

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel triennio 2002/2004 e conferma una ridotta velocità di smaltimento dei residui stessi.

Esercizi	(in euro)		
	Residui iniziali	Pagato residui	%
2002	19.483,4	5.738,4	29,4
2003	10.967,0	3.161,0	28,7
2004	8.921,2	2.465,3	27,6

Depurato dai trasferimenti, il bilancio del Ministero è di circa 12.322,4 milioni (9.900 milioni nel 2003), di cui solo lo 0,4 per cento è stato destinato alle spese in conto capitale (il 7 per cento nel 2003).

2.2 Effetti della manovra di contenimento della spesa.

L'esame delle risultanze di consuntivo non può prescindere dall'approfondimento degli effetti che il decreto legge n. 168 del 2004³¹ ha determinato sulla gestione della spesa da parte dell'Amministrazione. Come è noto infatti il decreto citato ha disposto una manovra correttiva della spesa, che pur non coinvolgendo in tutti i suoi aspetti il Ministero dell'interno, ha previsto riduzioni delle autorizzazioni di spesa per circa 48,3 milioni per la competenza e 48,1 per la cassa, ripartiti in 35,9 per "consumi intermedi" e per circa 12,3 "per investimenti", che hanno interessato soprattutto il Dipartimento degli affari interni e territoriali.

Pertanto, l'esame del bilancio a legislazione vigente del Ministero evidenzia un incremento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali (circa +1.371,1 milioni), determinato da: +1.378,7 milioni per variazioni di bilancio; -7,6 milioni per l'assestamento del bilancio. I tagli effettuati a seguito del decreto legge n. 168 sono stati compensati con gli incrementi disposti con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. In particolare, i consumi intermedi, nonostante il DL n. 168, sono aumentati, dalle iniziali previsioni, di 278,5 milioni³².

2.2.1 "Affari interni e territoriali".

Per effetto del decreto legge richiamato i "consumi intermedi" e gli "investimenti" sono stati ridotti, rispettivamente, di 34,0 e 11,8 milioni³³.

³¹ Decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191. Il decreto legge n. 168 è entrato in vigore il 12 luglio 2004.

³² Con riferimento agli effetti sulla programmazione 2005 del limite del 2 per cento degli incrementi di spesa disposto dalla legge finanziaria per il 2005, tagli sono intervenuti sugli stanziamenti discrezionali non aventi natura obbligatoria (pari a 113,04 milioni). Inoltre, sulla voce "personale", a seguito del blocco del *turn over*, sono stati tagliati 107,04 milioni e sulla voce "beni e servizi" 92,9 milioni.

Complessivamente, gli stanziamenti iniziali 2005 per gli "Affari interni e territoriali", al netto degli oneri stipendiali e delle spese per la finanza locale, hanno subito una riduzione del 9,51 per cento, rispetto all'iniziale 2004. Del 13,9 per cento sono diminuite le risorse destinate ai consumi intermedi, con alcune punte (per locazioni, manutenzioni, spese di ufficio e postali, per le quali già ci sono consistenti debiti pregressi) che raggiungono il 20 per cento.

Il Dipartimento dei vigili del fuoco ha comunicato che già nel primo periodo di gestione del 2005, per alcuni centri di responsabilità, il ricorso al fondo per le spese obbligatorie supererebbe l'anzidetto limite.

Per le specifiche esigenze dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, compresa l'Arma dei Carabinieri e le altre forze messe a disposizione delle autorità provinciali di pubblica sicurezza, finalizzate alla prevenzione ed al contrasto del terrorismo, anche internazionale, e della criminalità organizzata, il comma 548 della legge finanziaria 2005 ha disposto una integrazione, rispetto a quanto previsto dai commi 151 e 152 della legge finanziaria 2004, di 34 milioni per le esigenze di carattere infrastrutturale e di investimento e di 53 milioni per le esigenze correnti.

³³ I settori maggiormente interessati ai tagli sono stati: la formazione degli ufficiali di stato civile ed anagrafe, con l'azzeramento del capitolo di spesa pari a 1,5 milioni; la manutenzione dei locali, con una riduzione di 2,5 milioni; il funzionamento degli uffici, con una decurtazione di 3,8 milioni che ha comportato un ammontare complessivo di accreditamenti per le spese delle Prefetture_Uffici territoriali del Governo inferiore del 60 per cento del previsto; le spese per la formazione del personale, con una riduzione di circa 1,4 milioni pari al 42 per cento dello stanziamento

Per ovviare alle difficoltà finanziarie determinate dal richiamato decreto, l'Amministrazione ha fatto ricorso alla ripartizione, con decreti ministeriali di variazione, delle disponibilità residue dei "fondi" a disposizione del Ministro sui capitoli 1370 e 1373 ed alle disponibilità di altri capitoli sui quali gravano spese che non hanno natura obbligatoria.

Mentre per la categoria dei consumi intermedi gli effetti dei tagli sulle forniture sono risultati meno pesanti per la maggiore possibilità di fronteggiare le riduzioni di risorse, più complessa è risultata la gestione dei capitoli di spesa ricompresi nella categoria degli investimenti fissi, per i quali la possibilità di reperire risorse finanziarie aggiuntive, rispetto a quelle sottratte dalla manovra correttiva, è stata modesta.

Sono state annullate o differite al successivo esercizio finanziario alcune procedure di gara, anche di rilievo comunitario, già programmate o in fase di esecuzione, per il venir meno della relativa copertura finanziaria. Per altre spese l'Amministrazione ha fatto altresì ricorso al riconoscimento di debito (in particolare sul capitolo 7001).

La manovra di contenimento della spesa ha determinato, altresì, una concentrazione dell'attività di impegno dei fondi e di ordinazione delle spese nella parte finale dell'anno, con conseguente aumento del volume dei residui passivi. Infatti, le risorse aggiuntive, rispetto a quelle sottratte dalla manovra correttiva, sono state rese disponibili, in gran parte, negli ultimi tre mesi dell'anno. Inoltre, relativamente ai capitoli a gestione unificata, ulteriore tempo è stata necessario per consentire a tutti i centri di responsabilità amministrativa di rimodulare i loro programmi d'acquisto sulla base delle ridotte disponibilità e delle urgenze createsi nel periodo di sospensione degli acquisti.

2.2.2 "Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile".

La riduzione degli stanziamenti per spese discrezionali è stata esclusa per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile in quanto somme destinate per la sicurezza, mentre la spesa per consulenze, per missioni all'estero e per rappresentanza risulta contenuta nei limiti indicati dal DL n. 168. Anche per le spese di missione all'estero, non risultano spese non pagate, da sostenere nel 2005³⁴.

2.2.3 "Pubblica sicurezza".

La manovra di contenimento della spesa non ha interessato la "Pubblica sicurezza" per quanto riguarda le riduzioni di autorizzazioni di spesa e di spese discrezionali. Come già osservato per il Dipartimento dei vigili del fuoco, le unità previsionali relative alla "sicurezza" sono state escluse dalle riduzioni.

Per contro, la "Pubblica Sicurezza" è stata interessata dai limiti imposti dal comma 10 dell'art. 1 del decreto legge in ordine alla spesa per missioni all'estero, mentre non vi sono stati effetti per i limiti di cui al comma 9, relativamente alle spese di rappresentanza e di consulenza, in quanto gli stanziamenti erano inferiori alla media del triennio ridotta del 15 per cento.

