

per l'utilizzo dei fondi a disposizione del Ministero (Fondo a disposizione, Fondo per le esigenze correnti e Fondo consumi intermedi) ed a provvedimenti di variazioni compensative a carico degli stanziamenti di capitoli le cui spese sono state ritenute differibili.

Inoltre, alcune assegnazioni disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze sono state perfezionate tardivamente in prossimità della chiusura dell'esercizio, rendendo inutilizzabili circa 22 milioni, dei quali solo 3 milioni sono stati mantenuti come residui di lettera F, mentre la residua somma è andata in economia. Tali risorse erano destinate a coprire i maggiori oneri derivanti dall'assunzione e dal mantenimento in servizio di personale della Polizia di Stato, previsti dalla legge n. 89 del 2005³⁸, dal Fondo per gli interventi di sicurezza sussidiaria a carico dello Stato, di cui alla legge n. 155 del 2005³⁹ in materia di contrasto al terrorismo internazionale, di somme derivanti dalla riassegnazione delle entrate di valori confiscati per operazioni antidroga, di proventi delle mense, nonché di quelle derivanti dal Fondo di rotazione per finanziamenti di progetti U.E.

2.2.4. "Libertà civili ed immigrazione".

L'Amministrazione ha comunicato che anche nel settore delle libertà civili e della immigrazione, nel corso del 2005, ha disposto manovre correttive per fronteggiare le riduzioni di spesa, trasferendo da capitoli che presentavano le disponibilità circa 1,8 milioni. La quota maggiore, per circa 1,2 milioni, è stata tratta, analogamente a quanto avvenuto del 2004, dal capitolo 2356 (spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di permanenza temporanea)⁴⁰.

2.3. *Audit*.

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 2005.

Si tratta, in quest'ultima fattispecie, dell'evoluzione della sperimentazione iniziata con la relazione sul rendiconto 2004.

2.3.1. *Audit* sul sistema-contabile.

2.3.1.1. 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). Già nella precedente relazione sull'esercizio 2004, si era sottolineata la mancata riscossione di 44,4 milioni, conseguenti ad una sentenza di condanna della Corte dei conti nei confronti di dipendenti dell'Amministrazione stessa. Il consuntivo 2005 si chiude con un accertato di circa 16 milioni, un importo da riscuotere sulla competenza di circa 15,6 milioni e da riscuotere sui residui di circa 62,5 milioni. Infatti, nel corso dell'esercizio in esame, sono stati riscossi solo 707 mila euro. A fronte di residui iniziali di circa 55,5 milioni, il 2005 si chiude con residui di 78,1 milioni.

(manutenzione auto/automezzi ed edifici, alloggiamenti), dei collaboratori di giustizia, delle comunicazioni, di alcune missioni operative.

³⁸ Legge 31 maggio 2005, n. 89, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 31 marzo 2005, n. 45 recante "Disposizioni urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco".

³⁹ Legge 31-7-2005 n. 155, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale".

⁴⁰ I capitoli maggiormente interessati alle integrazioni sono stati: il 2203 – spese per missioni all'estero... (+60.000 euro); il 2260 – spese per il pagamento di canoni acqua, luce... (+216.800 euro); il 2270 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo (complessivamente, +1.497 mila euro).

- Capitolo 2441 (proventi della inserzione nel foglio per gli annunci amministrativi e giudiziari delle province). Mentre al 31 dicembre 2004, a fronte di previsioni definitive di circa 2,5 milioni, risultava un accertato, riscosso e versato di soli 16.900 euro, nel corso del 2005 sono stati riscossi e versati 3,0 milioni di euro, così da azzerare la voce “residui” al 31 dicembre 2005.
- Capitolo 3560 (Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno). A fronte di previsioni definitive di competenza di importo pari a circa 464,4 milioni, l'accertato ha raggiunto circa i 194,0 milioni, con versamenti totali per circa 177,7 milioni.

2.3.1.2. In materia di “spesa”.

- Eccedenze

Il capitolo 1801 si è chiuso con una eccedenza sulla competenza di notevole importo, pari a 16 milioni. Trattasi di spese per il personale (stipendi ed altri assegni fissi) del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

- Oneri latenti

L'Amministrazione ha confermato anche per l'esercizio in esame particolari criticità per alcuni capitoli di bilancio, sui quali gravano le spese per le locazioni degli immobili, adibiti a sedi degli uffici dell'Amministrazione, le spese postali e di notifica, le spese per utenze.

In merito alle spese per le locazioni, lo stanziamento iniziale di circa 38,8 milioni (sul cap. 1245 del centro di responsabilità Dipartimento degli affari interni e territoriali) è stato incrementato nel corso dell'esercizio con una variazione di circa 14,3 milioni, raggiungendo complessivamente circa 53,1 milioni a fronte di un fabbisogno quantificato dall'Amministrazione in circa 72,4 milioni. L'Amministrazione, nel segnalare le difficoltà per l'insufficienza degli stanziamenti, ha rappresentato che l'ammontare per le occupazioni extracontrattuali è pari a circa 9,1 milioni, oneri destinati a gravare sugli esercizi finanziari futuri.

Relativamente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, settori a rischio per la formazione di debiti latenti sono quelli delle spese postali, attualmente pari a circa 2,4 milioni (capitolo 1910), dell'assistenza sanitaria circa 1,2 milioni (capitolo 1852) e delle spese per fitto locali (capitolo 1905), il cui stanziamento di bilancio, circa 22 milioni, integrato da 2,5 milioni dal d.l. n. 16 del 2005⁴¹, è stato utilizzato per 16,7 milioni per contratti di locazione stipulati negli anni precedenti, mentre la restante somma, circa 7,8 milioni, è stata destinata a provvedimenti di riconoscimento di debito per occupazioni extracontrattuali, per oneri accessori e per nuovi contratti. L'Amministrazione ha quantificato in circa 20 milioni l'ammontare del debito ancora in essere ed ha sottolineato che la spesa per fitto locali è in costante aumento, in particolare per i maggiori oneri conseguenti ai rinnovi contrattuali.

Sul capitolo 1913, sul quale gravano le spese per le utenze, a fronte di un fabbisogno di circa 25,2 milioni, lo stanziamento definitivo ha raggiunto i 18,3 milioni. Per pagare le spese dell'esercizio 2004, sono stati utilizzati circa 13,6 milioni, con la conseguenza che del 2005 è stato pagato solo il 20 per cento delle spese.

Il settore dell'accasermamento della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri è anch'esso contrassegnato da una grave situazione debitoria, determinatasi soprattutto negli anni passati per le locazioni.

⁴¹ D.l. 21 febbraio 2005, n. 16, recante “Interventi urgenti per la tutela dell'ambiente e per la viabilità e per la sicurezza pubblica”, convertito nella legge 22 aprile 2005, n. 58.

L'Amministrazione stessa ha precisato che al 31 dicembre 2003 i debiti ammontavano a 607,27 milioni⁴². Utilizzando i fondi messi a disposizione dall'art. 3, comma 10, lettera b), della legge n. 350 del 2003⁴³ (171 milioni, di cui 38 per il capitolo 2614 - Polizia di Stato e 133 per il capitolo 2663 - Arma dei Carabinieri, per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, per i debiti contratti dall'Amministrazione della Pubblica Sicurezza per le attività svolte al 31 dicembre 2003), è stato avviato il processo di riassorbimento di una parte del debito che, al 31 dicembre 2004, ha fatto scendere la situazione debitoria a 372,205 milioni⁴⁴.

