

Ministero dell'interno

- 1. Considerazioni generali e di sintesi: 1.1. L'organizzazione.**
- 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:**
2.1. Considerazioni di carattere generale; 2.2. Il bilancio 2006; 2.3. Effetti delle misure di contenimento della spesa. Osservazioni di carattere generale: 2.3.1. "Affari interni e territoriali" – "Politiche del personale dell'Amministrazione centrale e risorse strumentali e finanziarie"; 2.3.2. "Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile"; 2.3.3. "Pubblica sicurezza"; 2.3.4. "Libertà civili ed immigrazione"; 2.4. Audit sul sistema contabile; 2.5. Audit su casi di specie.
- 3. Il quadro programmatico.**
- 4. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento:** *4.1. Attività di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive; 4.2. Carta di identità elettronica; 4.3. Immigrazione; 4.4. Contabilità speciali.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Nel corso del 2006 sono state avviate alcune riforme e ne sono state portate a compimento altre che, a distanza di breve tempo, sono oggi oggetto di interventi normativi di segno opposto, in particolare disposti dalla Legge finanziaria 2007 al fine di ridurre i costi dell'Amministrazione statale.

Nel rinviare al paragrafo che segue un approfondimento delle fattispecie più rilevanti, in questa sede, al di là dell'apprezzamento per interventi volti a contenere la spesa pubblica, si sottolinea che il sovrapporsi, in un breve lasso di tempo, di riforme di segno opposto è causa di obiettive difficoltà per le Amministrazioni chiamate a darvi attuazione e non consente una valutazione della loro ricaduta in termini di maggiore efficienza ed economicità; nel contempo, peraltro, l'attività amministrativa posta in essere per attuare gli interventi di ridefinizione e riorganizzazione degli uffici comporta essa stessa dei costi improduttivi laddove la materia oggetto di riforma è disciplina *ex novo*, in alcuni casi, sulla base di diversi se non opposti orientamenti.

Nel settore del contrasto all'immigrazione clandestina, si assiste al perdurare del ricorso alla gestione straordinaria, attraverso le ordinanze di Protezione civile adottate sulla base del rinnovo, anno per anno, della dichiarazione dello stato di emergenza¹. Ancora da ultimo, con dPCM 16 marzo del corrente anno è stato prorogato fino al 31 dicembre 2007

¹ Si ricorda che, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, che ha istituto il Servizio nazionale di Protezione civile, la dichiarazione dello stato di emergenza consente di operare, per l'attuazione dei necessari interventi, anche con ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti ma nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

lo stato di emergenza sul territorio nazionale dichiarato fin dal 2002 (dPCM 20 marzo 2002) per proseguire le attività di contrasto all'afflusso di cittadini stranieri extracomunitari, giunti irregolarmente nel nostro Paese.

Il ricorso alle ordinanze di Protezione civile è diventato l'ordinario strumento attraverso il quale opera l'Amministrazione sia per realizzare le strutture necessarie a fronteggiare l'afflusso di clandestini sia per assumere, con contratti di lavoro a tempo determinato, unità di personale anche con riferimento all'espletamento degli adempimenti connessi al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

La Corte sottolinea nuovamente la necessità che il ricorso a strumenti eccezionali avvenga solo per periodi strettamente limitati alle reali esigenze e richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla circostanza che, in presenza di un quadro normativo e regolamentare ormai definito e di eventi, quali il ripetersi dell'arrivo, anche via mare, di immigrati clandestini, che ha ormai acquisito un carattere strutturale e pertanto prevedibile, non appare più giustificato il perdurare di uno stato di emergenza, senza che si proceda all'attuazione di innovazioni significative che consentano di abbandonare la gestione straordinaria a favore di quella ordinaria.

Un ulteriore aspetto, che verrà trattato al paragrafo 3, attiene direttamente alla gestione del bilancio ed alle modalità di valutazione delle esigenze e di assegnazione delle relative risorse.

Anche in questo caso sono da apprezzare le manovre di contenimento della spesa che, peraltro, non possono prescindere dall'esame delle specificità delle singole Amministrazioni ed, al loro interno, dalla valutazione delle risorse occorrenti per far fronte ad esigenze insopprimibili, che non sono spesso uniformi per tutto l'apparato dello Stato.

In particolare, nell'esercizio in esame, il bilancio iniziale del Ministero dell'interno è stato sottostimato, come risulta dalla non irrilevante forbice tra stanziamenti iniziali e definitivi; sottostima che si rinviene anche nel bilancio del 2007, nell'ambito del quale alcuni capitoli di spesa, sui quali gravano oneri per impegni assunti negli anni precedenti e che si estendono a più esercizi, non hanno sufficienti stanziamenti.

Tale situazione comporta un apparente contenimento della spesa per il funzionamento dell'apparato ministeriale, determinando invece il formarsi e l'incrementarsi di oneri sommersi, ai quali, comunque, l'Amministrazione dovrà fare fronte nei successivi esercizi, in alcuni casi anche con aggravi per interessi per ritardati pagamenti. L'Amministrazione ha comunicato che l'ammontare di tali debiti è pari a 408 milioni.

1.1. L'organizzazione.

Il processo di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, che con decreto legge 18 maggio 2006, n. 181 ha caratterizzato l'esercizio in esame, ha interessato, seppur marginalmente, anche il Ministero dell'interno, con una modifica introdotta dalla legge di conversione². Il provvedimento, infatti, nel prevedere ulteriori misure di ridistribuzione di funzioni tra Ministeri o tra Ministeri e Presidenza del Consiglio, ha trasferito, ai sensi dell'art. 1, diciannovesimo comma, al Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni di vigilanza sull'Agenzia dei Segretari comunali e provinciali e sulla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica Amministrazione locale.

Con delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, le funzioni sopra indicate, sono state conferite al Ministro per gli affari regionali.

²Legge 17 luglio 2006, n. 233.

Peraltro, sono stati confermati al Ministero i compiti afferenti la regolare costituzione degli organi elettori degli Enti locali ed il loro funzionamento, le attività connesse con la finanza locale, i servizi elettorali, la vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e l'attività di collaborazione con gli Enti locali (art. 14, del d.lgs. n. 300 del 1999).

La descritta ridistribuzione delle competenze non ha comportato nell'ambito del Ministero una significativa ricaduta né sul piano organizzativo né per quanto attiene alla spesa.

Come già osservato, di maggior rilievo è l'impatto che si attende dall'attuazione delle diverse disposizioni recate dalla legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria 2007), che ha introdotto un complesso di norme con il fine di razionalizzare ed ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dell'Amministrazione dello Stato, al fine di conseguire risparmi di spesa³. Sebbene si tratti di norme che devono ancora trovare attuazione, appare opportuno un loro seppur sintetico richiamo in questa sede atteso che, come già brevemente anticipato nel precedente paragrafo, avranno un impatto su riforme di recente realizzazione, ovvero ancora in corso di completamento.

Si fa riferimento all'istituzione del Dipartimento delle politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, perfezionatasi nell'esercizio in esame e che sarà superata con la riunificazione con il Dipartimento degli affari interni e territoriali, dal quale è stato scorporato con il d.P.R. 8 marzo 2006, n. 154, emanato in applicazione dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999, come modificato dal d.lgs. n. 317 del 2003.