Il limite per le missioni all'estero (pari a circa 20,8 milioni) è stato superato nel corso della gestione, sulla base di un decreto del Ministro, che ha motivato l'ulteriore spesa per la inderogabilità delle spese per il servizio all'estero degli ufficiali di collegamento, per le missioni

iniziale; le spese di rappresentanza, per le quali, essendo stato raggiunto il limite previsto dall'art. 1, comma 10 del decreto legge n. 168 (trattasi della media del triennio 2001/2003, ridotta del 15 per cento), l'amministrazione ha attivato la procedura di deroga, fissando i casi di deroga; la gestione e manutenzione dei sistemi informatici, per i quali le assegnazioni sono state ridotte da 12,8 milioni a 4,3 milioni; le utenze, con il taglio di 1,1 milioni.

³⁴ L'Amministrazione ha comunicato che già nel primo periodo di gestione del 2005, per alcuni centri di responsabilità, il ricorso al fondo per le spese obbligatorie supererebbe l'anzidetto limite.

connesse con il rimpatrio di cittadini extracomunitari o comunque dirette al contrasto all'immigrazione clandestina ed a quelle per le missioni di pace³⁵.

Gli effetti dei tagli previsti dal decreto legge n. 168, per le esigenze della sola Amministrazione della pubblica sicurezza, sono stati limitati dalla autorizzazione di spesa prevista dal comma 548, lett. b) dell'articolo unico della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005), per complessivi 53 milioni.

2.2.4 "Libertà civili ed immigrazione"

Anche nel settore delle libertà civili e della immigrazione, nel corso del 2004, si è intervenuti con decreti di variazioni compensative, che, in parte, hanno integrato i capitoli di bilancio che avevano subito riduzioni a seguito della manovra di contenimento della spesa. In particolare, sono stati trasferiti dal capitolo 2356 – spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di permanenza temporanea, per integrare gli stanziamenti di altri capitoli ridotti in applicazione del decreto legge n. 168, circa 1,3 milioni³⁶.

2.3 Auditing.

2.3.1 In materia di "entrata".

Capitolo 3427 (recupero dei crediti e di ogni altra somma connessa ai medesimi, di pertinenza del Ministero dell'interno, liquidati dalla Corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale). Si sottolinea che l'Amministrazione non ha fornito alcun chiarimento in merito alla mancata riscossione di 44,4 milioni, conseguenti ad una sentenza di condanna della Corte dei conti nei confronti di dipendenti dell'Amministrazione stessa.

- Capitolo 2441 (proventi della inserzione nel foglio per gli annunci amministrativi e giudiziari delle province). Al 31 dicembre 2004, a fronte di previsioni definitive di circa 2,5 milioni, risulta un accertato, riscosso e versato di circa 16,900 euro.

- Capitolo 3560 (Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno). A fronte di previsioni definitive di circa 451,9 milioni di euro, l'accertato, al 31 dicembre 2004, ha raggiunto circa i 197,5 milioni, con versamenti per circa 193,3 milioni.

- Capitolo 3778 (Rifusione delle somme anticipate dal Ministero dell'interno per provvedere alle momentanee deficienze di fondi presso i Comandi provinciali dei vigili del fuoco, le scuole antincendi ed il centro studi ed esperienze). A fronte di previsioni definitive, pari a circa 20,6 milioni, l'accertato ed il versato hanno raggiunto, rispettivamente, circa 13 ed 8,6 milioni.

2.3.2 In materia di "spesa".

2.3.2.1 Eccedenze.

Per quanto attiene alle eccedenze di spesa, dall'esame del consuntivo si evince un'eccedenza di circa 77,8 milioni del Dipartimento dei VV.F, che ha comportato un volume di impegni lordi (pari a circa 1.734,0 milioni) superiore alla massa impegnabile (di circa 1.693,5 milioni). Tali eccedenze si ripartiscono nei seguenti capitoli: 1801 (stipendi, retribuzioni), per

³⁵ Il limite del 2 per cento agli incrementi di spesa in sede di programmazione, previsto dalla legge finanziaria per il 2005, ha operato un taglio pari all'1,72 per cento, in parte recuperato per effetto del DL 21 febbraio 2005, n. 16 che ha messo a disposizione ulteriori risorse.

³⁶ I capitoli sui quali si è ritenuto di dover intervenire con integrazioni sono stati: il 2255 – spese per il funzionamento della commissione nazionale per il diritto di asilo.. (complessivamente +625.000 euro); il 2203 – spese per missioni all'estero..(+25.000 euro); il 2260 - spese per il pagamento di canoni acqua,luce.. (+168 mila euro); il 2254 – spese per il funzionamento..di consigli, comitati e commissioni (+11.000 euro); il 2259 – spese per acquisto di cancelleria..(+45.000 euro); il 2351 – spese per l'attivazione e la gestione presso i valichi di frontiera..di servizi d'accoglienza in favore di stranieri che fanno ingresso per motivi di asilo..(+50.000 euro); il 2270 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo (complessivamente, + 1.365.000).

circa 48,8 milioni; 1819 (per gli oneri sociali) per circa 23,5 milioni; 1820 (somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni), 5,4 milioni. Queste “eccedenze di pagato” sono da ricondurre alle procedure relative ai CCNL che fanno imputare gli oneri relativi, ivi inclusi quelli attinenti alla corresponsione degli arretrati dovuti, esclusivamente in conto competenza. Il CCNL per il comparto delle Amministrazioni autonome dello Stato —quadriennio normativo 2002/2005, biennio economico 2002/2003 è stato sottoscritto il 26 maggio 2004.

2.3.2.2 Oneri latenti.

Sul punto di eventuali oneri latenti, particolari criticità presentano i capitoli di bilancio sui quali gravano le spese per le locazioni degli immobili, adibiti a sedi degli uffici dell’Amministrazione, spese postali e di notifica, spese per utenze.

Con riferimento al Dipartimento degli affari interni e territoriali, su due capitoli di spesa, il 1245 — fitto di locali ed oneri accessori, ed il 1248 — spese postali e di notifica, sono rilevanti gli oneri latenti che si trascinano nei successivi esercizi finanziari.

In particolare, per le spese per il fitto dei locali da adibire ad uso ufficio per le esigenze dell’Amministrazione civile dell’interno (centrale e periferica), il deficit è stato quantificato al 31 dicembre 2004 in circa 22,3 milioni, con una previsione del fabbisogno 2005 di circa 78,0 milioni³⁷. Peraltro, la richiesta di tale stanziamento non è stata assentita, anche per effetto delle misure di contenimento della spesa³⁸, con gli effetti che non sarà possibile provvedere al regolare pagamento dei canoni in scadenza nell’esercizio ed al ripiano dei debiti pregressi; permane, pertanto, anche per il 2005, un deficit per tale tipologia di spesa, di 47,3 milioni.

Ancora più complessa appare l’evoluzione della situazione debitoria concernente le spese postali e di notifica. Nell’esercizio 2002, sul capitolo 1248, era stato operato un accantonamento di circa 7,9 milioni per variazioni negative di bilancio, a compensazione per il mancato trasferimento di risorse umane alle regioni per il passaggio alle spese di competenze in materia di invalidità civile, parzialmente coperto da una variazione integrativa di 3,75 milioni. L’insufficiente stanziamento del capitolo del bilancio 2002 unitamente al decreto n. 194 dello stesso anno, che ha decurtato il capitolo di ulteriori 9,7 milioni, hanno determinato un trascinarsi della situazione debitoria al 2003 di circa 18,94 milioni. Nel 2003, con una variazione integrativa si è in parte assorbito il deficit pregresso che, a fronte di uno stanziamento di bilancio di 21 milioni e di una spesa annua consolidata di circa 27,5 milioni, mostra un andamento in continua crescita. Nel 2004, per effetto di variazioni compensative, è stato possibile solo contenere la situazione debitoria, ma non operare il suo completo ripiano³⁹.

Altro settore a rischio per la formazione di debiti latenti è quello delle utenze del Corpo nazionale di vigili del fuoco (capitolo 1913). La stessa Amministrazione ha precisato che nel 2004 si è provveduto al saldo di spese relative al 2003 e che si è coperto il fabbisogno dell’esercizio in esame per il solo 40 per cento.

