spese in economia per beni e servizi nelle Amministrazioni dello Stato – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; Ministero dei beni e attività culturali e relativi organi periferici.

L'indagine ha quale principale obiettivo la verifica dell'impatto dell'art. 24 della legge n. 289/2002 sulla gestione degli acquisti in economia effettuati dalle Amministrazioni dello Stato.

In particolare, attraverso la ricostruzione della serie storica dell'ultimo triennio, si intende valutare se l'evoluzione di detta spesa sia aumentata, non solo in valore assoluto ma anche mettendo a confronto la gestione in economia con quella attuata mediante adesione alle convenzioni Consip, nonché attraverso l'esperimento di gare pubbliche.

Per l'esercizio in corso, avvalendosi di tecniche di campionamento e di selezione, si ritiene di focalizzare l'attività di controllo sulle gestioni di pertinenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dei beni e delle attività culturali e relativi organi periferici.

VIII.4. Attuazione delle disposizioni sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – Legge n. 109/1996.

La compresenza nel processo di confisca e riutilizzazione di diverse potestà istituzionali ognuna titolare di fasi autonome, ineliminabili e significative del procedimento, in relazione ai singoli precipi compiti istituzionali - Ministero dell'Interno per la fase della proposta dei provvedimenti di sequestro e confisca, nonché per i pareri sulla destinazione dei beni e la verifica dell'effettiva utilizzazione degli stessi; Ministero della Giustizia per la fase giurisdizionale dell'adozione del provvedimento; Ministero dell'Economia e delle Finanze (Agenzia del Demanio) per la fase della amministrazione e destinazione dei beni – ha comportato molteplici difficoltà operative e, soprattutto, un allungamento grave dei tempi di ricollocazione dei beni.

Il Governo ha proceduto alla nomina di un Commissario straordinario per realizzare un maggiore coordinamento tra le Istituzioni interessate ed accelerare le procedure di assegnazione ai soggetti portatori dei requisiti indicati dalla legge.

L'attività di controllo della Corte è strettamente connessa alla rilevanza sociale della fattispecie e al suo consistente impatto economico – finanziario, al fine di verificare la gestione organizzativa e contabile degli adempimenti imposti dalla legge, anche con riguardo al profilo dei costi di mantenimento del patrimonio immobiliare acquisito e non assegnato nei tempi fisiologici.

Categoria IX. Autorità Indipendenti

IX.1. Gestione finanziaria dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Con deliberazione n. 4/CONTR./Q.COMP./02 le Sezioni Riunite hanno attribuito a questa Sezione la competenza all'esercizio del controllo sulla gestione inerente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Tale controllo è fondato - sotto il profilo istituzionale - sull'indubbia appartenenza delle

autorità amministrative indipendenti al plesso organizzativo statale (ancorché non all'ambito dei Ministeri) e – sul piano normativo – sul disposto dell'art. 2, comma 27 della legge n. 481/1995, ove si sottopone al controllo della Corte "il rendiconto della gestione" delle Autorità per i servizi pubblici, in quanto richiamato nell'art. 1, commi 9 e 21, della legge n. 249/1997, di istituzione della Autorità di che trattasi.

Il sindacato della Corte, pertanto, si connota tipicamente nel senso dell'audit finanziario e contabile: in tale contesto l'indagine sarà imperniata sull'esame del rendiconto, al fine di valutare l'andamento della gestione finanziaria dell'ente, in quanto gravante integralmente sul bilancio dello Stato (in particolare, come per le altre autorità, i relativi fondi sono iscritti nello stato di previsione della spesa del ministero dell'Economia e delle Finanze).

IL PRESIDENTE

Tullio LAZZARO