Al V Dipartimento sono state attribuite competenze, in materia di politiche del personale dell'Amministrazione civile, ivi comprese le iniziative per lo sviluppo delle attività formative e connessa organizzazione delle strutture centrali e periferiche⁴, con l'intento di ricondurre in un'unica struttura le funzioni definite "trasversali" all'Amministrazione, sull'assunto che tale scelta avrebbe assicurato un miglior funzionamento della macchina amministrativa nel suo complesso, in sede centrale e periferica.

Alla luce del disposto recato dal comma 404, lett. a), dell'art. 1 della Legge finanziaria 2007, che ha previsto una riduzione non inferiore al 10 per cento degli uffici di livello dirigenziale generale, con direttiva del Ministro del 26 febbraio 2007, modificando quanto precedentemente attuato, è stata individuata quale priorità la ricomposizione ad unità del Dipartimento per affari interni e territoriali con quello delle politiche del personale dell'Amministrazione civile per le risorse strumentali e finanziarie.

Sulla stessa linea si pone il comma 430 che ha disposto, a decorrere dal 1° dicembre 2007, la soppressione delle sette Direzioni interregionali della Polizia di Stato, che erano previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, decentramento, peraltro, mai pienamente realizzato.

Inoltre, la lettera c) del richiamato comma 404, sempre al fine di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento degli apparati statali, ha disposto la rideterminazione delle loro strutture periferiche, con una riduzione

³Risparmi di spesa valutati in non meno di 7 milioni di euro nel 2007, 14 milioni nel 2008 e 20 milioni nel 2009.

⁴Dal V Dipartimento dipendono, l'Ufficio per i Sistemi Informativi, l'Ispettorato Generale di Amministrazione (I.G.A.), nonché la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (S.S.A.I.) fino alla emanazione del regolamento previsto dal comma 585, dell'art. 1, della Legge finanziaria del 2007, per dare attuazione al disposto del comma 580 della legge stessa, che ha istituito l'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle Amministrazioni – Scuola nazionale della Pubblica Amministrazione, della quale è parte, tra altri istituti, la Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

e, ove possibile, la riorganizzazione delle stesse presso le Prefetture-Uffici Territoriali di Governo.

La Corte, al momento, non dispone di dati conoscitivi in merito alle iniziative che l'Amministrazione sta ponendo in essere per dare attuazione anche a tale disposizione. Si deve nondimeno osservare che tale norma si è inserita nel processo, peraltro non ancora concluso, che ha portato all'istituzione di tre nuove Province, di Monza e della Brianza, di Fermo, di Barletta, Andria e Trani, ai sensi delle leggi n. 146, 147 e 148 del 2004.

A fronte di un ampliamento del numero delle Province, perseguito dal legislatore del 2004, che comporta necessariamente l'istituzione di uffici periferici delle Amministrazioni statali nei nuovi ambiti provinciali, si inserisce, sovrapponendosi, un diverso orientamento, che prevede una rideterminazione delle strutture periferiche, attraverso la loro riduzione ed, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o l'accorpamento delle funzioni presso le Prefetture-Uffici Territoriali di Governo.

Corre, inoltre, l'obbligo di sottolineare la ricaduta in termini di aggravio di attività amministrativa e di conseguente spesa sull'azione amministrativa di norme tra loro contrastanti, che devono, peraltro, trovare contestuale applicazione, attesa la loro vigenza nell'attuale quadro normativo.

Nel predisporre i provvedimenti⁵ con i quali sono state individuate le sedi dei principali uffici dello Stato⁶ da istituire nelle nuove Province, l'Amministrazione si è dimostrata consapevole della problematica descritta e della necessità di armonizzare le leggi del 2004 con la nuova disposizione recata dalla Legge finanziaria 2007; è stato, infatti, previsto che la costituzione degli ulteriori uffici periferici statali tenga conto del principio di razionalizzazione e di contenimento della spesa chiaramente indicato dal più volte richiamato comma 404.

E' da ribadire che il sovrapporsi di norme tra loro contraddittorie ha un impatto negativo sull'azione dell'Amministrazione, obbligata a rivedere, con indubbio dispendio di risorse umane e finanziarie, modelli organizzatori appena posti in essere, senza poterne valutare l'efficacia, atteso il poco tempo che intercorre tra riforme di segno opposto.

Inoltre, con particolare riferimento alla istituzione delle tre nuove Province di cui si è detto, occorre richiamare l'attenzione sulla modalità di copertura della spesa indicata nelle leggi istitutive, che ha determinato difficoltà operative. Infatti, pur in presenza di interventi che richiedono investimenti a medio e lungo tempo - ricerca di immobili per le sedi dei nuovi uffici, lavori di adeguamento funzionale degli stessi alle particolari esigenze dell'Amministrazione dell'interno (uffici delle Prefetture, sedi delle Questure, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza e del Corpo dei Vigili del fuoco) - le risorse messe a disposizione sono tutte di parte corrente. Ne consegue, che, se non vengono impegnati nell'anno di competenza, gli stanziamenti vanno in economia. Ciò è accaduto per i fondi del 2004 e del 2005 (solo in misura assai limitata erano stati trasferiti alle contabilità speciali, allo scopo di istituire presso i Commissari, parte delle risorse destinate a coprire le spese di funzionamento degli uffici dei Commissari medesimi).

Al fine di evitare di perdere anche una rilevante quota degli stanziamenti del 2006 e di garantire la certezza delle necessarie risorse, è stato necessario un intervento del legislatore che, all'art. 6-bis, del decreto legge n. 300 del 2006⁷, ha previsto il

⁵ DPCM del 30 marzo 2007.

⁶ Trattasi degli uffici delle Prefetture, delle Questure, del Comando dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

⁷ Decreto legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse", convertito con legge n. 17 del 2007.

mantenimento in bilancio fino al 31 dicembre 2009 delle somme assegnate alle contabilità speciali e la conservazione in conto residui, per tutto il 2007, delle disponibilità finanziarie esistenti nelle pertinenti Unità previsionali di base del Ministero dell'esercizio finanziario 2006, con ciò derogando alla norma di carattere generale. Complessivamente, le leggi n. 146, 147 e 148 del 2004 hanno stanziato circa 46 milioni di euro a partire dal 2005. La prima annualità è andata in economia, mentre gli stanziamenti del 2006, per effetto del disposto del comma 20 dell'art. 1, della Legge finanziaria 2006, sono stati ridotti a circa 37,3 milioni, di cui effettivamente trasferiti alle contabilità speciali circa 9,2 milioni. Nell'esercizio 2007 lo stanziamento iniziale è stato ulteriormente ridotto, scendendo a circa 28,6 milioni e successivamente decurtato per effetto degli accantonamenti previsti dal comma 509, dell'art. 1 della richiamata Legge finanziaria, di circa 3,6 milioni.