Una situazione particolarmente grave si è formata nel settore dell’accasermamento della Polizia di Stato e dell’Arma dei Carabinieri. E’ stato necessario avviare un processo di risanamento finanziario dei debiti pregressi attraverso fondi straordinari, resi disponibili dall’art. 3, comma 10, lett. b) della legge finanziaria per il 2004 (allocati sul capitolo 2820 “fondo debiti pregressi”), che ha autorizzato una spesa di 171 milioni, di cui 38 milioni sul capitolo 2614 (fitto

³⁷ Il deficit al 31 dicembre 2005 è stato stimato in 47,3 milioni, con un importo dei canoni per l’anno, di 51,0 milioni, cui devono essere aggiunti l’indicizzazione conseguente all’adeguamento ISTAT e gli oneri accessori, per importi rispettivamente di 756 mila euro e 3,7 milioni. A tale cifra è stato sommato il deficit al 31 dicembre 2004 per calcolare il fabbisogno 2005.

³⁸ Decreto legge n. 168 del 2004 ed art. 1, comma 5 della legge finanziaria per il 2005.

³⁹ Nel 2005, a fronte di uno stanziamento di bilancio di 18,586 milioni e di una variazione compensativa di 3 milioni, le previsioni della spesa quantificate dall’Amministrazione ammontano a circa 27,700 milioni, di cui 11 milioni per notifiche di infrazioni al codice della strada.

locali Pubblica Sicurezza) e 133 milioni sul capitolo 2663 (fitto locali Arma dei Carabinieri), per ciascuno degli anni dal 2004 al 2006, per i debiti contratti dall'Amministrazione della pubblica sicurezza fino al 31 dicembre 2003. Le risorse complessivamente disponibili sono state utilizzate mediante aperture di credito a favore delle contabilità speciali delle prefetture nella misura, rispettivamente del 46 e del 48 per cento, mentre, a fronte delle partite dei ruoli di spesa fissa sussistenti sono stati registrati pagamenti pari al 39 ed al 33 per cento.

L'Amministrazione ha comunicato di aver sollecitato le prefetture ad una attenta programmazione per il triennio in esame, per conseguire una riduzione dell'onere a regime, al fine di evitare il formarsi di successivi, nuovi aggravii di spesa. Ha, inoltre, precisato che, a seguito di trattative per la rinegoziazione dei canoni, con l'accettazione da parte dei proprietari di un abbattimento del 10 per cento, è stato ripianato un debito, in essere al 31 dicembre 2003, di circa 16,7 milioni, con un risparmio annuo per i futuri canoni di circa 647,7 milioni, mentre sono stati pagati, a seguito di vertenze in corso, 5 milioni di euro e per requisizioni 5,5 milioni.

Come già osservato, la legge finanziaria per il 2004 ha permesso di avviare anche per l'accasermamento dell'Arma dei Carabinieri il ripianamento dei debiti pregressi.

L'Amministrazione non ha, peraltro, comunicato l'ammontare del debito eventualmente ancora in essere; ha, per contro, sottolineato che perdura uno "squilibrio" tra risorse assegnate ed impegni assunti per le locazioni, anche per i fisiologici incrementi dei canoni a seguito di adeguamenti ISTAT o rinnovi contrattuali. Incide sulla crescita del debito corrente anche il perdurare del ricorso alle occupazioni extra contrattuali di locali, laddove le spese relative non trovano copertura negli stanziamenti di bilancio. Al fine di contenere la spesa, nuove sedi sono autorizzate solo in presenza di situazioni non altrimenti risolvibili, quali sfratti esecutivi, dichiarazione di inagibilità dei locali, mentre sono stati bloccati nuovi investimenti nel settore dell'accasermamento.

Nel settore della telefonia, nel 2004, con un atto transattivo con la Società Telecom Italia S.p.A., è stata ripianata una pesante situazione debitoria dell'Arma dei Carabinieri. A seguito della transazione, l'Amministrazione si è impegnata a pagare, a fronte di un debito di 80,3 milioni, 55 milioni, di cui circa 48,9 da corrispondere subito e rinviando all'esercizio 2007 l'estinzione del debito residuo, che l'Amministrazione ritiene di poter fronteggiare attraverso economie di esercizio.

Si è risolta, altresì, la posizione debitoria derivante dall'affitto dei siti per i ponti radio dell'Arma dei Carabinieri, con la corresponsione alla Società RAIWAY di circa 1,055 milioni ed alla TELECOM Italia S.p.A. di circa 1,729 milioni quale riconoscimento del debito per il triennio 2002/2004.

A seguito della convenzione transattiva per la disciplina e lo sviluppo dei servizi di telecomunicazioni, stipulata nel 2003, è proseguita la dismissione di linee non utilizzate.

Nel condividere le iniziative assunte per il risanamento dei settori relativi alle locazioni ed alle comunicazioni, che hanno consentito di procedere al parziale ripianamento di debiti sommersi, sui quali la Corte si era più volte soffermata nelle sue diverse sedi, si osserva che è necessario procedere con una attenta programmazione delle spese, con un monitoraggio costante che permetta di conoscere in ogni momento l'entità degli impegni assunti ed evidenzii eventuali eccedenze di spese rispetto alle risorse disponibili, al fine di consentire tempestivi interventi per evitare il formarsi di ulteriori ingenti debiti.

Tra gli oneri latenti, si segnala, altresì, la situazione debitoria (sul punto, vedere il paragrafo 3.2.2 del presente capitolo) nei confronti delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato per anticipazioni concesse agli enti locali, di circa 8.558,73 milioni.

In tema di affidabilità ed attendibilità dei dati, in via sperimentale ed in contraddittorio con l'Ufficio centrale di bilancio, in sede di esame della complessiva attività svolta dall'Amministrazione, sono stati individuati tre capitoli di bilancio nell'ambito dei quali sono stati estratti a sorte dei titoli di spesa che hanno formato oggetto, unitamente agli atti

presupposti, di un approfondimento, al fine di verificare la corrispondenza dei dati finali di bilancio con le scritture a sostegno delle stesse.

Cap. 2356 – Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione; trattasi di un riconoscimento di debito per 1.271,49 euro determinato da una maggiore presenza di clandestini nel Centro di Niscima (Caltanissetta) gestito dalla Croce Rossa Italiana;

Cap. 2731 – Dipartimento della pubblica sicurezza; trattasi di una spesa di 187.766,53 per lavori di somma urgenza in un immobile demaniale;

Cap. 7302 – Dipartimento dei vigili del fuoco; trattasi di una spesa di 1.153,68 euro, a favore dell’istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per la pubblicazione di un bando di gara per la realizzazione di una nuova sede del Comando provinciale dei VV.F di Caserta.

L’esame dei provvedimenti, tutti connessi ai titoli di spesa in parola, non ha rilevato irregolarità.

3. Risultati dell’attività gestionale nei principali settori di intervento.

3.1 Programmi ed obiettivi.

La direttiva generale per l’attività amministrativa e per la gestione relativa all’anno 2004 definisce le priorità politiche, gli obiettivi e i risultati attesi dall’azione amministrativa dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, dirigenti di primo livello, identificati nei Capi Dipartimento. E’ suddivisa in tre sezioni che indicano le priorità politiche e gli obiettivi dell’azione amministrativa e definiscono il sistema di monitoraggio dell’attuazione della direttiva stessa⁴⁰. Gli obiettivi si dividono in obiettivi strategici ed operativi e sono indicati per ciascuno gli strumenti di misurazione, quali indicatori di impatto e di risultato.