Al 31 dicembre 2005, la situazione presenta un importo per debiti di 146,6 milioni. A tale risultato si è giunti anche attraverso la rinegoziazione dei canoni di locazione e riducendo la realizzazione di nuove sedi. La quota residua del debito relativo ai fitti si è ridotta scendendo a circa 78,2 milioni (4,5 milioni per l'Arma dei Carabinieri ed a circa 73,7 per la Polizia di Stato).

Peraltro, l'Amministrazione stessa ha comunicato che si è incrementata la quota di debito per gli altri settori a causa delle riduzioni del bilancio 2005, raggiungendo i 68,29 milioni⁴⁵. Se si esclude la quota di debiti per le locazioni, che si è progressivamente ridotta dal 2003 al 2005, passando da 513 milioni ai 78,2 a fine 2005, si osserva che per gli altri settori (lavori, alloggio, impianti tecnici ed informatici, motorizzazione, equipaggiamento e casermaggio), dopo una drastica riduzione nel 2004, quando è scesa dai 94,27 milioni del 2003 a 30,21, si è di nuovo incrementata raggiungendo 68,29 milioni al 31 dicembre 2005. Si deve sottolineare che le risorse stanziare annualmente in bilancio non riescono a coprire i fisiologici incrementi della spesa determinati dai rinnovi contrattuali, dagli adeguamenti ISTAT, dalle spese per manutenzione degli edifici e, da ultimo, dagli impegni assunti prima dell'emanazione, nel corso del 2005, di due circolari del Capo della Polizia che hanno dettato disposizioni per il contenimento della spesa, evitando di destinare risorse e nuovi investimenti nello specifico settore.

L'azione svolta all'Amministrazione in quest'ultimo triennio per far fronte all'ingente debito che si era accumulato in particolare nel settore delle locazioni deve essere valutata positivamente. La Corte, nelle precedenti relazioni, ha più volte sottolineato che la formazione di debiti sommersi, oltre ad essere in contrasto con il principio di annualità di bilancio, rende aleatoria qualsiasi forma di programmazione ed è elemento di scarsa trasparenza del bilancio stesso. Pertanto, è necessaria una costante attenzione agli andamenti delle spese che, seppur non obbligatorie, finiscono con irrigidire gli esercizi finanziari futuri, sui quali cadono oneri comunque ineludibili.

2.3.2. *Audit* su casi di specie.

L'analisi che segue, espressamente prevista nella programmazione generale della Corte per il 2005, costituisce l'evoluzione della sperimentazione portata avanti nella relazione sul rendiconto 2004.

⁴² Di cui: 513 relativi ai fitti (398,862 per l'Arma dei carabinieri e 113,896 per la Polizia di Stato), 20 milioni per lavori per la Pubblica Sicurezza, 4,6 per lavori per l'Arma dei Carabinieri, 57,5 per impianti tecnici, 5,4 per la motorizzazione, 0,438 per l'equipaggiamento e 6,3 per il casermaggio.

⁴³ Legge 24 dicembre 2003, n. 350, (legge finanziaria per il 2004).

⁴⁴ Di cui 342 milioni per debiti residui locazioni (265,862 per l'Arma dei Carabinieri e 75,896 per la Polizia di Stato) e 30 milioni per altri settori: 12,6 per lavori per la Pubblica Sicurezza, 2,4 per lavori per l'Arma dei Carabinieri, 6,0 per impianti tecnici, 3,3 per la motorizzazione, 0,35 per l'equipaggiamento e 6,0 per il casermaggio.

⁴⁵ Di cui: 20,9 milioni per l'accasermamento della Pubblica Sicurezza, soprattutto per lavori in economia sugli immobili adibiti ad uffici e caserme della Polizia di Stato di Roma, 3,9 per spese di alloggio delle Forze di Polizia in servizio di ordine pubblico in occasione delle Olimpiadi di Torino, 577 mila euro per lavori per l'Arma dei Carabinieri, 15,246 per spese di manutenzione e assistenza impianti informatici e telecomunicazioni, necessarie per assicurare la funzionalità del sistema, 1,9 per spese di manutenzione e noleggio di autovetture, 300 mila euro per l'equipaggiamento e 11,8 per utenze per l'Arma dei Carabinieri.

E' più ampia, riguardando dieci filiere contabili, che sono state individuate partendo da ordinati emessi nel corso dell'esercizio in esame, ricostruendo tutto il procedimento per valutarne la regolarità amministrativo-contabile.

Le operazioni di *audit* si sono tenute secondo le procedure previste, presso l'Ufficio Centrale di Bilancio del Ministero ed hanno interessato il Dipartimento per gli affari interni e territoriali; il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; il Dipartimento della Pubblica Sicurezza; il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

- Dipartimento per gli affari interni e territoriali:

1) Capitolo 1246: "Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e di relativi impianti, acquisto, installazione, gestione e manutenzione di gruppi elettrogeni per l'illuminazione d'emergenza". Mandati nn. 79 e 104, esercizio 2005; importi, rispettivamente, 447.531,68 (I SAL) e 413.036,72 (II SAL) euro. Oggetto del contratto: "lavori di ristrutturazione ed adeguamento funzionale ed impiantistico del Compendio edilizio del Viminale e degli immobili siti in Roma".

Sulla base di una perizia (n. 121/b del 28 luglio 2004) del Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, sulla quale si è espresso positivamente (adunanza del 29 luglio 2004) il Comitato tecnico amministrativo del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Lazio, a seguito di gara informale alla quale erano state invitate quindici ditte, tenutasi il 27 dicembre 2004, con importo a base d'asta di 1,1 milioni per lavori, comprensivi di 30 mila euro per l'attuazione di piani di sicurezza non soggetti a ribasso, i lavori sono stati affidati alla società, che ha presentato l'offerta al ribasso migliore.

2) Capitolo 1246: "Manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e di relativi impianti, acquisto, installazione, gestione e manutenzione di gruppi elettrogeni per l'illuminazione d'emergenza". Mandato n. 132; esercizio 2005; importo 360.588,77 euro. Oggetto del contratto: "servizi di gestione degli impianti di riscaldamento, sollevamento, antincendio ed idrico sanitari, posti a servizio degli immobili siti in Roma, per la durata di quattro anni, dal 1° novembre 2003 al 31 ottobre 2007".

Detto servizio è stato affidato in seguito ad una convenzione CONSIP per la fornitura del servizio di gestione integrata (*Global Service*). L'importo pagato è relativo alle attività a canone che sono indicizzate annualmente sulla base dell'aumento dei prezzi al consumo accertato dall'ISTAT.

- Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile:

1) Capitolo 7302, "Spese per la costruzione, la ristrutturazione e l'acquisizione, anche in *leasing*, delle sedi di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, spese per interventi di manutenzione straordinaria, spese per l'acquisto e l'installazione di attrezzature ed impianti fissi nonché per infrastrutture sportive". Mandato n. 151 del 2005, esercizio di provenienza 2002; importo di 506.282,70 euro (13° SAL). Oggetto del contratto: "lavori di adeguamento di un fabbricato per la Direzione centrale della formazione e relativi servizi logistici, edificio comando e palazzina mensa. Roma - Capannelle".