Sempre in materia di razionalizzazione della struttura periferica dell'Amministrazione dell'interno e delle altre Amministrazioni statali, si richiama l'attenzione su un precedente tentativo di riforma, che aveva attribuito all'Ufficio Territoriale di Governo (UTG), ridisegnato come ufficio unico a competenza generale⁸, anche le competenze residue delle Amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici e che non era mai stata pienamente realizzata⁹, in particolare per le resistenze di alcune Amministrazioni statali, che si opponevano alla confluenza delle proprie funzioni negli Uffici Territoriali di Governo. Il legislatore, preso atto di tale situazione, con l'art. 22, comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dalla legge n. 189 del 2002, aveva rettificato la stessa denominazione degli Uffici in Prefetture-Uffici Territoriali del Governo. Il vigente quadro normativo di riferimento, abbandonato il progetto di riforma di cui si è data una sintetica descrizione, è dato dal d.lgs. n. 29 del 2004, che ha sostituito l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999, e dal regolamento attuativo, emanato nell'esercizio in esame con il d.P.R. n. 180; sono state confermate le tradizionali funzioni di coordinamento del Prefetto nei confronti degli uffici statali periferici e di rappresentanza dell'autorità di Governo e dato impulso ad istituti già presenti, quali le Conferenze permanenti, introducendo strumenti nuovi, come il potere sostitutivo del Prefetto, a garanzia della qualità dei servizi resi ai cittadini, che deve essere esercitato sulla base di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri di settore.

Le Conferenze permanenti¹⁰ sono chiamate a svolgere un ruolo di mediazione tra eventuali conflitti in sede locale e, per tale ragione, è prevista la partecipazione, oltre che

⁸Ufficio organicamente inserito nel Ministero e retto dal Prefetto, posto in rapporto funzionale con il Governo per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali.

⁹Le Prefetture erano state trasformate dall'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 in Uffici di Governo per esercitare, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle Amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici, a fianco, come si è detto, alle funzioni di rappresentanza generale del Governo. Funzioni, quest'ultime confermate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Ai sensi dell'art. 10, il Prefetto deve garantire il rispetto del principio di collaborazione tra Stato e Regione, la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed ai Ministri interessati, degli statuti e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli artt. 123 e 127 della Costituzione, e l'eventuale invio degli stessi alle Avvocature dello Stato competenti, la promozione dell'attuazione delle intese e dell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione, la verifica dell'interscambio delle informazioni, l'indizione delle elezioni regionali. Numerose erano, peraltro, le eccezioni: oltre alle Amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e della giustizia (Ministeri della difesa e della giustizia), mantenevano gli apparati periferici i Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, per i beni e le attività culturali.

¹⁰Le Conferenze sono articolate in sezioni corrispondenti, di massima, ad alcune aree tematiche: amministrazione d'ordine; sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente, infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità.

dei responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato, anche dei rappresentanti degli Enti locali. Sono organi di supporto al Prefetto nel compito di coordinare le pubbliche Amministrazioni dello Stato sul territorio e garantire livelli minimi nelle prestazioni pubbliche essenziali, definiti sulla base di parametri oggettivi, come gli indicatori contenuti nelle carte dei servizi.

La materia, peraltro, come già si è sottolineato, è attualmente oggetto di un nuovo tentativo di riforma che, soprattutto ai fini del contenimento della spesa, in particolare di quella relativa al lavoro pubblico ed al funzionamento degli apparati, si prefigge nuovamente l'obiettivo di razionalizzare, attraverso riduzioni ed accorpamenti, l'apparato periferico delle Amministrazioni dello Stato. La Corte si riserva di esprimere le proprie valutazioni in merito nel momento in cui si conosceranno le modalità di attuazione del più volte citato comma 404, dell'art. 1, della Legge finanziaria 2007.

Già in sede di relazione sull'esercizio 2005 si è riferito sulla riforma del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Infatti, già nel 2005 e nei primi mesi dell'esercizio in esame, con il d.lgs. n. 139 del 2006, si è concluso un complesso ciclo di riforme avviato dal 2002¹¹ con la ricondizione al regime di diritto pubblico del rapporto di impiego. In particolare, il richiamato d.lgs. n. 139 del 2006 ha approvato le nuove disposizioni sulle funzioni e sui compiti del Corpo ed ha aggiornato, secondo una logica di semplificazione e delegificazione, le disposizioni vigenti nella materia della prevenzione degli incendi, del soccorso pubblico e della disciplina degli interventi di difesa civile.

La Corte ritiene di dovere richiamare le osservazioni già formulate¹² in relazione alle difficoltà di quantificare con certezza a priori gli effetti finanziari della nuova disciplina, soprattutto per la presenza di diritti soggettivi di non agevole riconducibilità a tetti di spesa. In particolare, potrebbe dimostrarsi non certa la tenuta delle previsioni di spesa nel medio/lungo periodo per effetto della trasformazione del sistema di avanzamento da ruolo chiuso a ruolo aperto e il conseguente slittamento verso l'alto delle qualifiche attribuite al personale¹³.

L'Amministrazione ha comunicato che gli effetti finanziari non sono ancora quantificabili e che, presumibilmente, si conosceranno nella seconda metà del corrente esercizio 2007.

¹¹Sul piano dell'organizzazione, con l'istituzione delle Direzioni regionali dei Vigili del fuoco ai sensi del d.P.R. n. 314 del 2002; in materia di reclutamento e di impiego del personale volontario, con il d.P.R. n. 76 del 2004; sempre in materia di personale, con la legge n. 252 del 2004, che ha ricondotto al regime di diritto pubblico il rapporto di impiego del personale permanente e con il decreto legislativo n. 217 del 2005, che ha esercitato la delega prevista dall'art. 2 della legge n. 252, prevedendo una disciplina per taluni aspetti analoga a quella degli appartenenti ai Corpi di polizia ed alla Forze armate.

¹²Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 15/contr./R.Q./06.

¹³Sono state istituite 51 qualifiche rispetto alle precedenti 45, ed alcune di esse si articolano in più livelli [livelli] a seconda dell'anzianità di servizio. Inoltre, in sede di esame del contratto collettivo nazionale del lavoro, per il biennio 2004/2005, per il personale non dirigente del comparto delle Amministrazioni autonome dello Stato, con riferimento al personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, la Corte, Sezioni riunite 14/CONTR/CL/06 ha sottolineato che il sovrapporsi, senza alcuna forma di coordinamento, della vicenda contrattuale e di quella normativa comporta che gli appartenenti al Corpo, relativamente al biennio 2004/2005, risultano destinatari sia degli incrementi contrattuali sia di quelli ulteriori concessi a titolo *una tantum* del legislatore delegato, quantificati, sia pure in modo approssimativo, in un ulteriore 1,3 per cento della massa salariale di riferimento. Pur prendendo atto della volontà del legislatore di procedere ad un radicale riordino dell'organizzazione del Corpo, concedendo, in considerazione delle nuove attribuzioni e del nuovo ruolo assegnato al Corpo, benefici ulteriori rispetto a quelli previsti per la generalità del personale pubblico nei documenti di programmazione, è stato osservato che, seppur per espressa volontà normativa e attraverso la individuazione in bilancio delle risorse necessarie, si è determinato un disallineamento dai complessivi equilibri finanziari ed economici, basati sul rispetto dei parametri di crescita della spesa di personale nei documenti di programmazione. L'incremento dello stanziamento iniziale di competenza, rispetto all'omologo dato del 2005 (+61,6 milioni) è da ricondurre all'incremento della spesa per il personale, a seguito di due successivi contratti di lavoro e al riordino ordinamentale.