Il Servizio di controllo interno ha partecipato al progetto “controllo di gestione per le amministrazioni centrali dello Stato”, finanziato dal Dipartimento per la funzione pubblica, ed ha avviato l’elaborazione di un modello teorico di controllo di gestione per i dipartimenti e le prefetture-UTG, al quale hanno aderito alcune prefetture-UTG.

3.2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

3.2.1 Risultati di consuntivo.

(in milioni di euro)

Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%	Economie
17.112,8	16.933,7	98,9	17.223,9	17.044,5	98,9	143,3

La capacità di impegno, 98,9 per cento, è rimasta pressoché invariata rispetto al 2003 (99,1 per cento). Il 74,9 per cento dello stanziamento (12.834,5 milioni) è destinato ai finanziamenti agli enti locali (-937,1 milioni rispetto al precedente esercizio).

(in milioni di euro)

Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti/massa spendibile	% pag.ti /autorizz. di cassa
24.501,2	17.876,7	16.190,1	66,0	90,5

⁴⁰ Le priorità politiche sono individuate nel: “rafforzamento del Sistema nazionale di sicurezza pubblica e nell’incremento dell’azione di contrasto alle diverse forme di criminalità; potenziamento degli strumenti di rappresentanza generale del Governo sul territorio a garanzia di ogni libertà civile e contro ogni discriminazione, in un contesto di leale collaborazione con le autonomie territoriali e funzionali; rafforzamento del sistema di difesa civile, prevenzione dai rischi e soccorso pubblico; perseguimento di una sempre più efficace attuazione della legge 30 luglio 2002, n. 189, recante nuove norme in materia di immigrazione e asilo”.

Si conferma il miglioramento della capacità di spesa in rapporto alla massa spendibile (dal 63,6 al 66,0 per cento) mentre rimane sostanzialmente invariato il rapporto con le autorizzazioni di cassa (dal 90,6 per cento al 90,5).

3.2.2 Contabilità degli enti locali⁴¹.

Si premette che i trasferimenti erariali da erogare agli enti locali per il 2004 discendono dalla legge n. 350 del 2003⁴² (Legge Finanziaria).

Rispetto agli esercizi precedenti, le risorse assegnate in termini di competenza hanno consentito l'erogazione dei trasferimenti erariali spettanti nella misura totale. Criticità rimangono per l'insufficienza delle risorse in termini di cassa, che hanno determinato difficoltà nelle erogazioni a favore degli Enti locali soggetti al monitoraggio da parte dell'Amministrazione.

Nell'anno in esame, sono stati erogati anche i saldi spettanti agli enti locali a titolo di contributo ordinario per il 2000.

Complessivamente, lo stanziamento di cassa destinato agli enti locali è stato pari a 15.492,00 milioni, mentre la massa spendibile ammontava a circa 22.560,00 milioni, di cui 15.342,14 milioni in termini di competenza e 7.218,09 in conto residui. In sede di assestamento di bilancio, a fronte di una richiesta di integrazione della cassa di 2.301,00 milioni, ne sono stati assegnati solo 416,6. L'Amministrazione ha richiesto la rassegnazione dei residui perenti agli effetti amministrativi per complessivi 1.617,68 milioni, di cui 125,48 per la corresponsione dei trasferimenti erariali spettanti per gli anni 2001 e precedenti agli enti monitorati, 9,92 milioni per gli enti non monitorati e 1.482,28 milioni per il rimborso delle somme anticipate dalle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato agli enti locali nei medesimi anni. Sono stati rassegnati solo 135,4 milioni, pari alle somme richieste dagli enti locali, ed interamente corrisposte, escludendo i rimborsi alle tesorerie provinciali.

Nel 2004 risultano ancora da rimborsare 8.558,73 milioni, per anticipazioni disposte dalle sezioni di tesoreria ai comuni inferiori a 50.000 abitanti, nonché per le somme anticipate agli enti locali monitorati negli anni precedenti⁴³.

Come già osservato al paragrafo 2.1, il capitolo 1316 è stato incrementato rispetto al 2003 di 1.143,6 milioni (passando da circa 2.860,0 milioni a 4.003,6), a fronte di riduzioni generalizzate per tutti gli altri capitoli, ad eccezione del capitolo 1331 – fondo finalizzato alla attribuzione di contributi agli Enti locali per eventi eccezionali e per situazioni contingenti di immediato intervento, che è rimasto invariato ed il capitolo 1332 – fondo da ripartire in

⁴¹ L'Osservatorio per la finanza locale ha predisposto alcuni indicatori finanziari ed economici estratti dai conti di comuni, province e comunità montane per gli anni 1999, 2000 e 2001: autonomia finanziaria per i comuni, province e comunità montane; autonomia impositiva per comuni e province; pressione finanziaria per comuni, province e comunità montane; pressione tributaria per comuni e province; intervento erariale per comuni, province e comunità montane; intervento regionale per comuni, province e comunità montane; velocità di riscossione delle entrate proprie per comuni, province e comunità montane; velocità di gestione delle spese correnti per comuni, province e comunità montane.

⁴² Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

⁴³

Capitolo	Ripiani Banca d'Italia (somme anticipate agli enti non monitorati)	Ripiani Banca d'Italia (somme anticipate agli enti monitorati)	Totale
1316	2.505,87	1.209,07	3.795,94
1317	999,18	117,5	1.116,68
1318	222,2	526,49	748,69
7232	2.480,80	409,62	2.890,42
7233	4,8		4,8
7236	2,2		2,2
Totale	6.215,05	2.343,68	8.558,73

Fonte: Ministero dell'interno

relazione all'assoggettamento all'IVA di prestazioni di servizi non commerciali, che ha avuto un incremento di circa 102 mila euro.

I trasferimenti erariali spettanti agli enti locali per l'anno 2004 sono pari a 14.757,36 milioni⁴⁴. Le erogazioni disposte nel 2004 ammontano a complessivi 14.956,48 milioni, di cui 13.174,65 milioni per il pagamento dei trasferimenti erariali 2004 e 1.781,83 milioni per trasferimenti erariali spettanti per gli anni 2003 e precedenti.

3.2.3 Attività di vigilanza sull'Agenzia per la gestione autonoma dell'Albo dei segretari comunali e provinciali⁴⁵.

Il comma 2, dell'art. 33 del DPR n. 465 del 1997⁴⁶ ha previsto la tipologia di atti che l'Agenzia deve sottoporre alla valutazione del Ministero, unitamente agli interventi da adottare in caso di difformità degli stessi dalla normativa vigente. Nell'ambito dell'attività di vigilanza, il Ministero ha richiesto la revoca della delibera (n. 258) sulla rideterminazione della dotazione organica, ritenuta in contrasto con la normativa vigente. Il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia ha revocato l'anzidetta delibera annullando la modifica apportata alla dotazione organica.