Il Provveditorato Regionale alle OO.PP. del Lazio ed il Ministero dell'interno, Dipartimento dei vigili del fuoco e del soccorso pubblico e della difesa civile, in data 21 giugno 2002, hanno stipulato un atto di intesa per l'esecuzione di lavori di adeguamento di un fabbricato della Direzione centrale della formazione del complesso demaniale delle Scuole centrali antincendi di Roma Capannelle, per un importo complessivo di 11.878.508,68. A seguito di progettazione definitiva l'importo anzidetto è stato elevato a 14.278.508,68. Il Provveditorato Regionale alle OO.PP. del Lazio, nell'adunanza del 14 marzo 2002, ha approvato il progetto definitivo dei lavori ed ha curato la gara per la scelta del contraente, in relazione alla migliore offerta al ribasso. L'importo definitivo, pari a 12.440.603,44, è stato

impegnato con decreto del direttore centrale il 2 settembre 2002 e con decreto del 18 settembre 2002, ammesso al visto dalla Corte dei conti, è stato approvato e reso esecutivo il contratto. Successivamente, con decreto del direttore centrale, è stata approvata una variante che ha comportato un aumento dell'importo dei lavori di circa il 4 per cento.

Il certificato n. 14 rilasciato dal responsabile del procedimento certifica l'ammontare dei lavori eseguiti alla data del 16 marzo 2005 ed il credito vantato dalla ditta.

2) Capitolo 1952, "Vestiaro ed equipaggiamento – spese per il funzionamento del magazzino centrale e la conservazione del materiale in esso depositato – spese varie per l'igiene ecc." Mandato n. 17, esercizio di provenienza 2003; importo di 265.920 euro. Oggetto del contratto: "fornitura di n. 8000 maglie ignifughe".

Il decreto ordinativo del suddetto importo è stato intestato alla Unicredit Factoring Spa alla quale è stato ceduto il credito vantato dalla ditta aggiudicataria.

Dalla documentazione esaminata si evince che l'Amministrazione, con ordinativo di commessa del 28 febbraio 2003, ha chiesto una fornitura suppletiva (aumento del quinto) di 8.000 maglie ignifughe, con riferimento al contratto n. 6718 del 10 settembre 2002. Il collaudo si è svolto il 21 luglio del 2004 e si è concluso con giudizio favorevole.

- Dipartimento della Pubblica Sicurezza:

1) Capitolo 2811: "Spese per il potenziamento dei servizi dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza". Mandato n. 111; esercizio 2005; importo 154.800,00 euro. Oggetto del contratto: "fornitura relativa al servizio dello sviluppo del software a supporto delle attività quotidiane dell'Archivio Generale, nonché di servizi in *outsourcing*".

La ditta che ha fornito il servizio si è aggiudicata tale fornitura in seguito ad una licitazione privata alla quale erano state invitate cinque ditte, due delle quali hanno presentato l'offerta. La scelta è ricaduta su la ditta che aveva presentato l'offerta con la migliore quotazione economica. Il collaudo, in data 2 settembre 2005, si è concluso con un giudizio favorevole.

2) Capitolo 7401: "Spese per l'acquisizione di opere, infrastrutture ed impianti e mezzi tecnici e logistici, ecc.". Mandato n. 504; esercizio di provenienza 2005; importo 283.286,70 euro. Oggetto del contratto: "fornitura di n. 1 autoscala". Cessione di credito al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria spa.

3) Capitolo 2701 "Viveri occorrenti alle mense obbligatorie di servizio della Polizia di Stato ecc.". Mandato n. 123 del 2005; importo 367.062,07 euro. Oggetto del contratto: "servizio di mensa presso la Scuola Allievi Agenti della Polizia di Stato di Spoleto".

Il mandato in esame si riferisce ad un riconoscimento di debito per il proseguimento del servizio che, come da contratto, avrebbe dovuto concludersi il 31 dicembre 2004. La prosecuzione del servizio, dal 1° gennaio al 30 giugno 2005, alle medesime condizioni del contratto scaduto, è stata disposta nelle more della definizione della gara comunitaria che si è svolta con ritardo per "l'incompleta ed imprecisa acquisizione dalle Forze di Polizia interessate dei dati concernenti il numero dei pasti necessario per l'indizione della gara stessa, ciò ai fini della determinazione del prezzo complessivo del contratto relativo al servizio di mensa sopra menzionato". Inoltre, l'Amministrazione ha indicato quale concausa dei ritardi nell'espletamento della gara europea, un'asserita carenza di personale con specifica esperienza in materia. Copia del decreto di riconoscimento del debito è stata inviata alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

- Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione:

1) Capitolo 7352: "Spese per la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili destinati a centri di accoglienza e di assistenza". Mandato n. 4, esercizio 2005; importo 940.000,00 (III SAL). Il pagamento è stato preceduto da due SAL,

rispettivamente, di 392.467,18 e di 279.874,24. Oggetto del contratto: “Realizzazione di un Centro di accoglienza ed assistenza per immigrati in Libia – località Gharyan (Tripoli)”.

Il d.l. n. 241 del 2004⁴⁶ ha previsto interventi di sostegno nei Paesi di provenienza dell’immigrazione clandestina, attraverso la realizzazione strutture di accoglienza ed assistenza per la gestione del fenomeno migratorio. Con ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴⁷ è stata prevista, per la prosecuzione degli interventi straordinari ed urgenti per il contrasto e la gestione del fenomeno dell’immigrazione clandestina, una deroga alle norme in materia di contabilità pubblica ed alla legge n. 109 del 1994⁴⁸, e successive integrazioni e modificazioni.

Nell’ambito di un accordo con il Governo Libico è stata prevista la realizzazione di un centro di accoglienza ed assistenza per immigrati clandestini in territorio libico, località Gharian (Tripoli).

Il contratto in esame, cui afferisce il titolo di spesa n. 4 del 2005, è stato stipulato, sulla base della richiamata deroga alle norme di contabilità, a trattativa privata e prevede la consegna “chiavi in mano” del centro di accoglienza, per un importo complessivo di 5.270.558,50, di cui 497 mila euro per arredi. Dal decreto di impegno si evince che, trattandosi di opera da realizzare all’estero, al momento non era possibile quantificare esattamente gli importi per eventuali imprevisti e competenze accessorie, per i quali si sarebbe proceduto successivamente (sui fondi del capitolo 7352, residui di stanziamento, di lettera F).

In considerazione dell’urgenza di realizzare l’opera, il contratto è stato stipulato in attesa del parere dell’Ufficio provinciale dell’Agenzia del territorio sulla congruità del prezzo, parere che la ditta si è impegnata comunque ad accettare. A seguito del richiamato parere, il prezzo è stato determinato in un importo inferiore pari a 4.847.700,03 ed è stato oggetto di un atto aggiuntivo, con il quale è stato impegnato un ulteriore importo per somme a disposizione dell’Amministrazione, comprensive di imprevisti, spese in economia, spese tecniche per progettazione e direzione lavori, spese per collaudi. IVA), pari a 1.552.299,97.

Si osserva che il titolo di spesa in esame, III SAL, del 28 novembre 2005, per insufficienza di fondi sulle disponibilità di cassa, non liquida per intero la somma richiesta; al saldo, 46.845 euro, l’Amministrazione procederà nel corso del corrente 2006.

2) Capitolo 2356: “Spese per l’attivazione, la locazione, la gestione, ivi compresa la manutenzione ordinaria, dei centri di permanenza temporanea, ecc.” Mandato n. 2, esercizio di provenienza 2003; importo 305.667 euro. Oggetto del contratto: “fornitura di padiglioni ad uso dormitorio e per servizi igienici”.