Con il d.m. del 28 aprile 2006, in materia di coordinamento delle Forze dell'ordine¹⁴, è stata adeguata la precedente direttiva del 1992, che aveva dato indicazioni in merito ai compatti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale, al fine di ridisciplinare tale sistema, in relazione alle nuove funzioni di livello generale attribuite alla Guardia di finanza ed al Corpo forestale dello Stato. In particolare, la nuova direttiva si fa carico della necessità che, a partire dai compatti di specialità, siano garantite forme di coordinamento e di riparto delle competenze più efficaci ed incisive in una azione di prevenzione e di contrasto della illegalità, anche attraverso una più razionale distribuzione delle risorse.

Non è stato modificato il quadro ordinamentale previsto dalla citata legge n. 121, mentre sono stati riaffermati, tra l'altro, la responsabilità generale del Ministro dell'interno, quale autorità nazionale di Pubblica sicurezza ed il ruolo dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza, che è chiamata ad attuare, sulla base delle direttive del Ministro la politica dell'ordine e della sicurezza pubblica ed il coordinamento tecnico operativo delle Forze di polizia. Si confermano la responsabilità, in ambito provinciale, del Prefetto per le funzioni di coordinamento generale e del Questore per le funzioni di coordinamento tecnico-operativo e l'inscindibilità dell'esigenza di tutela dell'ordine pubblico da quella di tutela della sicurezza pubblica.

Mentre restano fermi i compiti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza che la legge attribuisce a ciascuna Forza di polizia, la direttiva dispone che solo la Forza di polizia prescelta per un comparto di specialità abbia facoltà di creare strutture per l'esercizio della specifica funzione, costituendo anche per le altre Forze di polizia il centro di informazioni ed analisi. In particolare, il Centro elaborazione dati interforze ed il Servizio analisi criminali rappresentano il sistema unitario per le informazioni ed i dati in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica¹⁵.

¹⁴La legge 1º aprile 1981, n. 121 ha delineato un quadro unitario di riferimento che attribuisce la responsabilità generale in materia di ordine e sicurezza pubblica al Ministro dell'interno, per l'attuazione di una coordinata pianificazione interforze, al fine di assicurare la massima efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

¹⁵La direttiva individua le seguenti specialità attribuendo le relative funzioni alle diverse componenti delle Forze di polizia: "sicurezza stradale" attribuita all'Arma dei carabinieri sulla viabilità ordinaria ed alla Polizia stradale su tutte le strade e, in esclusiva, in ambito autostradale; "sicurezza ferroviaria", specializzazione della Polizia di Stato (Polizia ferroviaria); "sicurezza delle frontiere", la Polizia di Stato continuerà a disimpegnare la competenza specialistica in via prevalente per le attività di polizia di frontiera terrestre, marittima ed aerea, con il concorso del Corpo della Guardia di finanza, alla quale rimangono assegnati compiti di polizia economica e finanziaria; "sicurezza delle reti di comunicazione", affidata alla Polizia di Stato (Polizia postale e delle comunicazioni) in raccordo con la Guardia di finanza; "sicurezza in materia di sanità, igiene ed alimenti", l'Arma dei Carabinieri è titolare del relativo comparto mentre il Corpo forestale dello Stato orienterà la propria attività al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere. Restano fermi i compiti della Guardia di finanza nel settore del controllo della spesa sanitaria; "sicurezza nel settore agroalimentare", all'Arma dei Carabinieri sono affidati compiti di controllo sulla erogazione di aiuti comunitari e sulla regolare applicazione dei regolamenti comunitari, concorrendo alla prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare. La Guardia di finanza persegue la ricerca e la repressione delle violazioni in materia di imposte dirette, indirette, tasse ecc., diritti doganali, risorse e mezzi finanziari pubblici a fronte di uscite del bilancio pubblico e di programmi pubblici di spesa; "sicurezza in materia ambientale", rimessa alla competenza dell'Arma dei Carabinieri; "sicurezza nella circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento", a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2001, la Guardia di finanza ha assunto un ruolo centrale nel settore della tutela dei mezzi di pagamento, mentre l'Arma dei Carabinieri opera per la repressione del falso numerario; "tutela del patrimonio culturale", la competenza è attribuita all'Arma dei Carabinieri, Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale, mentre alla Guardia di finanza, nell'ambito delle funzioni specifiche in materia di polizia economica, sono demandate le competenze relative ai compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di demanio e patrimonio pubblico; "tutela del lavoro", è confermato il ruolo dell'Arma dei Carabinieri, Comando Carabinieri Ispettorato del lavoro, affiancata dalla Guardia di finanza, quale Polizia economica e finanziaria.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1. Considerazioni di carattere generale.

L'esame dell'andamento del bilancio a legislazione vigente sottolinea una differenza di non scarso valore tra stanziamenti iniziali (25,6 miliardi) e definitivi di competenza (28,3 miliardi), con un incremento di circa 2,6 miliardi, di cui circa 1,7 assegnati con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze ed 1 miliardo con la legge di assestamento del bilancio.

Tale andamento conferma le osservazioni già svolte nelle precedenti relazioni e sottolinea la progressiva perdita di significatività del bilancio di previsione, oggetto di voto da parte del Parlamento, che si presenta tra l'altro sottostimato rispetto alle esigenze anche con riferimento agli impegni pluriennali già assunti nei passati esercizi. Tale andamento, verificato anche per il bilancio di previsione 2007¹⁶, i cui dati iniziali (24,7 miliardi) sono inferiori alle risultanze del consuntivo per 3,6 miliardi, richiede, necessariamente interventi correttivi in corso di esercizio, con maggiori assegnazioni di risorse, per fare fronte ad obbligazioni già assunte ed evitare il formarsi di una maggior quota di oneri sommersi che, come si vedrà di seguito, costituiscono una criticità della gestione dell'Amministrazione.

Se si considerano, inoltre, gli effetti degli accantonamenti previsti per contenere la spesa pubblica, nel 2006 ammontanti a circa 65 milioni ai sensi del DL n. 223, l'incertezza ad inizio esercizio finanziario sulla reale entità delle risorse a disposizione rende difficile una programmazione che superi la previsione di interventi idonei esclusivamente a fronteggiare le ordinarie esigenze di funzionamento della macchina amministrativa.

La Corte esprime l'apprezzamento per l'obiettivo sotteso alle manovre di contenimento della spesa, di ridurre e contenere quanto più possibile la crescita della spesa dell'apparato statale; ciò, peraltro, deve avvenire anche tenendo conto delle risultanze e degli elementi conoscitivi che offrono le precedenti gestioni, al fine di apportare le dovute correzione e modificare, ove necessario, gli obiettivi in relazione alle risorse a disposizioni. La ridefinizione degli obiettivi non può essere elusa se non si vuole, come effetto ultimo di questi interventi, produrre esclusivamente un rinvio agli esercizi futuri degli oneri per impegni già perfezionatisi.

L'indeterminatezza dell'entità degli stanziamenti è data anche da una prassi che ormai si va ripetendo da alcuni esercizi, che vede non pochi decreti di variazione perfezionati sul finire dell'esercizio finanziario e nei primi mesi del successivo. Tali ritardi determinano un apparente incremento delle risorse a disposizione che sono destinate, se trattasi di spese di parte corrente, ad andare in economia, non potendo essere tempestivamente impegnate. Nell'esercizio in esame, tali assegnazioni hanno inciso, incrementandoli, sul dato finale degli stanziamenti di competenza per circa 634 milioni assegnati con decreti di variazione del Ministero dell'economia e delle finanze nei mesi di novembre e dicembre, e per circa 106 milioni assegnati nel mese di febbraio 2007, per complessivi 740 milioni. Nel 2005, l'incremento degli stanziamenti con provvedimenti perfezionatisi dopo la sua chiusura era stato di maggiore ampiezza (circa 304 milioni).