Inoltre, sono stati rappresentati dubbi di legittimità riguardo alcune norme del contratto integrativo, relative alla attribuzione di un aumento dell'indennità di posizione con riguardo

44

Capitoli	Tipologia di contributo	Comuni	Province	Comunità montane	totale
1316	Contributo ordinario	3.049,19	176,23	119,70	3.345,12
1317	Contributo perequativo	779,78	103,18	0,00	882,96
1318	Contributo consolidato	1.377,24	60,61	37,41	1.475,26
1319	Contributo funzioni trasferite parte corrente	27,19	93,80	0,00	120,99
1320	Compartecipazione all'IRPEF	5.993,20	402,97	0,00	6.396,17
1332	Contributo IVA servizi esternalizzati	426,07	1,67	3,05	430,79
1334	Retrocessione imposta sostitutiva	29,11	28,17	0,31	57,59
7232	Contributo sviluppo investimento dei comuni e delle province	1.132,41	50,31	0,00	1.182,72
7233	Contributo sviluppo investimento delle comunità montane	0,00	0,00	15,90	15,90
7236	Contributo nazionale ordinario investimenti	121,48	1,16	0,00	122,64
7237	Contributo funzioni trasferite (parte capitale)	9,55	413,50	0,00	423,05
7238	Contributo IVA servizi trasporti	98,92	55,04	0,03	153,99
7239	Contributo libri di testo	61,31	36,82	0,00	98,13
7240	Contributo quindicennale in favore della provincia di Reggio Calabria	0,00	1,19	0,00	1,19
7243	Contributo per garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo	39,55	0,00	0,00	39,55
7244	Fondo da ripartire agli enti locali in relazione all'addizionale sui diritti	0,26	0,00	0,00	0,26
7253	Somme da erogare al comune di Molfetta	2,50	0,00	0,00	2,50
7254	Spese per interventi in materia di attività culturali	8,55	0,00	0,00	8,55
Totale		13.156,31	1.424,65	176,40	14.757,36

Fonte: Ministero dell'interno.

⁴⁵ La Corte, con la relazione della Sezione enti locali, ha riferito sui rendiconti della gestione finanziaria dell'Agenzia degli anni 2000/2003. A seguito di detto referto, è stata emanata con DM del 2 febbraio 2005 una direttiva in merito alla vigilanza sull'Agenzia per la gestione autonoma dell'Albo dei segretari comunali e provinciali.

⁴⁶ Ai sensi del comma 2, dell'art. 33 del DPR 4 dicembre 1997, n. 465, il Ministero deve ricevere le relazioni semestrali sull'attività dell'Agenzia, copia del bilancio preventivo, della relazione previsionale e programmatica triennale, del rendiconto del cassiere, del rendiconto generale della gestione, delle delibere del collegio dei revisori e degli atti regolamentari. Il Ministero può chiedere copia delle deliberazioni dei consigli di amministrazione nazionale e delle sedi regionali che disciplinano la tenuta dell'albo, l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia e delle sue articolazioni regionali, nonché notizie e documentazione sull'attività ed i provvedimenti di competenza dell'Agenzia.

all'art. 41, comma 4 del CCNL⁴⁷. Pur avendo il Ministero sollecitato l'Agenzia a modificare le parti dell'accordo che presentano motivi di nullità, la problematica non è stata ancora risolta.

Per quanto attiene all'esame dei rendiconti della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL), a seguito della mancata approvazione del rendiconto 2001 da parte del Consiglio nazionale di amministrazione dell'Agenzia, è stata disposta una verifica contabile della Scuola per accertare, tra l'altro, le effettive risultanze dell'esercizio 2002 e definire le azioni necessarie per evitare squilibri di bilancio.

3.3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

3.3.1 Risultati di consuntivo.

(in milioni di euro)

2003			2004		
Stanzamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanzamenti competenza	Impegni competenza	%
1.534,8	1.446,2	94,2	1.669,9	1.660,0	99,4

Si sottolinea che a fronte di una massa impegnabile di circa 1.693,5 milioni gli impegni lordi sono stati pari a circa 1.734,0 milioni, con una eccedenza di spesa di complessivi 77,8 milioni, sui capitoli 1801, 1819 e 1820, relativi a spese per retribuzioni (rispettivamente, + 48,8, + 23,5 e + 5,5 milioni).

La velocità di spesa è rimasta sostanzialmente invariata con riguardo alla massa spendibile (dall'81,8 per cento all'81,0) e si è ridotta con riferimento alle autorizzazioni di cassa (dal 91,4 per cento all'89,7).

(in milioni di euro)

2003		2004	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
1.856,2	1.642,7	2.050,1	1.850,2

(in milioni di euro)

2003			2004		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. Di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
1.518,6	81,8	92,4	1.661,0	81,0	89,7

Permane nel 2004 una situazione creditoria nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile per 4,1 milioni, per oneri sostenuti dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel 2002, in occasione del terremoto verificatosi nelle province di Campobasso e di Foggia e dell'attività eruttiva dell'Etna. A tale importo deve essere aggiunta la somma di 860.000 euro per l'invio di materiale nelle zone del sud/est asiatico colpite dal maremoto del dicembre 2004, che deve essere rimborsata dal Dipartimento della protezione civile. Il mancato, tempestivo rientro delle spese anticipate a vario titolo, anche in

⁴⁷ Sono stati sollevati dubbi di legittimità dell'art. 1 del contratto integrativo, relativo all'attribuzione di un aumento dell'indennità di posizione, riguardo all'art. 41, comma 4 del CCNL, nella parte in cui rinvia alla contrattazione decentrata l'individuazione delle "condizioni, criteri e parametri di riferimento per definire le "maggiorazioni", in quanto apparso "criticabile nell'individuazione delle condizioni che giustificano l'aumento dell'indennità", ravvisandosi "fondati rischi di un'applicazione generalizzata della norma, con pesanti ricadute sugli equilibri dei bilanci degli enti locali". Inoltre, sono stati sollevati dubbi di legittimità dell'art. 4, la cui formulazione potrebbe giustificare una interpretazione di retroattività, che sanerebbe di fatto alcuni provvedimenti adottati precedentemente alla sottoscrizione dell'accordo. Ipotesi, quest'ultima, che comporterebbe la nullità delle disposizioni ai sensi dell'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001.

considerazione delle minori disponibilità finanziarie a disposizione, continua ad incidere negativamente sulla gestione finanziaria del Dipartimento⁴⁸.

3.3.2 Potenziamento del parco automezzi.

Tra gli obiettivi per il 2004 la direttiva ha confermato il potenziamento e l'ammodernamento del parco automezzi, al quale sono correlate l'efficacia del soccorso e la sicurezza degli operatori. Per gli acquisti di diverse tipologie di automezzi sono stati utilizzati ordinari stanziamenti di bilancio nonché le risorse rese disponibili dalle leggi finanziarie n. 388 del 2000 e n. 448 del 2001, che hanno rifinanziato la legge n. 217 del 1992, attribuendo circa 30,2 milioni e 154,9 milioni.

Per il parco automezzi, complessivamente, sono stati effettuati pagamenti, al 31 dicembre 2004, per 91,9 milioni per l'acquisto di diverse tipologie di mezzi di soccorso⁴⁹, mentre per il settore aereo sono stati acquisiti otto elicotteri con una spesa di circa 14,1 milioni. Per la componente del soccorso portuale, sulla base del finanziamento di cui alla legge n. 448 del 2001, sono state concluse le procedure per l'acquisto di quattro unità navali antincendio (per circa 10,1 milioni), di cento imbarcazioni leggere alluvionali (per 4,5 milioni) e di tre simulatori di incendio navale (per circa 3,8 milioni). Nel settore delle telecomunicazioni, è stata completata la procedura di gara per l'acquisto di 7000 apparati radio antideflagranti (con una spesa di 13 milioni); nel settore informatico, a fronte di impegni assunti negli anni precedenti per circa 60,3 milioni, nel 2004 sono stati effettuati pagamenti per circa 3 milioni⁵⁰. Per il potenziamento della componente del settore aeroportuale, nell'anno in esame, non sono stati assunti impegni ma si è provveduto al pagamento delle rate annuali del 2004.

3.3.3 Difesa civile e protezione civile.

In materia di difesa civile, è stata realizzata una nuova sala operativa presso la Prefettura di Pescara e sono state completate le sale di Napoli e di Genova, rispettivamente con una spesa di 50 e 20 mila euro.