L’individuazione della ditta è avvenuta a trattativa privata e il relativo preventivo è stato congruito dall’Ufficio provinciale dell’Agenzia del Territorio di Salerno per un importo complessivo di 1.018.890 euro. Con il titolo di spesa in esame è stata liquidata la spesa residuale.

Per fronteggiare l’eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari giunti irregolarmente sul territorio nazionale, con ordinanze di protezione civile del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3244 del 1° ottobre 2002 e n. 3298 del 3 luglio 2003, sono state previste deroghe alla normativa vigente in materia di procedure per la scelta del contraente ed all’art. 24 della legge n. 289 del 2002⁴⁹, che, in materia di acquisto di beni e servizi, ha previsto l’obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.A. Sulla base di tali deroghe, l’Amministrazione ha affidato a trattativa privata, con lettera di incarico, alla ditta suddetta la

⁴⁶ D.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito con la legge 12 novembre 2004, n. 271.

⁴⁷ Ordinanze nn. 3262 e 3298, rispettivamente del 31 gennaio e 3 luglio 2003, e successive modificazioni ed integrazioni, di cui l’ordinanza n. 3361 dell’8 luglio 2004.

⁴⁸ Legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante “Nuova legge quadro in materia di lavori pubblici”.

⁴⁹ Legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).”

realizzazione di prefabbricati componibili coibentati per il centro di prima assistenza e soccorso per i cittadini extracomunitari in Lampedusa. Successivamente, su “disposizione governativa ed in base ad accordi di cooperazione”, le strutture sono state destinate ai centri di accoglienza da realizzare in territorio libico. La verifica finale delle strutture, effettuata dalla Commissione nominata dal Dipartimento della protezione civile, si è conclusa il 17 febbraio 2005 con parere favorevole in merito alla rispondenza delle strutture al capitolato tecnico ed all’adeguatezza delle stesse alle indicazioni tecniche espresse dalla Delegazione Libica.

3) Capitolo 2356: “Spese per l’attivazione, la locazione, la gestione, ivi compresa la manutenzione ordinaria, dei centri di permanenza temporanea, ecc.” Mandato n. 3, esercizio 2005; importo 192.371 euro. Oggetto del contratto: “Attivazione d’urgenza di un centro di prima accoglienza per immigrati presso Cassibile di Siracusa”.

Dalla documentazione esaminata emerge che nel mese di luglio 2005 la provincia di Siracusa è stata interessata da un fenomeno di immigrazione clandestina, che ha spinto l’Amministrazione ad attivare con urgenza un centro di prima accoglienza. La Prefettura di Siracusa ha conferito all’Associazione “Alma Mater” l’allestimento e la gestione dei servizi di accoglienza. Considerata l’urgenza, il servizio è stato attivato dal 18 luglio, prima ed in attesa della sottoscrizione del contratto, “al fine di evitare seri problemi di ordine pubblico che si sarebbero inevitabilmente verificati”. Il valore presunto del contratto, stimato sul numero di 105 persone medie giornaliere, è pari a 2.625.420.

La spesa, di cui al mandato in esame, afferisce al riconoscimento di debito per le prestazioni rese prima della sottoscrizione della convenzione, dal 18 luglio al 25 agosto 2005, e si concluderà il 31 dicembre 2006, con possibilità di rinnovo espresso per ulteriori due anni.

L’esame della documentazione relativa alle procedure che si sono concluse con l’emissione dei titoli di spesa esaminati in sede di *audit* ha riscontrato la corretta applicazione delle norme e delle procedure conseguenti. La Corte, peraltro, richiama l’attenzione dell’Amministrazione sulla necessità che si utilizzi con cautela all’istituto del riconoscimento di debito, istituto di carattere eccezionale al quale ricorrere solo nei casi in cui, per motivate ragioni, non sia possibile provvedere altrimenti.

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 2005 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: 1) le priorità politiche e le principali linee strategiche, in coerenza con il programma di governo; 2) gli obiettivi dell’azione amministrativa, anche sulla base delle proposte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa; 3) il sistema di monitoraggio dell’attuazione della direttiva stessa, in connessione anche con il monitoraggio dell’attuazione del programma di governo.

In coerenza con l’azione avviata nel 2004, che si era conclusa con l’elaborazione di un nuovo modello del processo di pianificazione e controllo, il Servizio di controllo interno (SECIN) ha promosso l’applicazione per la prima volta al processo di formazione della direttiva generale del modello proposto, che mira ad integrare la programmazione strategica con la programmazione economico-finanziaria, conseguendo un notevole anticipo nei tempi di acquisizione delle proposte di obiettivi strategici operativi da parte dei Dipartimenti.

Particolare attenzione è stata posta da parte del SECIN alla definizione del sistema informativo automatizzato di supporto al controllo di gestione, attraverso l’approfondimento del modello SEGEST-SISTRA, che può essere riutilizzato anche per l’analisi dei costi. E’, infatti, risultata vantaggiosa la sua riutilizzazione attraverso un sistema applicativo comune a più

ministeri (riuso in ASP)⁵⁰. In attesa dell'acquisizione del sistema, il monitoraggio è stato condotto secondo le già sperimentate modalità, integrate con la rilevazione di eventuali criticità. Si osserva che questo elemento aggiuntivo potrà permettere un migliore espletamento dei compiti affidati al SECIN dal comma 31 della legge finanziaria per il 2005, consentendo una tempestiva segnalazione al vertice politico dei programmi che non presentano più i necessari requisiti di efficacia e di efficienza, per l'esercizio dei poteri attribuiti dalla nuova normativa al vertice politico stesso per il contenimento della spesa.

E' stato ulteriormente sviluppato il progetto "controllo di gestione presso i dipartimenti e le prefetture – UTG", con l'individuazione di altre venti prefetture che nel secondo semestre del 2006 saranno inserite nel programma, andando ad aggiungersi alle quaranta che già partecipano alla sperimentazione. Il progetto ha un orientamento alla ridefinizione dei processi a fini di recupero delle risorse.

Il SECIN dell'Amministrazione dell'interno, attraverso un'azione costante che non ha subito interruzioni, ha accresciuto il proprio ruolo nell'ambito del processo di pianificazione strategica, che implica una corretta integrazione tra le fasi della pianificazione economico-finanziaria e l'attività di programmazione amministrativa, alle quali non può essere disgiunto il processo di controllo. In particolare, sono state predisposte le linee guida per la programmazione annuale ed il relativo monitoraggio, che tengono conto degli esiti della prima attuazione del progetto di controllo di gestione per i dipartimenti e per alcune prefetture-UTG⁵¹.

3.2. Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

3.2.1. Risultati di consuntivo.

(in milioni di euro)

	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%	Economie	
	16.915,2	15.795,6	94,1	16.951,2	15.822,3	93,5	1.057,1

Come già osservato nei precedenti paragrafi, è stata sensibile la riduzione degli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al 2004 (-197,6 milioni), con una capacità di impegno pari al 94,1 per cento, in leggera riduzione rispetto all'anno precedente (98,9 per cento).

(in milioni di euro)

Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti/massa spendibile	% pag.ti/autorizz. di cassa
24.011,3	18.536,59	16.187,9	67,4	93,5

⁵⁰ Il CNIPA ha comunicato l'intenzione di avviare un progetto per mettere a disposizione delle pubbliche amministrazioni un sistema informativo per la contabilità analitica ed il controllo di gestione, definito sulla base delle specifiche del sistema SIGEST/SISTRA, come sviluppato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Al progetto partecipano anche il Ministero dell'interno, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero delle comunicazioni.