¹⁶ Gli impegni pluriennali che complessivamente rimangono senza risorse ammontano a circa 148 milioni, ed interessano i seguenti capitoli 1243/16, 1901/17, 1971/4, 2253/8, 2624/27-29, 2731/16, 2920/9-10, 2950/2, 7401/1, 7506/1-2.

Da ultimo si osserva che anche nel 2006 i vincoli alle riassegnazioni hanno comportato una forte decurtazione degli importi richiesti dall'Amministrazione. A fronte di una richiesta complessiva di circa 149,6 milioni per la competenza e 148,5 milioni per la cassa, le variazioni accolte sono state pari a sole 40,9 milioni, di cui 27,9 milioni per la competenza e 14,1 milioni per la cassa.

Per completezza di informazione, si sottolinea che, in attuazione del disposto del comma 507, dell'art. 1 della richiamata Legge finanziaria 2007, il bilancio del Ministero dell'interno ha subito un'ulteriore decurtazione per circa 218 milioni.

2.2. Il bilancio 2006.

Rispetto al 2005, gli stanziamenti definitivi di competenza si sono incrementati di circa 1,6 miliardi, mantenendo sostanzialmente invariato il rapporto percentuale con il dato complessivo delle risorse del bilancio dello Stato (dal 5,51 per cento al 5,91).

	(in milioni)		
	2004	2005	2006
Stanziamenti definitivi	26.897,8	26.748,9	28.310,8
% sul bilancio dello Stato ¹⁷	5,70	5,51	5,91

A fronte di un aumento delle spese correnti (+1.574,3 milioni) le spese di parte capitale hanno subito una sia pur esigua riduzione (-12,4 milioni), confermando un trend avviato dal 2003 (quando gli stanziamenti di parte capitale erano pari a 3.542,9 milioni).

	(in milioni)		
	2004	2005	2006
Spese correnti	23.650,0	23.944,5	25.518,8
Spese in conto capitale	3.247,8	2.804,4	2.792,0

Per quanto riguarda le spese di parte corrente, la riduzione degli stanziamenti definitivi rispetto al 2005, ha inciso sulle categorie: "interessi passivi" (-90,7 per cento); "trasferimenti correnti ad estero" (-65,3 per cento); "poste correttive e compensative" (-12,3 per cento). Gli incrementi di maggior rilievo si sono verificati sulle voci "trasferimenti correnti a imprese" (+343 per cento), "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" (+29,7 per cento), e "altre uscite correnti" (+29,1 per cento). Aumenti di minore entità hanno interessato, tra le altre, le voci "consumi intermedi" (+10,9 per cento), "imposte pagate sulla produzione" (+7,8 per cento) e "redditi da lavoro dipendente" (+6,4 per cento).

Il decremento delle spese di parte capitale riguarda per la quasi totalità i "contributi agli investimenti alle imprese" (-61,3 per cento), mentre considerevoli aumenti, in termini percentuali, si sono verificati per la categoria "contributi investimenti famiglie e istituzioni sociali private" (+968 per cento) e per "altri trasferimenti in conto capitale" che nel 2005 non presentava alcun stanziamento.

Esercizi	Previsioni definitive di competenza (a)	Impegni sulla competenza (b)	% b/a	Massa impegnabile (c)	Impegni su massa impegnabile (d)	% d/c
2004	26.897,8	26.352,4	97,9	27.187,8	26.592,7	97,8
2005	26.748,9	25.317,4	94,6	27.146,1	25.704,2	94,7
2006	28.310,8	27.616,8	97,5	28.584,4	27.890,3	97,6

¹⁷ La percentuale è calcolata considerando gli stanziamenti definitivi relativi ai Titoli I e II.

Come già osservato, le previsioni definitive hanno avuto un incremento, anche a seguito di variazioni "in limine", per 740,2 milioni, determinando in taluni casi l'impossibilità di impegnare le somme messe tardivamente a disposizione dell'Amministrazione. Ciò nonostante è migliorata la capacità di impegno con una sensibile riduzione delle economie (da circa 1,2 milioni a 340 mila euro).

Rispetto ai precedenti esercizi è variato l'andamento della massa spendibile e delle autorizzazioni di cassa. Infatti, a fronte di un incremento della massa spendibile, è diminuito, a seguito delle manovre di contenimento della spesa, l'importo complessivo delle autorizzazioni di cassa.

Esercizi	Massa spendibile (a)	Autorizzazioni finali di cassa (b)	(in milioni) %
			(b/a)
2004	35.970,9	28.128,1	78,1
2005	35.881,2	28.772,7	80,1
2006	36.415,6	28.355,7	77,8

Esercizi	Massa spendibile (a)	Autorizzazioni di cassa (b)	Pagato totale (c)	(in milioni) %	(b/c)
				(b/a)	
2004	35.970,9	28.128,1	25.586,7	71,1	90,9
2005	35.881,2	28.772,7	25.980,6	72,4	90,2
2006	36.415,6	28.355,7	26.971,1	74,1	95,1

La capacità di spesa è migliorata con riferimento sia alla massa spendibile sia alle autorizzazioni di cassa; in tale ultimo caso, il miglioramento è stato ancora più netto in conseguenza della riduzione dell'importo complessivo delle autorizzazioni, conseguente alle manovre di contenimento della spesa.

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel triennio 2004/2006 e rileva una flessione dell'indice di smaltimento degli stessi.

Esercizi	Residui iniziali*	Pagato residui	(in milioni) %
2004	9.073,1	2.465,3	27,6
2005	9.132,2	2.820,8	30,8
2006	8.104,8	2.178,1	26,9

*Incluse le variazioni in conto residui.

Il Dipartimento degli affari interni e territoriali ed il Dipartimento delle libertà civili ed immigrazione hanno maggiore difficoltà nello smaltimento dei residui, con un indice rispettivamente del 21,7 e del 33,8 per cento.

Depurato dalla voce "trasferimenti"¹⁸, che interessano nella quasi totalità i finanziamenti agli Enti locali, e raggiungono circa 16.396 milioni, il bilancio del Ministero risulta paria 11.959,6 milioni (13.050 nel 2005).

Il finanziamento agli Enti locali (16.043 milioni), aumentato di circa 569 milioni rispetto al precedente esercizio, incide infatti sugli stanziamenti dell'intera Amministrazione per oltre il 50 per cento (57,8 per cento nel 2005) della competenza.

¹⁸ Sono inclusi nella voce "trasferimenti" le categorie di parte corrente 04-05-06-07 e di parte capitale 22-23-24-25-26.