Per il controllo del rischio nucleare, biologico, chimico e radiologico sono stati costituiti otto nuclei regionali avanzati, dieci ordinari, 82 provinciali e cinquecento squadre di soccorso. Sul capitolo 7334 – acquisto di attrezzature varie per prevenire i rischi non convenzionali..., sono stati impegnati circa 7,7 milioni sulla competenza e circa 22,5 milioni sui residui, mentre sul capitolo 1990 – spese per la gestione ed il funzionamento della rete nazionale di rilevamento della caduta radioattiva e delle attrezzature per prevenire i rischi non convenzionali, l'impegno è stato di circa 2 milioni. Per quanto riguarda specificatamente l'emergenza radioattiva, il Dipartimento ha il compito di controllare, attraverso il Centro operativo, tutto il territorio nazionale utilizzando una rete automatica nazionale dotata di 1.237 stazioni remote di telemisura.,

Nel settore della protezione civile, con riferimento al trasferimento alle regioni dei C.A.P.I. (Centri Assistenziali di Pronto Intervento) nel 2004 sono state completate le procedure per trasferire i Centri di Catanzaro e di Reggio Calabria, mentre è rimasta irrisolta la

48

Costi del personale per le emergenze del 2002	
Eventi sismici nelle province di Campobasso e Foggia – periodo 31 ottobre 2002/24 gennaio 2003 – Ordinanza n. 3253 del 29 settembre 2002	1.850.167,36
Attività eruttiva dell'Etna ed eventi sismici verificatisi nella provincia di Catania, ordinanza n. 3254 del 29 settembre 2002	1.770.174,12
Eventi sismici verificatisi nella province di Palermo, ordinanza n. 3250 dell'8 novembre 2002	488.571,81
Totale	4.108.913,29

⁴⁹ Autopompeserbatoio, autoscale, autobus, veicoli fuoristrada.

⁵⁰ Ulteriori impegni sono stati assunti nel primo semestre del 2005 per il potenziamento della componente aerea e del settore informatico

problematica relativa al trasferimento alle regioni a statuto speciale, per l'assenza di previsioni normative regionali.

3.4 Dipartimento delle libertà civili ed immigrazione.

3.4.1 Risultati di consuntivo.

(in migliaia di euro)

2003			2004		
Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
378,8	243,8	64,3	418,2	330,1	78,9

(in milioni di euro)

2003		2004	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
36.712,5	27.871,4	35.971,0	28.128,0

(in milioni di euro)

2003			2004		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
25.393,3	69,1	91,1	25.586,6	71,1	90,9

E' migliorata la capacità di impegno rispetto al precedente esercizio e la velocità di pagamento rispetto alla massa spendibile, mentre è rimasto pressoché al medesimo livello il rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa.

3.4.2 Progetto nazionale di sostegno delle vittime del traffico di esseri umani.

Il settore delle politiche dell'immigrazione è trattato più approfonditamente al successivo paragrafo 6). Qui si forniscono elementi conoscitivi in merito ad attività comunque connesse all'immigrazione stessa.

Come è noto, l'art. 18 del d.lgs. n. 286 del 1998, prevede la concessione di permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale e la partecipazione degli stranieri, che versano in situazioni di pericolo per la loro incolumità, a causa di situazioni accertate di violenza o di grave sfruttamento, ai programmi di assistenza e di integrazione sociale.

In tale ambito, con riferimento, in particolare, al progetto nazionale per il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese di origine delle vittime del traffico di esseri umani e della prostituzione, nel mese di aprile del 2004 è stata completata la fase finanziata con la seconda annualità dell'iniziativa. Si è provveduto al rimpatrio di ottanta vittime della tratta, utilizzando 284.000 euro assegnati, sulla base del richiamato art. 18, dal Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri⁵¹. E' stata, inoltre, avviata un'ulteriore fase, finanziata con la terza annualità del programma (270.000 euro), che ha richiesto un'ulteriore convenzione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). L'Amministrazione prevede di assistere altre 78 vittime della tratta⁵².

⁵¹ L'iniziativa è stata realizzata in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), con la quale l'amministrazione ha stipulato il 2 aprile 2003 una convenzione.

⁵² Il programma prevede: l'organizzazione del viaggio, il versamento all'interessata di complessivi 1.548,00 euro, quali "indennità di prima sistemazione" e due borse di studio, concesse a distanza di tre mesi l'una dall'altra, finalizzate a favorire il processo di reintegrazione socio-lavorativo; l'assistenza medica, legale e psicologica; l'assistenza al programma di reinserimento sociale, familiare e lavorativo per un periodo di almeno sei mesi dal rientro in patria. Di rilievo per l'inserimento nel programma, è la collaborazione fornita dalle vittime alle Forze dell'ordine ed all'autorità giudiziaria nella lotta contro i trafficanti/sfruttatori.

Utilizzando un ulteriore finanziamento, di 300.000 euro, la collaborazione con il Ministero degli affari esteri, l'Amministrazione dell'interno ha elaborato un nuovo progetto "Prevenzione Tratta", indirizzato alla Bosnia-Erzegovina, alla Bulgaria, alla Croazia ed all'Ungheria.

La ripartizione tra i comuni e l'ANCI delle risorse allocate sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo è stata perfezionata, come per il precedente esercizio finanziario, in assenza del regolamento previsto dall'art. 34 della legge n. 189 del 2002, sulla base di una ordinanza di protezione civile⁵³. La ripartizione è avvenuta in due tempi⁵⁴, la prima per circa 2,9 milioni ed una ricettività di 1.303 posti di accoglienza, la seconda per circa 6,9 milioni e 1.536 posti.

Lo stanziamento iniziale del Fondo (capitolo 2361) è stato pari a 5,160 milioni ed è stato integrato con una variazione di 6,189 milioni, utilizzando una quota del Fondo Europeo per i Rifugiati, pari a circa 1,198 milioni; 5 milioni sono stati assegnati dal Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'art. 80, comma 8, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003).

3.4.3 Status di rifugiato.

Con DPCM del 4 febbraio 2005, a seguito dell'emanazione del DPR 16 settembre 2004, n. 303, recante il regolamento di attuazione della legge n. 189 del 2002 relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, in attuazione dell'art. 1 *quinquies* della legge n. 39 del 1990⁵⁵, è stata nominata la Commissione nazionale per il diritto di asilo, nella quale è stata trasformata la preesistente Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Devono ora essere costituite, con decreto ministeriale, le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, previa designazione da parte delle amministrazioni interessate dei propri rappresentanti.

Il DPCM richiamato del 4 febbraio 2005 ha affiancato alla Commissione nazionale due Sezioni, una "Sezione stralcio", che procederà all'esame delle istanze presentate alla Commissione centrale, ed una Sezione per l'esercizio delle funzioni connesse all'istituto del "riesame", previsto dall'art. 1 *bis*, comma 3, della legge n. 189 e dall'art. 16 del DPR n. 303.

Nel 2004, la Commissione centrale ha esaminato 8.842 domande di asilo, accogliendone 780, con conseguente riconoscimento dello status di rifugiato e respingendone 7.977. Di queste, 2.298 sono state dichiarate negative perché i richiedenti si sono resi irreperibili, mentre 2.889 hanno ricevuto la protezione umanitaria. Sono in attesa di supplemento di istruttoria 19 domande, 13 sono stati i casi in cui i richiedenti hanno rinunciato alla domanda di asilo prima della convocazione e 29 sono stati i casi di cessazione dello status.

3.4.4 Fondo Edifici di Culto.

Per la conservazione, restauro e manutenzione del Fondo Edifici di Culto sono stati finanziati 49 interventi di somma urgenza, per una spesa di circa 3,3 milioni; 37 interventi di manutenzione straordinaria a chiese di proprietà e in immobili di civile abitazione, per circa 2,7 milioni; 17 interventi di restauro di arredi lignei, affreschi e di opere d'arte in genere, per circa 554.000 euro; 10 interventi di installazione di nuovi impianti di sicurezza in altrettante chiese per circa 237.000 euro⁵⁶.