⁵¹ La sperimentazione, avviata già nel 2004, ha riguardato tutti i Dipartimenti; dal mese di ottobre 2004 un primo gruppo di prefetture (venti) e dal mese di giugno 2005 un secondo gruppo (di altre venti prefetture). Sono stati definiti gli indicatori delle diverse tipologie, di risultato, di produttività, di efficienza, di tempestività, di giacenza, alle quali sono ricondotti, rispettivamente, l'avanzamento del programma, l'impiego di risorse per unità di prodotto, il costo medio unitario, il tempo medio di evasione, la capacità di evasione. Per ogni tipologia sono definite le modalità di calcolo. Sono stati analizzati quindici processi in termine di efficienza e di tempi di giacenza. E' stato elaborato un programma che prevede l'introduzione in via sperimentale di un prototipo di sistema informatico a supporto del controllo di gestione, l'installazione di una versione evoluta del protocollo informatico in essere, coerente con il modello organizzativo dei processi ed integrato con il sistema informativo del controllo di gestione.

Anche la massa spendibile è risultata inferiore al precedente esercizio (-489,8); si conferma il miglioramento della capacità di spesa sia in rapporto alla massa spendibile (dal 66 al 67,4 per cento) che alle autorizzazioni di cassa (dal 90,5 per cento al 93,5).

3.2.2. Contabilità degli enti locali.

Si premette che i trasferimenti erariali da erogare agli enti locali per il 2005 discendono dalla legge n. 350 del 2003⁵² (legge finanziaria). L'entità dei trasferimenti erariali ai comuni ed alle province ha raggiunto i 14.336,38 milioni (rispettivamente, 12.923,77 a favore dei comuni e 1.412,61 delle province; nel 2004 erano stati complessivamente pari a 14.757,36 milioni)⁵³. L'Amministrazione ha sottolineato che nell'esercizio in esame si sono presentate difficoltà nel disporre il pagamento dei fondi a favore degli enti locali a causa della indisponibilità delle risorse assegnate, in termini di competenza e di cassa.

Per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001⁵⁴, la disciplina dei trasferimenti erariali ha subito sostanziali modifiche, che hanno comportato il ricorso ad entrate proprie prima di spettanza dell'erario e la compartecipazione a entrate erariali. Poiché queste operazioni dovevano avvenire senza aggravio per il bilancio dello Stato e senza ledere l'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali, l'attribuzione di queste maggiori entrate è stata compensata operando analoga riduzione dei trasferimenti erariali spettanti agli stessi enti locali.

In realtà, l'operazione compensativa posta in essere dal Ministero sui trasferimenti erariali attribuiti a ciascun ente locale è risultata di difficile applicazione in presenza delle riduzioni operate dal Ministero dell'economia e delle finanze direttamente sugli stanziamenti di bilancio dei capitoli cui è imputata la spesa dei trasferimenti erariali e soprattutto agli stanziamenti dei capitoli: 1316 "Fondo ordinario", 1317 "Fondo perequativo" e 1318 "Fondo consolidato". Inoltre, le riduzioni dovute all'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (R.C.A.), all'imposta provinciale di trascrizione (I.E.T.), ai maggiori proventi dell'addizionale energetica (ENEL), al passaggio nei ruoli statali del personale scolastico ATA, sono applicate solo sul capitolo 1316, mentre la riduzione per la compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'IRPEF è applicata

⁵² Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

⁵³

Capitoli	Tipologia di contributo	Comuni	Province	totale
1316	Contributo ordinario	3.022,11	186,25	3.208,36
1317	Contributo perequativo	778,12	103,94	882,06
1318	Contributo consolidato	1.369,19	62,08	1.431,27
1319	Contributo funzioni trasferite parte corrente (Federalismo amministrativo)	25,23	93,29	118,52
1320	Compartecipazione all'IRPEF	6.024,31	407,47	6.431,78
1332	Contributo IVA servizi esternalizzati	439,43	2,08	441,51
1334	Retrocessione imposta sostitutiva	9,63	2,03	11,66
1337	Contributi comuni inferiori a 1.000 abitanti	5,00	=	5,00
7232	Contributo sviluppo investimento dei comuni e delle province	929,93	47,46	977,39
7236	Contributo comuni inferiori a 3.000 abitanti	46,15		46,15
7237	Contributo funzioni trasferite (parte capitale)	9,25	407,51	416,76
7238	Contributo IVA servizi trasporti	100,94	63,08	164,02
7239	Contributo straordinario comuni di Napoli e Palermo e provincia di Napoli	60,57	37,42	97,99
7243	Contributo per garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo	103,91	=	103,91
Totale		12.923,77	1.412,61	14.336,38

Fonte: Ministero dell'interno.

⁵⁴ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, recante "Modifiche al titolo V della Costituzione".

dal Ministero dell'economia e delle finanze sui capitoli 1316, 1317 e 1318, per essere attribuita al capitolo 1320 "compartecipazione all'IRPEF".

A ciò va aggiunto che l'applicazione delle riduzioni non trova sempre capienza nei trasferimenti erariali. In particolare per le province, mano a mano che le detrazioni vengono operate, si assottiglia l'ammontare dei contributi erariali non consentendo di trattenere gli interi gettiti ovvero i minori oneri. L'ammontare complessivo delle riduzioni, per insufficienza dei trasferimenti erariali, determina un'insufficienza dello stanziamento soprattutto sul capitolo 1316 (fondo ordinario), sul quale, nel 2005, è stato erogato il 77 per cento del contributo previsto.

Infine, per ripristinare l'equilibrio delle disponibilità di bilancio, l'Amministrazione dispone variazioni compensative tra capitoli appartenenti alla stessa Unità Previsionale di Base (U.P.B.), o richiede al Ministero dell'economia e delle finanze le variazioni compensative a carico dei capitoli cui fanno capo i trasferimenti erariali che hanno subito le riduzioni a favore dello stanziamento di bilancio relativo al fondo ordinario.

Le quote di riduzioni non recuperate per insufficienza dei trasferimenti erariali sono restituite dagli enti locali interessati tramite versamento sul capitolo di entrata 3453, ai sensi dell'art. 31, comma 12, della n. 289 del 2002⁵⁵ e del successivo decreto applicativo del 17 novembre 2003, per essere riassegnate al capitolo 1316, con variazione disposta dal Ministero dell'economia e delle finanze entro il 15 ottobre di ciascun anno, come previsto dall'art. 3, comma 7 del citato decreto. Per un importo di 222 milioni queste somme non sono state riassegnate.

Peraltro, per il 2005, l'art. 3 della legge n. 233 del 2005⁵⁶ ha stabilito che il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni compensative di bilancio anche sui titoli della spesa dello stato di previsione del Ministero dell'interno, occorrenti per l'attuazione delle disposizioni recate dall'art. 61 del d.lgs. n. 446 del 1997, dall'art. 10, comma 11, della legge n. 133 del 1999 e dall'art. 8, comma 5, della legge n. 124 del 1999, relative ai trasferimenti erariali agli enti locali⁵⁷. Nell'esercizio in esame, le variazioni compensative suindicate, pari a complessivi 603,89 milioni, a carico dei capitoli 7232, 7236 e 7237 ed a favore del capitolo 1316, sono state disposte con decreto del Ministro dell'economia adottato solo in 24 gennaio 2006 (n. 8233), mentre, alla chiusura dell'esercizio finanziario 2005, risultava un accantonamento per un importo complessivo di 603,89 milioni che non è stato reso disponibile sul capitolo 1316.