Gestione di competenza

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Stanziam. definitivi	% su tot. Amm.	Residui di stanziam. iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui impegni di competenza	Economie o maggiori spese**	Impegni/massa imp.
	a	b	c = a+b	d	e	f	g=d/c	
Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	83.575,90	0,30	0,00	83.575,90	83.462,20	83.462,20	113,71	99,86
Affari interni e territoriali	17.064.190,98	60,27	71.829,89	17.136.020,87	16.837.195,02	16.765.365,13	235.468,78	98,26
VV.FF., Soccorso e Difesa Civile	1.821.921,74	6,44	25.203,24	1.847.124,97	1.863.354,35	1.838.151,18	-35.821,51	100,88
Libertà Civili ed Immigrazione	324.792,78	1,15	19.481,96	344.274,73	334.934,52	315.452,56	2.705,83	97,29
Pubblica Sicurezza	8.325.377,05	29,41	157.085,33	8.482.462,38	8.212.584,26	8.055.662,09	63.646,87	96,82
Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e delle risorse strumentali e finanziarie	690.966,57	2,44	0,00	690.966,57	558.751,09	558.751,09	73.962,24	80,87
spese finali amministrazione	28.310.825,02	100,00	273.600,41	28.584.425,44	27.890.281,44	27.616.844,25	340.075,91	97,57

*Impegni totali: dato calcolato sommando gli Impegni effettivi e gli Impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

**come da consuntivo.

Gestione di cassa

(in migliaia)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Pagato c/comp.za	Pagato in c/residui	Autorizz.di cassa/massa spend.	Pagato tot./massa spend.
Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione ad opera del Ministro	93.269,84	90.465,00	87.162,23	80.019,25	7.142,98	96,99	93,45
Affari interni e territoriali	23.186.235,06	17.200.803,97	16.370.004,80	15.042.909,59	1.327.095,22	74,19	70,60
VV.FF., Soccorso e Difesa Civile	2.209.238,29	1.948.380,61	1.871.644,49	1.667.154,44	150.490,05	88,19	84,72
Libertà Civili ed Immigrazione	467.349,15	336.298,05	324.156,28	275.999,58	48.156,70	71,96	69,36
Pubblica Sicurezza	9.758.619,99	8.209.860,44	7.955.862,62	7.310.671,47	645.191,15	84,13	81,53
Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e delle risorse strumentali e finanziarie	700.936,75	569.871,83	416.289,59	416.289,59	0,00	81,30	59,39
Totale amministrazione	36.415.649,08	28.355.679,90	27.025.120,01	24.793.043,92	2.178.076,09	77,87	74,21

2.3. Effetti delle misure di contenimento della spesa. Osservazioni di carattere generale.

Come è noto, al fine di arginare l'espansione della spesa pubblica, in particolare dall'esercizio 2004, sono state poste in essere misure di contenimento, che hanno sia interessato i processi di spesa sia disposto tagli agli stanziamenti iniziali dei bilanci delle Amministrazioni centrali e tetti alla crescita della spesa. In particolare, come obiettivo prioritario è stata indicata la riduzione dei "consumi intermedi".

A tal fine, il comma 5, dell'art. 1, della legge n. 311 del 2004¹⁹ (Legge finanziaria per il 2005), per il triennio 2005/2007, ha previsto che la spesa complessiva delle

¹⁹ Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, non superi il 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno.

Il successivo comma 8 ha individuato le modalità per raggiungere tale obiettivo; a tal fine ha imposto di contenere nel limite del 2 per cento, rispetto agli stanziamenti dell'esercizio finanziario 2004, decurtati del 40 per cento dal DL n. 168 del 2004²⁰, gli incrementi degli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa delle singole Amministrazioni relativamente alle spese che hanno un impatto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni.

Per le spese di parte corrente, queste riduzioni interessano particolarmente i consumi intermedi, andando ad incidere sulle spese destinate al funzionamento e, per la parte in conto capitale, sugli investimenti (investimenti fissi lordi e contributi). Inoltre, un'ulteriore riduzione alle dotazioni iniziali delle Unità Previsionali di Base (UPB) per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria è stata disposta dal comma 295²¹ della medesima Legge finanziaria.

Ancora, con riferimento al triennio 2005/2007, il successivo comma 9 ha limitato le riassegnazioni di entrate e l'utilizzo dei Fondi di riserva per spese obbligatorie e d'ordine e per spese impreviste, disponendo il limite del 2 per cento al loro incremento, rispetto al dato finale del precedente esercizio.

Proseguendo in questa azione di contenimento della spesa pubblica, la legge n. 266 del 2005 (Finanziaria 2006) ha recato ulteriori disposizioni che presentano carattere strutturale, in quanto la loro azione è prevista in via continuativa a decorrere dal 2006. In particolare, il comma 7 ha disposto per le Amministrazioni dello Stato l'assunzione mensile di impegni di spesa non superiore ad un dodicesimo della spesa prevista per ciascuna Unità previsionale di base, con esclusione del comparto della Sicurezza e del Soccorso. La violazione del divieto di cui al detto comma rileva agli effetti della responsabilità contabile²². Agli Uffici centrali di bilancio è stata affidata la valutazione delle spese da ricondurre nell'ambito di quelle aventi natura obbligatoria e di conseguenza non soggette alla regola dei dodicesimi, che inserisce di fatto una gestione provvisoria del bilancio non più limitata ai primi quattro mesi dell'anno.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento e premesso che il rispetto del limite all'incremento della spesa del 2 per cento deve essere riferito all'intero comparto statale, con possibilità per alcune Amministrazioni di superare il limite stesso a fronte di compensazioni da parte di altri dicasteri, si osserva che l'esame dell'andamento del bilancio a legislazione vigente del Ministero dell'interno indica che gli stanziamenti iniziali di competenza si sono incrementati del 9,6 per cento, mentre sono rimasti ampiamente al di sotto del limite con riferimento alla cassa (-5,9).

Per quanto riguarda i "consumi intermedi" si osserva che il dato complessivo di consuntivo indica un incremento rispetto al precedente esercizio, soprattutto con riferimento al Dipartimento delle libertà civile ed immigrazione (in particolare per le

²⁰Il decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, entrato in vigore il 12 luglio 2004, ha previsto una manovra correttiva della spesa, disponendo riduzioni delle autorizzazioni di spesa per consumi intermedi, per le spese per missioni, studi, ricerche e consulenze, per spese discrezionali nonché tagli ai residui di stanziamento.

²¹In particolare, il comma 295 ha previsto, in aggiunta al tetto di spesa indicato al comma 8, una riduzione per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria tale da assicurare una minor spesa complessiva nel bilancio dello Stato pari a 700 milioni di euro per l'anno 2005 e di 1.300 a decorrere dal 2006.

²²Le operazioni di accantonamento, per assicurare il rispetto del limite mensile di 1/12, sono state effettuate direttamente dal Sistema Informativo.

spese per la gestione del sistema informativo) ed al Dipartimento degli affari interni e territoriali (spese per l'organizzazione delle consultazioni elettorali).

L'aumento della spesa per "consumi intermedi" richiede alcune osservazioni, in quanto tali incrementi non sempre possono essere attribuiti a spese finalizzate a garantire la funzionalità dell'apparato amministrativo; in alcuni casi i maggiori finanziamenti riguardano spese che, seppur inserite nella categoria "consumi intermedi", in realtà sono destinate a coprire esigenze che non afferiscono al funzionamento degli uffici. A titolo esemplificativo si indicano i capitoli 1310, 1311 e 1312 che, nel bilancio di previsione o sono posti per memoria ovvero destinano fondi chiaramente sottostimati e che vengono incrementati in corso di esercizio per lo svolgimento delle consultazioni elettorali.