⁵³ Art. 3 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 novembre 2003, n. 3326.

⁵⁴ DM del 25 maggio, per il periodo 1° gennaio/30 aprile 2004 e DM. del 26 novembre 2004, per 1° maggio/31 dicembre 2004.

⁵⁵ Legge 28 febbraio 1990, n. 39

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 58 della legge 20 maggio 1985, n. 222, la progettazione e l'esecuzione degli interventi di restauro sui beni del Fondo Edifici di Culto sono demandate, nell'ambito delle rispettive competenze, al Ministero per i beni e le attività culturali ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Ministero per i beni e le attività culturali cura la realizzazione degli interventi sulle chiese monumentali e sulle opere d'arte in esse custodite, sottoposte a vincolo

3.5 Dipartimento della pubblica sicurezza.**3.5.1 Risultati di consuntivo.***(in milioni di euro)*

2003			2004		
Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
6.930,6	6.776,9	97,7	7.600,6	7.334,3	96,4

(in milioni di euro)

2003		2004	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
8.043,3	7.346,7	8.784,0	7.871,0

(in milioni di euro)

2003			2004		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
6.765,6	84,1	92,0	7.291,8	83,0	92,6

Rispetto al 2003, si sono ridotte la capacità di impegno (dal 97,7 per cento al 96,4) e di spesa rispetto alla massa spendibile (dall'84,1 per cento all'83), mentre la capacità di spesa è di poco migliorata rispetto alle autorizzazioni di cassa.

3.5.2 Poliziotto e carabiniere di quartiere.

La fase sperimentale per l'istituzione del "poliziotto e carabiniere di quartiere" è stata avviata nel mese di novembre 2002, con l'impegno ad oggi di 1.200 operatori tra il personale della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri. L'Amministrazione ha comunicato di aver monitorato l'attività svolta nell'ambito della sperimentazione e di aver riscontrato un trend di crescita della "sicurezza percepita" dalla cittadinanza. Nel mese di maggio 2004, 700 unità, tra poliziotti e carabinieri, sono andate ad operare in 133 nuove zone (la sperimentazione aveva interessato 300 quartieri di tutti i capoluoghi di provincia), 34 delle quali individuate in aree di comuni non capoluogo di provincia. Ulteriori 300 unità sono state successivamente immesse nel servizio, portando a 2.200 il numero degli operatori e a 486 le aree coperte.

3.5.3 Piano operativo nazionale "Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia".

La necessità di investire sulla sicurezza e sulla legalità anche in funzione di uno sviluppo economico delle aree meridionali nasce dalla considerazione del legame negativo tra criminalità e crescita economica, che incide con particolare forza nelle regioni economicamente più deboli. Sulla base di queste considerazioni, nel 1998 è stato approvato il Programma Operativo Multiregionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", integrato nel quadro Comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'obiettivo n. 1 in Italia.

Nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006, è stato elaborato un nuovo programma⁵⁷, approvato dalla Commissione Europea⁵⁸ con l'assegnazione al settore sicurezza di

storico-artistico e che costituiscono il patrimonio infruttifero, mentre gli interventi sugli altri immobili (patrimonio fruttifero) sono eseguiti sotto la direzione tecnica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

⁵⁷ Il programma ha l'obiettivo di "aumentare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alla fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche".

⁵⁸ Approvazione del 13 settembre 2000.

circa 1.117,6 milioni, di cui 573,1 di quota comunitaria (523,1 Fondo Europeo di sviluppo Regionale - FESR e 50 Fondo Sociale Europeo - FSE) e circa 544,5 di quota nazionale.

La progettualità relativa alla “sicurezza”, rispetto al Quadro Comunitario di Sostegno delle Regioni dell’obiettivo 1, si colloca trasversalmente rispetto a tutti i macrosettori di interventi individuati dal ministero dell’economia e delle finanze nel più generale “Programma di sviluppo del Mezzogiorno”, anche al fine di contribuire alla internazionalizzazione del quadro socio-economico meridionale.

Il Programma operativo si articola su tre “Assi prioritari” e nove “misure”, di cui sette cofinanziate dal Fondo Europeo di sviluppo Regionale e due dal Fondo Sociale Europeo⁵⁹. Le priorità strategiche sono state individuate: nella riduzione dei tempi di intervento delle forze dell’ordine, attraverso l’uso di tecnologie mirate ad un più efficiente controllo del territorio, nel fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali e gestire con più efficacia le problematiche relative all’immigrazione clandestina ed all’afflusso di profughi, nella diffusione di una maggiore sensibilità ai temi della legalità tra la cittadinanza ed alla riduzione dei tempi di funzionamento della giustizia, attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informatico.

Al 31 dicembre 2004, gli impegni complessivi sono stati pari a circa 760,9 milioni, corrispondenti al 62,07 per cento delle risorse stanziare. Le “misure” che registrano un significativo avanzamento sono: misura 1.1” - adeguamento tecnologico del sistema di controllo tecnologico del territorio, 78,10 per cento; misura 1.3” - tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali, 70,90 per cento; “misura 1.5” - risorse umane per la sicurezza, 73,90 per cento.

Alla stessa data i pagamenti sono stati pari a circa 524,9 milioni, corrispondenti al 42,79 per cento del costo totale. Le spese certificate registrano un valore complessivo di circa 463,7 milioni, di cui 434 sono relative alle “misure” finanziate con il FESR. Questi livelli di spesa hanno consentito di raggiungere le soglie minime per evitare il disimpegno automatico delle risorse. In particolare, già nel mese di ottobre, per quanto riguarda il FESR, la soglia minima era superata di circa 26,6 milioni, mentre per il FSE il livello minimo era stato superato di circa 1,9 milioni⁶⁰.

4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrattuale.

4.1 Organizzazione.

Per quanto attiene alla mancata attuazione della riforma degli UTG (oggi prefetture-UTG) si rinvia alle osservazioni già formulate nel paragrafo 1, “Considerazioni conclusive e di sintesi”.

Il recente DL n. 45 del 2005⁶¹, all’art. 4, ha trasferito il Centro elaborazione dati⁶², ferme restando le caratteristiche interforze, alla direzione centrale della polizia criminale e, nell’ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza, ha istituito la direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato. Lo stesso legislatore ha sottolineato che detta ricollocazione, che non deve comportare ulteriori spese, è da ricondurre alla volontà di distinguere, nell’ambito del Dipartimento della Pubblica sicurezza, le funzioni di coordinamento tecnico-operativo delle Forze di polizia da quelle di direzione ed amministrazione della Polizia di Stato.

Nell’ambito del processo di decentramento delle funzioni amministrative e gestionali alle Direzioni interregionali della Polizia di Stato, nel 2004, sono state emanate nove circolari con le

⁵⁹ E’ predisposto un cronoprogramma ed i relativi procedimenti sono monitorati sotto il profilo dell’avanzamento fisico, procedurale e finanziario. Il reintegro delle risorse disponibili avviene dopo l’effettuazione delle certificazioni di spesa. I concreti contenuti dei progetti sono individuati nel Complemento di Programmazione, approvato dal Comitato di Sorveglianza dei PON il 15 gennaio 2001 rivisto nel 2003 ed ulteriormente revisionato nel luglio 2004.

⁶⁰ Dati comunicati dall’Amministrazione.

⁶¹ Decreto legge 31 marzo 2005, n. 45, recante disposizioni urgenti per la funzionalità dell’Amministrazione della Pubblica Sicurezza, delle Forze di Polizia e del Corpo dei Vigili del fuoco.