Anche il decreto di variazione relativo delle risorse provenienti dal capitolo di entrata 3453 è stato adottato solo in data 24 gennaio 2006.

Considerato il disposto dell'art. 11 *quater*, comma 2, lettera b) della legge n. 468 del 1978, come modificato dall'art. 1, comma 5 della legge n. 246 del 2002⁵⁸, l'Amministrazione non ha potuto provvedere ad impegni a carico delle risorse in corso di assegnazione e si è trovata, pertanto, nell'impossibilità di utilizzare gli stanziamenti di competenza.

⁵⁵ Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

⁵⁶ Legge 11 novembre 2005, n. 233, recante "Disposizioni per l'asestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2005".

⁵⁷ D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, recante "Istituzione imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali"; legge 13 maggio 1999, n. 133, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno"; legge 3 maggio 1999, n. 124.

⁵⁸ Stabilisce l'articolo che, chiuso al 31 dicembre l'esercizio finanziario, nessun impegno può essere assunto a carico dell'esercizio scaduto. Gli uffici centrali di bilancio devono astenersi dal ricevere atti di impegno che dovessero pervenire dopo tale data, ad eccezione di quelli direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nel mese di dicembre.

Anche nel 2005 si sono riscontrate criticità per l'insufficienza delle risorse in termini di cassa, che hanno determinato difficoltà nelle erogazione a favore degli enti locali soggetti al monitoraggio da parte dell'Amministrazione.

Complessivamente, lo stanziamento di cassa destinato agli enti locali è stato pari a 16.557,19 milioni (15.492,00 nel 2004), mentre la massa spendibile ammontava a circa 22.058,69 (22.560,00 nel 2004). Con la legge di assestamento non sono stati assegnati ulteriori fondi di cassa, seppur richiesti dall'Amministrazione.

Nel 2005 non sono stati operati rimborsi a favore delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato; risultano ancora da rimborsare 5.135,20 milioni (8.558,73 milioni nel 2004), 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. Relativamente ai pagamenti urgenti disposti a favore degli enti locali monitorati, alle sezioni di tesoreria è ancora dovuto l'importo di 2.236,61 milioni. Complessivamente, è ancora dovuta la somma di 7.371,81 milioni.

A decorrere dal 2003, i residui delle spese correnti non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento si intendono perenti agli effetti amministrativi⁵⁹. Di conseguenza, i residui perenti relativi ai capitoli 1316 (Fondo ordinario), 1317 (Fondo perequativo) e 1318 (Fondo consolidato), destinati al finanziamento dei ripiani da disporre a favore delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, ammontano a complessivi 4.865,39 milioni.

3.2.3. Contabilità speciali.

E' proseguita l'attività di monitoraggio dell'andamento finanziario delle contabilità speciali intestate ai prefetti in sede, con particolare attenzione alle anticipazioni per i pagamenti dei canoni di locazione degli immobili adibiti a caserme ed uffici del personale della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri⁶⁰. Il monitoraggio ha evidenziato, alla data del 31 dicembre 2005, scoperti per circa 40 milioni (32 in meno rispetto al 31 dicembre 2004), di cui circa 16 milioni per fitti caserme, fitti locali ed accasermamento della Polizia di Stato e circa 24 milioni per i Carabinieri. Si tratta di esuberi di spesa che vengono ripianati nei successivi esercizi in connessione con il formarsi di debiti pregressi e del ritardo con il quale spesso sono trasmessi i rendiconti. E' pertanto necessario che l'Amministrazione proceda ad una costante verifica delle spese delle prefetture e delle altre strutture periferiche e ad una programmazione quanto mai attenta del riparto delle risorse.

Attraverso un'analoga attività di monitoraggio sono state accertate le somme versate in conto entrate eventuali e diverse del Ministero dai prefetti titolari di contabilità speciale, al capo XIV cap. 3560, a fronte di aperture di credito ricevute nel 2004. Il totale dei versamenti ammonta a circa 104 milioni. E' in corso il monitoraggio dei versamenti relativi alle aperture di credito del 2005.

Una particolare attenzione è stata posta all'esame delle spese sostenute dai prefetti per studi e ricerche a seguito di incarichi affidati a soggetti estranei all'Amministrazione, ai sensi dei commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004. E' emerso che le spese di cui sopra ammontano complessivamente a 49 milioni, di cui circa 47,5 per attività di consulenza ed 1,5 per incarichi di studio.

⁵⁹ L'art. 1, comma 7, del d.l. 6 settembre 2002, n. 194, convertito con modificazioni dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, recante "misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica", ha abrogato tutte le disposizioni legislative che derogavano all'art. 36, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440.

⁶⁰ Il monitoraggio avviene attraverso l'esame dei bilanci di verifica e dei relativi modelli F2, dai quali risultano le situazioni debitorie di ciascuna prefettura-UTG, il modello F2 contiene l'elenco dettagliato delle anticipazioni autorizzate da ciascun dipartimento.

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

Il recente decreto legge 18 maggio 2006, n. 181 ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di vigilanza sull'albo dei segretari comunali e provinciali.

L'attività di vigilanza sull'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, prima dell'entrata in vigore del citato decreto, era affidata al Ministero dell'interno dall'art. 102, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000. Il comma 2, dell'art. 33 del d.P.R. n. 465 del 1997⁶¹ prevedeva la tipologia di atti che l'Agenzia doveva sottoporre alla valutazione del Ministero, unitamente agli interventi da adottare in caso di difformità degli stessi dalla normativa vigente. E da sottolineare che l'Agenzia mantiene completa autonomia sui singoli atti di gestione, senza obbligo alcuno di riferire all'amministrazione vigilante.

Al fine di assicurare organicità ed uniformità alle attività attraverso le quali si esplica la funzione di vigilanza, definire le competenze relative ai vari adempimenti, in data 8 febbraio 2005 è stata emanata una direttiva che sottopone a vigilanza sia l'attività degli organi e degli uffici centrali dell'Agenzia e della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale, che quella posta in essere dalle sezioni regionali della stessa Agenzia e dalle direzioni regionali ed interregionali della Scuola.

Alle prefetture-UTG, aventi sede nel capoluogo della regione, è stata affidata l'istruttoria relativa alla attività posta in essere in sede periferica.

3.2.5. Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

Nel corso dell'esercizio in esame è stato necessario integrare con 2,8 milioni lo stanziamento iniziale di 2,6 milioni, inferiore a quello assegnato nel precedente esercizio.

Nell'ultimo quadriennio la spesa per consumi intermedi ha subito un costante incremento (3,953 milioni nel 2002, 3,994 nel 2003, 4,079 nel 2004 e 5.362 nel 2005). Il costo della formazione è rimasto sostanzialmente invariato negli anni 2002/2003 (1,572 milioni), mentre è aumentato negli ultimi due esercizi (1,662 del 2004 e 1,722 nel 2005). Nell'anno in esame le spese per lavori hanno inciso in modo determinante sull'ammontare complessivo delle spese (1,212 milioni), determinando la necessità della variazione di bilancio di cui si è detto.