Pertanto, l'esame della spesa per la categoria maggiormente destinataria di interventi di contenimento, accerta una obiettiva riduzione, al netto dei dati contabili di cui ai fenomeni suddetti.

Premesso che i compatti della Sicurezza e del Soccorso sono stati esclusi dall'applicazione della regola dell'assunzione di impegni per dodicesimi, in ragione delle peculiari esigenze conseguenti alle funzioni svolte nei settori richiamati, si osserva che tale nuova disciplina, che impatta sulla competenza senza ricadute sul fabbisogno, non sembra produrre effetti degni di nota in termini di controllo della spesa. Infatti, rispetto ad una massa impegnabile, al netto degli stanziamenti per la Sicurezza ed il Soccorso e per le altre categorie di spesa comunque non soggette alla regola dei "dodicesimi", pari a circa 18.254 milioni, l'Ufficio centrale di bilancio, su richiesta dell'Amministrazione stessa ha provveduto a disaccantonare solo 30,5 milioni per impegni non frazionabili.

Diverse sono le valutazioni per quanto attiene alla ricaduta sullo svolgimento dell'attività amministrativa.

Per quanto attiene gli accantonamenti previsti dal DL n. 223 del 2006 (c.d. decreto Bersani), sono stati accantonati circa 65,4 milioni, di cui versati al pertinente capitolo di entrata circa 65. Il rimanente importo è andato in economia (475 mila euro).

Di seguito si indicano gli aspetti più rilevanti delle ricadute della manovra di contenimento della spesa sui diversi Centri di Responsabilità.

2.3.1. "Affari interni e territoriali" – "Politiche del personale dell'Amministrazione centrale e risorse strumentali e finanziarie".

Come già osservato nei paragrafi 1 e 2, nel corso del 2006 si è perfezionato un nuovo assetto organizzativo con l'istituzione del V Dipartimento, al quale sono state affidate funzioni enucleate dal Dipartimento degli affari interni e territoriali. Di fatto, la concreta operatività dei due Dipartimenti, con la netta distinzione di due autonomi Centri di Responsabilità, si è avuta dal corrente anno. Pertanto, le informazioni che qui si riferiscono attengono, in buona parte, ad entrambi i Centri di Responsabilità.

L'incremento delle risorse per "consumi intermedi" non sempre corrisponde a maggiori stanziamenti destinati a garantire la funzionalità dell'apparato amministrativo. Nel 2006, anno di importanti consultazioni elettorali, con decreti di variazione, i capitoli 1310, 1311 e 1312 sono stati incrementati di circa 11 milioni.

2.3.2. "Vigili del fuoco soccorso pubblico e difesa civile".

Il limite del 2 per cento agli stanziamenti iniziali disposto dal comma 8, dell'art. 1, della legge n. 311 del 2004, ha avuto un minor impatto nell'esercizio in esame rispetto al precedente anno. Le variazioni intervenute con DMC sono state circa 14 milioni ed hanno

interessato in particolare le spese per missioni per soccorso urgente, le spese per fitto locali, per utenze e per casermaggio. In totale il C.d.R. ha avuto variazioni in aumento per 170,3 milioni.

Come già osservato, il comparto Soccorso, analogamente alla Sicurezza, è stato escluso dall'applicazione della regola dei dodicesimi.

In relazione al comma 46, dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006, che ha fissato un limite alle riassegnazioni, parametrato all'importo riassegnato nell'esercizio 2005, lo stesso è stato determinato in circa 11,7 milioni (nel 2005 circa 17,3 milioni).

Gli accantonamenti e le mancate riassegnazioni hanno contribuito a determinare una crescita delle esposizioni debitorie (si veda il paragrafo 2.3.), riferite anche ai precedenti esercizi finanziari ed hanno reso più critica la gestione delle attività di soccorso tecnico urgente, soprattutto nel settore dell'ammodernamento dei mezzi, la cui inadeguatezza è sottolineata dall'Amministrazione. Sul punto si osserva altresì che, gli stanziamenti destinati proprio all'ammodernamento dei mezzi operativi e strumentali hanno subito un taglio, a seguito dell'accantonamento previsto dal c.d. "decreto Bersani", di circa 3,6 milioni (3,4 versati al capitolo di entrata 3370 e 0,2 andati in economia).

2.3.3. "Pubblica sicurezza".

Gli stanziamenti iniziali del Dipartimento Pubblica sicurezza nell'esercizio in esame hanno registrato, nel complesso, un incremento di circa 349,1 milioni (+4,9 per cento), rispetto al precedente esercizio 2005 (da 7.084,4 a 7.433,5 milioni), nel quale si era rilevata, rispetto al 2004, una consistente riduzione, pari a circa 124,2 milioni: le spese di parte corrente accertano un aumento di 282,4 milioni (-39,8 nel 2005) e quelle di parte capitale di 66,7 milioni (-84,4 nel 2005).

Tra le spese correnti la categoria dei "consumi intermedi" presenta un *trend* negativo che si conferma nella previsione 2007 (2005, -4 per cento; 2006, -0,6 per cento; 2007, -17,1 per cento).

Gli accantonamenti disposti ai sensi dell'art. 25 del DL n. 223 del 2006 su alcune tipologie di spesa, hanno comportato una indisponibilità di somme pari a circa 37,5 milioni. Ciò ha comportato un ulteriore incremento delle posizioni debitorie già esistenti. Al 31 dicembre 2006 gli oneri latenti ammontano a circa 184,4 milioni. Si sottolinea la progressiva crescita della massa debitoria, da 55,3 milioni nel 2005 a 184,4 nel 2006. Inoltre, mentre i primi capitoli interessati a tale fenomeno si riferivano solo alle spese di riscaldamento e per i servizi di mensa, attualmente le voci di spesa sulle quali gravano oneri sommersi riguardano diversi e numerosi capitoli (tra questi, le spese per compensi di lavoro straordinario, 5 milioni; indennità di ordine pubblico, 6,5 milioni; missioni, 3,5 milioni; trasferte dell'Arma dei Carabinieri, 7,5 milioni; fitto locali, 30,6 milioni, spese di manutenzione, 10 milioni; casermaggio per l'Arma dei Carabinieri, 20 milioni).

Inoltre, si osserva che il limite del 2 per cento non ha consentito di effettuare nel corso dell'anno variazioni compensative verso la categoria di spesa per consumi intermedi, di cui occorreva mantenere l'invarianza.

Nel 2006 sono stati adottati provvedimenti di variazione del bilancio per un ammontare complessivo di 891,8 milioni, di cui circa 53,7 ad iniziativa del Ministro dell'interno e circa 795,8 disposti dal Ministro dell'economia e delle finanze per fronteggiare defezienze di risorse per attività non procrastinabili.

In ordine a quest'ultima tipologia di variazioni compensative (49 milioni) si sottolinea che i tempi tecnici occorrenti per perfezionare le variazioni medesime possono comportare

difficoltà per un tempestivo utilizzo delle risorse. Ciò si verifica soprattutto quando le procedure di variazione si perfezionano in prossimità della chiusura d'esercizio, determinando nei settori interessati, economie di spesa da un lato e debiti dall'altro. Tale situazione si è verificata con la variazione in diminuzione di 5,5 milioni del capitolo 2669 (alloggiamenti Forze Polizia) a favore del capitolo 2737 (manutenzione automezzi), risorse che l'Amministrazione, considerato che il decreto si è perfezionato solo il 9 febbraio 2007, non ha potuto impegnare.