⁶² Di cui all’art. 8, della legge 1° aprile 1981, n. 121.

quali sono state individuate alcune funzioni trasferite alle Direzioni stesse e ridistribuiti gli ambiti di competenza degli uffici di supporto logistico, quali le Zone di telecomunicazioni, i Centri di raccolta vestiario, equipaggiamento, casermaggio ed accasermamento (V.E.C.A.) e gli Autocentri, in relazione alle competenze delle Direzioni interregionali.

In considerazione delle funzioni trasferite e degli interventi posti in essere, non sembra che sia stata pienamente avviata la realizzazione del disegno di decentramento, né appare ancora attuato quel decongestionamento burocratico degli uffici centrali atteso dalla piena attuazione della nuova articolazione organizzativa e funzionale delle direzioni interregionali⁶³.

Successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 334 del 2000⁶⁴, sono stati istituiti i seguenti uffici dirigenziali:

- in sede di riforma degli uffici di diretta collaborazione con il Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza (decreto del 25 ottobre 2000⁶⁵), è stata prevista l'istituzione dell'Ufficio per l'amministrazione generale, cui è preposto un dirigente generale;
- il DL n. 83 del 2002⁶⁶ ha previsto l'istituzione, alla quale si è dato corso con il DM del 19 settembre 2002⁶⁷, dell'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (U.C.I.S.);
- la legge n. 139 del 2002⁶⁸ ha previsto l'istituzione, di cui al DM del 29 dicembre 2003, della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, cui è preposto un dirigente di livello dirigenziale generale.

La determinazione delle articolazioni periferiche dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza è stata demandata, dall'art. 6 della legge n. 78 del 2000, ad un regolamento. Con il DPR n. 208 del 2001⁶⁹, gli uffici periferici sono stati distinti in uffici con funzioni finali, uffici centrali e istituti con funzioni strumentali e di supporto, uffici con funzioni ispettive, di controllo e di decentramento amministrativo.

L'art. 3 del richiamato DPR n. 208 ha individuato quattordici questure ad “ordinamento differenziato”, cui sono preposti, con funzioni di questore, dirigenti generali della pubblica sicurezza di livello C ed ha previsto l'istituzione di sette direzioni interregionali della Polizia di Stato, alle quali sono preposti dirigenti generali della pubblica sicurezza di livello B, per l'esercizio delle funzioni ispettive e di controllo e per lo svolgimento delle funzioni di carattere organizzativo-amministrativo, di supporto agli uffici e reparti con funzioni finali.

Con DM dell'11 settembre 2002, adottato ai sensi dell'art. 8 del richiamato DPR n. 208, è stata effettuata una prima ricognizione dei posti di funzione da riservare ai dirigenti superiori ed ai primi dirigenti della Polizia di Stato⁷⁰.

Presso gli uffici periferici si trovano 152 posti di funzione dei dirigenti superiori e 630 dei primi dirigenti; presso gli uffici del dipartimento, 43 di dirigenti superiore e 79 di primi dirigenti. Nei ruoli dei dirigenti tecnici, 13 posti di funzione di dirigenti superiori tecnici e 30 di primi dirigenti tecnici si trovano presso gli uffici periferici e rispettivamente 15 e 19 presso il dipartimento. Nel ruolo dei dirigenti medici, 5 posti di funzione di dirigenti superiori e 24 di primi dirigenti sono presso gli uffici periferici e, rispettivamente 3 e 6 presso il Dipartimento.

⁶³ Le direzioni interregionali della Polizia di Stato sono state previste dall'art. 7, del DPR. 22 marzo 2001, n. 208.

⁶⁴ Decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334.

⁶⁵ Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Successivamente, il DPR. 7 settembre 2001, recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale ha confermato l'istituzione del suddetto Ufficio.

⁶⁶ Decreto legge 6 maggio 2002 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2002, n. 133, che ha delineato un nuovo sistema per l'organizzazione dei servizi di protezione a tutela delle persone esposte a particolari situazioni di rischio.

⁶⁷ Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

⁶⁸ Legge 30 luglio 2002, n. 189.

⁶⁹ DPR 22 marzo 2001, n. 208.

⁷⁰ Con riguardo al Dipartimento della pubblica sicurezza, il decreto ha fissato l'aliquota complessiva massima dei posti di funzione, con riserva di una successiva e più puntuale definizione dal termine del programma di riorganizzazione degli uffici e delle direzioni generali.

L'Amministrazione ha comunicato di aver avviato un programma di rinnovamento organizzativo del Dipartimento, che dovrebbe riesaminare l'assetto organizzativo di diversi uffici e delle direzioni centrali, al fine di valorizzare il loro ruolo di impulso e di indirizzo alla luce della graduale attuazione del programma di decentramento amministrativo, avviato con l'istituzione delle Direzioni interregionali.

4.2 Personale.

4.2.1 Carriera prefettizia.

Per quanto riguarda la mobilità della carriera prefettizia, si osserva che, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del DM. 3 dicembre 2003, tutte le assegnazioni del suddetto personale costituiscono trasferimenti d'ufficio, ad eccezione di quelle disposte ai sensi della legge n. 104 del 1992, dell'art. 17 della legge n. 266 del 1999 e del DPR n. 316 del 2002 e successive modifiche⁷¹.

Al 31 dicembre 2004, la dotazione organica, come rimodulata ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge n. 243 del 2002⁷², è illustrata dalla seguente tabella.

Qualifiche	Dotazione organica	In numero	In soprannumero	Fuori ruolo	Totale
Prefetto	156	145	37	21	203
Viceprefetto	719	631	0	28	659
Viceprefetto aggiunto	912	646	0	10	656
Totale	1787	1422	37	59	1518

Fonte Ministero dell'interno, Dipartimento affari interni e territoriali

Con DPR 28 giugno 2004 è stato disciplinato il procedimento di valutazione comparativa per la promozione alla qualifica di viceprefetto, mentre in materia di incarichi aggiuntivi, i dirigenti destinatari di incarichi con scadenza improrogabile al 31 dicembre 2004 hanno dovuto manifestare le proprie preferenze nell'ambito dei posti disponibili. Successivamente, è stata definita la loro collocazione funzionale, con avvio delle iniziative previste dal d.lgs. n. 139 del 2000 per il riassorbimento delle situazioni soprannumerarie.

4.2.2 Dirigenza contrattualizzata.

In attuazione del DPR n. 108 del 2004⁷³ l'Amministrazione deve definire l'inquadramento dei dirigenti degli ex commissariati di Governo nelle regioni a statuto ordinario, previa individuazione delle funzioni che gli stessi dovranno assolvere. L'art. 5 del DPCM 28 settembre 2001, in attuazione dell'art. 10, comma 3 del d.lgs. n. 303 del 1999⁷⁴, ha trasferito i predetti dirigenti nella disponibilità del Ministero dell'interno, quale supporto al prefetto del capoluogo regionale nell'esercizio delle funzioni di commissario del Governo e l'art. 5 del d.lgs. n. 343 del 2003⁷⁵ ne ha disposto l'inquadramento nella corrispondente qualifica del ruolo dirigenziale del Ministero.

Nel tempo, il numero di tali dirigenti si è ridotto da venti a dodici e da ultimo sono state presentate tre istanze di opzione che hanno ridotto a nove i dirigenti da inquadrare.

4.2.3 Personale amministrativo.

Per effetto dell'autorizzazione di cui all'art. 80, comma 8, della legge n. 289 del 2002⁷⁶ sono stati indetti due bandi di concorso, relativi alla mobilità volontaria all'interno del comparto

⁷¹ Legge 5 febbraio 1992, n. 104; legge 28 luglio 1999, n. 266; DPR. 23 maggio 2002, n. 316.

⁷² Legge 4 ottobre 2002, n. 243.

⁷³ DPR 23 aprile 2004, n. 108.

⁷⁴ d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303

⁷⁵ d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343.

⁷⁶ Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003).