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

(in milioni di euro)

2004			2005		
Stanziamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
1.669,9	1.660,0	99,4	1.688,2	1.631,3	96,6

Si sottolinea che a fronte di una massa impegnabile di circa 1.766,6 milioni gli impegni lordi sono stati pari a circa 1.656,4 milioni, con una eccedenza di spesa di complessivi 31,7 milioni (in diminuzione rispetto al 2004, 77,8 milioni), in particolare sui capitoli 1801, 1819 e 1820, relativi a spese per retribuzioni.

La velocità di spesa è rimasta sostanzialmente invariata con riguardo alla massa spendibile (dall'81,0 per cento all'81,6) ed è migliorata con riferimento alle autorizzazioni di cassa (dall'89,7 al 92,2 per cento).

⁶¹ Ai sensi del comma 2 dell'art. 33 del d.P.R. 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.

(in milioni di euro)

2004		2005	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
2.050,1	1.850,2	2.047,4	1.813,3

(in milioni di euro)

2004			2005		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
1.661,0	81,0	89,7	1.672,3	81,6	92,2

Come già evidenziato nel paragrafo 2.2.2, il bilancio del Dipartimento è stato penalizzato anche dalle mancate riassegnazioni, pari a circa 10 milioni⁶², mentre, per le spese obbligatorie, circa 7,2 milioni sono stati oggetto di decreti di variazione perfezionati dopo la chiusura dell'esercizio e, pertanto, non impegnabili. Tale circostanza ha determinato effetti negativi in quanto ha privato l'Amministrazione di somme a lei dovute e l'ha costretta ad utilizzare gli stanziamenti ordinari per spese generate da servizi che ha reso e che avrebbero dovuto essere coperte, appunto, con le riassegnazioni.

Inoltre, si sottolinea che il d.l. n. 16 del 2005⁶³ aveva assegnato al Ministero, per le specifiche esigenze connesse al mantenimento di elevati standard di ordine pubblico, sicurezza e tutela dell'incolumità, 100 milioni. Di tale assegnazione complessiva, l'importo di 20 milioni era stato destinato al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per i compiti svolti in tale ambito.

Tale somma, però, non è stata attribuita per intero dal Ministero dell'economia e delle finanze, che, solo in prossimità della chiusura dell'esercizio, ha proceduto all'assegnazione di 12 milioni. Ha sottolineato l'Amministrazione che la pianificazione distributiva di queste risorse prevedeva 3 milioni per gli obiettivi della Direzione per l'emergenza, che ha potuto usufruire solo di 1,8 milioni, con un conseguente ridimensionamento degli obiettivi stessi.

Permane anche nel 2005 una situazione creditoria nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile, per 2,5 milioni (era pari a 4,1 milioni nel 2004), 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. E' in corso di riassegnazione l'importo parziale di circa 531 mila euro, versati a fine 2005. Come già sottolineato dalla Corte nelle precedenti relazioni al Parlamento, il mancato, tempestivo rientro delle spese anticipate a vario titolo, anche in considerazione delle minori disponibilità finanziarie a disposizione, continua ad incidere negativamente sulla gestione finanziaria del Dipartimento.

3.3.1. Potenziamento del parco automezzi.

Tra gli obiettivi per il 2005 la direttiva ha confermato il potenziamento e l'ammodernamento del parco automezzi, ai quali 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.

⁶² I 10 milioni sono così ripartiti: fondi O.N.A.P.S.A., 6.337.622; fondi convenzioni con le regioni ed altri enti pubblici, 3.238.995; proventi servizi formativi Corpo nazionale vigili del fuoco, 31.710; fondi ordinanze protezione civile, 447.043; fondi CONI per guppi sportivi del Corpo, 68.380.

⁶³ D.l. 21 febbraio 2005, n. 16, convertito con legge 22 aprile 2005, 58.

Nel 2005 si è provveduto ad effettuare pagamenti delle rate già impegnate; in particolare nel settore dell'emergenza sono stati pagati circa 18,5 milioni, nel settore macchinari e materiali circa 25,5 milioni e nel settore informatico 3 milioni.

Le risorse rese disponibili negli anni precedenti dalle leggi di potenziamento hanno consentito un significativo rinnovamento delle dotazioni dei mezzi di soccorso, che difficilmente si sarebbe potuto ottenere con le ordinarie risorse di bilancio.

3.3.2. Difesa civile e protezione civile.

Come già osservato dalla Corte nelle precedenti relazioni, la materia della "difesa civile"⁶⁴ manca di un adeguato quadro normativo e le disposizioni dalle quali discendono responsabilità e compiti si individuano in una normativa discontinua che afferisce a materie diverse, seppur connesse alla "sicurezza" nella sua accezione più ampia destinata a vari soggetti.

Il d.lgs. n. 300 del 1999, all'art. 14, attribuisce al Ministero dell'interno le funzioni e i compiti dello Stato in materia di "difesa civile", senza peraltro definirne i contenuti. Il successivo d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, di approvazione del regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello generale dirigenziale del Ministero dell'interno, ha istituito all'art. 6 il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, nel cui ambito si configura la direzione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile. Infine, l'art. 14 del d.lgs. n. 217 del 2005, individua il Corpo nazionale come riferimento istituzionale in diversi settori di attività riconducibili al sistema di difesa civile.

Attesa la complessità della materia, anche in relazione alla molteplicità di soggetti chiamati ad operare all'interno del "sistema", che pone anche problemi di coordinamento, si sottolinea nuovamente la necessità che la materia sia finalmente oggetto di un'organica disciplina normativa⁶⁵.

Nel 2005, si sono svolte 55 esercitazioni di difesa civile per la verifica dei piani provinciali adottati.

3.3.3 Protezione civile.

In materia di protezione civile, la Corte anche nelle precedenti relazioni si è soffermata sul disegno ordinamentale sotteso al d.l. n. 343 del 2001⁶⁶, sottolineando in particolare alcuni aspetti problematici della disciplina vigente⁶⁷.

⁶⁴ La "difesa civile" attiene alla più ampia materia della "sicurezza dello Stato" e dovrebbe costituire un sistema di tutela e soccorso in caso di eventi, naturali o determinati dall'uomo, volontari o occasionali, che per la loro gravità ed estensione richiedono misure preventive, di sorveglianza e di soccorso necessarie per la tutela politica, sociale, economica ecc. del Paese. In ciò differenziandosi dalla "protezione civile", che attiene alla tutela della popolazione e dei beni in casi di eventi calamitosi, naturali o incidentali, che pur se gravi non implicano una minaccia alla stabilità ed alla sicurezza del Paese. A livello internazionale, la "difesa civile" implica la partecipazione ad organismi internazionali con finalità di sicurezza (quali la NATO) e la sottoscrizione di accordi bilaterali o multilaterali.

⁶⁵ Sotto il profilo organizzativo e di indirizzo, il quadro normativo sopra definito è completato con singoli provvedimenti, che per il loro oggetto sono diversamente classificati (da riservato a segreto). Gli atti più recenti si riferiscono alle ipotesi connesse con il terrorismo e richiamano il Piano nazionale di difesa da attacchi terroristici con armi non convenzionali e le direttive del Ministro approvate con decreto 23 agosto 2005 ad integrazione del Piano nazionale per la gestione degli eventi di natura terroristica e finalizzate alla creazione di un sistema integrato dell'emergenza.

⁶⁶ D.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile".