2.3.4. "Libertà civili ed immigrazione".

Gli stanziamenti definitivi dei "consumi intermedi" si sono incrementati rispetto al precedente esercizio di circa 7,8 milioni (pari al 156 per cento), soprattutto per effetto di un rilevante aumento delle risorse destinate in corso di esercizio al capitolo 2270 "spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo".

L'Amministrazione ha comunicato che nel settore delle Libertà civili e della immigrazione, nel corso del 2006, ha disposto manovre correttive con decreti di variazione compensativi per fronteggiare insufficienze su alcuni capitoli, trasferendo circa 72 milioni, a fronte di 1,8 del 2005. La quota maggiore, per ben 51,7 milioni, è stata tratta, analogamente a quanto avvenuto nei due precedenti esercizi finanziari, dal capitolo 2356 (spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di permanenza temporanea)²³, che si configura come un capitolo "fondo", dal quale l'Amministrazione assorbe le risorse in parte necessarie per esigenze di altri capitoli di spesa, peraltro nella maggior parte dei casi afferenti il settore dell'immigrazione. In particolare, 28 milioni sono stati destinati a coprire le spese di spedalità di stranieri; 6,5 milioni sono stati trasferiti, a seguito di ordinanza di Protezione civile, al Dipartimento di Pubblica sicurezza per personale interinale; complessivi 7,8 milioni sono stati trasferiti al C.d.R. 6 (Dipartimento delle politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie) a seguito di ordinanza di Protezione civile.

Per quanto attiene all'andamento della spesa per "consumi intermedi", i consuntivi dell'ultimo quinquennio mostrano un progressivo incremento, dovuto soprattutto alle risorse destinate alla gestione del sistema informativo, per completare le iniziative alle quali era stato dato avvio nel 2005, con le risorse allo scopo destinate dal Ministero per l'innovazione tecnologica per potenziare il CED del Dipartimento.

Inoltre, gli incrementi alla voce di spesa in esame sono da ricondurre anche alle esigenze di funzionamento della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Le mancate riassegnazioni di somme hanno creato difficoltà per le gestioni del Fondo Lire UNRRA e del c.d. "Fondo Usura"²⁴. Complessivamente, a fronte di una richiesta di circa

²³I capitoli maggiormente interessati alle integrazioni sono stati: il 2358 – spese per l'assistenza economica e sanitaria in favore di stranieri. Rette di spedalità per stranieri bisognosi. Spese per trasporto e accompagnamento di ammalati stranieri sino alla frontiera e di cittadini italiani che rimpatriano per cure, dalla frontiera al luogo di destinazione, in relazione a convenzioni internazionali (+20 milioni di euro); il 2765 - spese derivanti dall'attuazione delle collaborazioni internazionali e dalle intese operative dirette al contrasto dell'immigrazione clandestina. Spese di interpretariato per l'accertamento delle posizioni irregolari dei clandestini, per la loro identificazione e rimpatrio (+12 milioni euro); il 7352 - spese per la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza, di identificazione e di accoglienza, per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo, nonché spese relative ad interventi di manutenzione straordinaria e per compiti di studio e tipizzazione (+6 milioni euro) ed il capitolo 2371 - Cooperazione ed assistenza ai paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo, anche attraverso la partecipazione a programmi europei (+1,5 milioni di euro).

²⁴ Il Fondo Lire UNRRA trae origine da un accordo internazionale tra lo Stato italiano e le Nazioni Unite. Si autofinanzia con le entrate proprie, derivanti dal rendimento del patrimonio mobiliare ed immobiliare della "Riserva". Le entrate del "Fondo di solidarietà per le vittime di usura e delle richieste estorsive" discendono: da

107,5 milioni, sono stati concessi circa 444 mila euro. In particolare, non è stata evasa la richiesta di riassegnazione delle entrate provenienti dai premi assicurativi destinate al "Fondo", pari a circa 103 milioni di euro. Nel 2005 le mancate riassegnazioni erano state pari a circa 87,5 milioni.

2.4. Audit sul sistema contabile.

L'analisi che segue viene distinta nell'*audit* che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero dell'interno e nell'*audit* su particolari filiere contabili, partendo da ordinativi estinti nel 2006.

Oneri latenti.

Come già osservato nel paragrafo 1., l'Amministrazione ha confermato anche per l'esercizio in esame particolari criticità per alcuni capitoli di bilancio, che riguardano soprattutto il Dipartimento della Pubblica sicurezza, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e l'Amministrazione civile. Come per i precedenti esercizi finanziari, i settori nei quali si presenta in modo più significativo la formazione di oneri sommersi sono per lo più, relativi alla categoria dei c.d. "consumi intermedi"; peraltro, un fatto nuovo è il manifestarsi di situazioni debitorie anche con riguardo al trattamento economico accessorio del personale, in particolare con riferimento al compenso per lavoro straordinario, all'indennità di ordine pubblico per le Forze di polizia, allo straordinario ed all'assistenza sanitaria per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Complessivamente, la posizione debitoria dell'Amministrazione ammonta a 408 milioni. A fronte di una richiesta di assegnazione di risorse, da trarre dal "Fondo debiti pregressi", di cui all'art. 1, comma 50, della legge n. 266 del 2005, pari a complessivi 155 milioni, il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto a riassegnare circa 19 milioni.

Nel Dipartimento per le politiche del personale i debiti riguardano prevalentemente le spese postali e di notifica (circa 33 milioni), le spese per fitto locali (circa 28 milioni), e le spese d'ufficio (circa 4 milioni).

Il Dipartimento dei Vigili del fuoco ha comunicato un ammontare di debiti pregressi che raggiunge gli 83 milioni. In particolare, per la spesa per fitti di sedi di servizio, a fronte di un'esigenza annua di 35 milioni, il relativo capitolo riserva circa 19,3 milioni. Nel settore in parola, la situazione debitoria al 31 dicembre 2006 ammonta a 19,7 milioni. Una peggiore situazione debitoria afferisce alle spese per le utenze energetiche ed idriche (circa 27 milioni); sono altresì in sofferenza i capitoli di spesa per la gestione dei mezzi operativi per l'attività di soccorso ordinario e speciale, che a fronte di un'esigenza valutata dall'Amministrazione in 87 milioni, dispone solo di 35,8 milioni, con un ammontare di oneri già formati pari a 12 milioni. In questa voce di spesa vanno ricompresi anche i costi per carbolubrificanti che nel tempo hanno subito una considerevole decurtazione a fronte di un aumento dei costi di acquisto.

Per le utenze, gli oneri pregressi sono quantificati in 27,6 milioni, importo destinato ad incrementarsi atteso che l'Amministrazione quantifica in 19 milioni il fabbisogno annuo, rispetto ad uno stanziamento di 11,5 milioni.

Anche la voce "lavoro straordinario" determina nel corrente esercizio oneri per circa 5,7 milioni provenienti dagli anni precedenti, derivanti dalla mancata assegnazione di somme

specifici introiti relativi a premi assicurativi, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera a), della legge n. 44 del 1999; da un contributo dello Stato, lettera b); da una quota pari alla metà dell'importo, per ciascun anno, delle somme confiscate ai sensi della legge n. 575 del 1965.