⁶⁷ Come è noto, infatti, il sistema della protezione civile è stato oggetto di vari interventi normativi, non sempre coordinati tra di loro. Il d.lgs. n. 300 del 1999 aveva ridefinito il vertice del sistema, attribuendo al Ministro dell'interno funzioni di indirizzo politico e di controllo ed all'Agenzia di protezione civile compiti tecnico-operativi e scientifici. Successivamente, la legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 117 Cost., ha incluso la protezione civile tra le materie a legislazione ripartita⁶⁷. L'agenzia è stata soppressa con d.l. n. 343 del 2001⁶⁷ e le responsabilità nazionali del settore sono state nuovamente assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Dipartimento della

L'art. 4 del d.l. n. 90 del 2005⁶⁸, è intervenuto nella disciplina della materia attribuendo la titolarità piena della funzione nel settore della protezione civile interamente al Presidente del Consiglio dei ministri, che può farne oggetto di delega ed ha, a tal fine, abrogato ogni riferimento normativo in materia di politiche di protezione civile, recato dagli artt. 1, 3, 5 e 6 *bis* del d.l. n. 343 del 2001⁶⁹, ad attribuzioni del Ministro o del Ministero dell'interno⁷⁰. Rimangono attribuite al Ministro le funzioni che la normativa vigente conferisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel settore ha acquistato rilievo la tematica della gestione dei c.d. "grandi eventi", che coinvolge ampiamente anche l'attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. In particolare, nel mese di aprile 2005, in ragione delle esequie del Santo Padre Giovanni Paolo II, il Dipartimento ha posto a disposizione materiale assistenziale, su richiesta del Dipartimento della protezione civile, per un importo di 1,5 milioni; mentre, in relazione agli interventi del 2004, a seguito del maremoto verificatosi nell'oceano indiano, nel mese di novembre 2005 è stato effettuato il versamento da parte del Dipartimento della protezione civile di circa 858 milioni, che peraltro ancora non sono stati riassegnati al pertinente capitolo di bilancio del Ministero. Inoltre, non è avvenuto ancora il rimborso di 2,5 milioni per gli oneri sostenuti dal Corpo dei vigili del fuoco per le attività svolte nel 2002, in occasione del sisma nelle province di Campobasso e Foggia e dell'attività eruttiva dell'Etna.

3.4. Dipartimento delle libertà civili ed immigrazione.

2004			2005		
Stanzamenti competenza	Impegni competenza	%	Stanzamenti competenza	Impegni competenza	%
418,2	330,1	78,9	248,7	218,2	85,4

Nel 2005 gli stanziamenti definitivi di competenza sono stati ridotti del 41 per cento rispetto all'esercizio 2004.

I consumi intermedi hanno subito un incremento rispetto al precedente esercizio (5,0 milioni rispetto ai 3,9 del 2004), per effetto di variazioni di bilancio in corso d'anno che hanno aumentato gli stanziamenti iniziali pari a 1,3 milioni. Di tali incrementi 1,7 milioni sono stati destinati alle spese per il funzionamento della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

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

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

protezione civile, con l'attribuzione al Ministro dell'interno, tra le altre, delle funzioni in materia di politiche di protezione civile e prevenzione incendi, fatte salve le specifiche competenze assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri. L'art. 1 del d.l. n. 343 del 2001 attribuiva la titolarità delle politiche di protezione civile al Ministro dell'interno ed il successivo art. 5 attribuisce la stessa titolarità al Presidente del Consiglio dei ministri.

⁶⁸ Decreto legge 31 maggio 2005, n. 90, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione civile", convertito dall'art. 1 della legge 30 luglio 2005, n. 176.

⁶⁹ Decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

⁷⁰ L'attuale quadro normativo mantiene, peraltro, in essere le criticità attinenti ai rapporti tra regioni e prefetti, ai quali la legge n. 225 del 1992, non modificata dalla successiva normativa, ha conferito poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi calamitosi sul territorio provinciale. Infatti, l'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha conferito alle regioni il potere di individuare i principi in base ai quali le province ed i comuni devono predisporre i piani di emergenza di rispettiva competenza e di attuazione delle misure urgenti, avvalendosi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel contempo, l'art. 5, comma 4, del richiamato d.l. n. 343 del 2001, anche per fare chiarezza tra i poteri del prefetto e della regione, ha richiamato come vigente l'art. 14 della citata legge n. 225, salvaguardando il ruolo del prefetto nella fase della gestione dell'emergenza ed in quella precedente della pianificazione.

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 essere umani e della prostituzione, nel mese di luglio 2005 si è conclusa la terza annualità dell'iniziativa (270 mila euro) finanziata dal Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla base dell'art. 18 del d.lgs. n. 286 del 1998, che ha consentito il ritorno volontario assistito di 78 vittime di tratta. L'iniziativa è stata realizzata con la collaborazione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), con la quale l'Amministrazione dell'interno ha sottoscritto il 30 luglio 2004 un'apposita convenzione. Le somme anticipate dell'Organizzazione sono state rimborsate direttamente dal citato Dipartimento delle pari opportunità, sulla base di rendiconti quadrimestrali presentati dall'Organizzazione e visti per regolarità dal responsabile del progetto del Ministero dell'interno⁷¹.

L'intervento è proseguito con la quarta annualità, avviata dopo la sottoscrizione di una nuova convenzione in data 1° agosto 2005, che si concluderà il 31 luglio 2006. Questa fase del programma prevede la possibilità di fornire assistenza oltre che alle vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale, anche ad altri casi umanitari. Questa iniziativa è stata finanziata con risorse del Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione (400 mila euro integrati con ulteriori 100 mila euro, sul capitolo 2371⁷²). Anche in questo caso, l'Amministrazione rimborsa le somme anticipate dall'OIM dopo l'esame delle relative relazioni finanziarie. Il programma avviato con la quarta annualità (1° agosto/31 dicembre 2005) ha permesso di assistere 28 persone, di cui 22 vittime di tratta e 6 casi umanitari⁷³.

A fianco del programma di assistenza per il rimpatrio volontario, l'Amministrazione ha in corso la realizzazione di un progetto per il recupero delle vittime di tratta, usufruendo di un finanziamento di 300 mila euro previsto dalla legge n. 212 del 1992. In particolare, nell'anno in esame, è stato sviluppato il programma finanziato con la seconda annualità che interessa altri quattro Paesi particolarmente coinvolti nel fenomeno della tratta⁷⁴.

3.4.2. Immigrazione.

Con l'emanazione del d.P.R. n. 334 del 2004, entrato in vigore solo nel mese di febbraio 2005, si è concluso il complesso iter di attuazione della nuova disciplina in materia di immigrazione⁷⁵. Sono state apportate le modifiche e le integrazioni al precedente regolamento, approvato con d.P.R. n. 394 del 1999, al fine di dare esecuzione alla legge "Bossi-Fini", armonizzando le relative disposizioni e definendo le modalità di funzionamento dello "sportello unico per l'immigrazione", istituito presso le prefetture-UTG. Per la piena operatività dello "sportello" era necessaria l'emanazione di direttive da parte del Ministro dell'interno, congiuntamente con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che dovevano stabilire i criteri per la designazione

⁷¹ La procedura è stata concordata con apposito protocollo aggiuntivo sottoscritto dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e dal Dipartimento per le pari opportunità.

⁷² Capitolo 2371 – Cooperazione ed assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione e asilo, anche attraverso la partecipazione a programmi europei.

⁷³ Dall'inizio del programma sono stati assistiti, complessivamente, 260 vittime della tratta e 6 casi umanitari.

⁷⁴ Con la prima annualità sono state assistite vittime della tratta provenienti dall'Albania, Romania, Moldavia e Ucraina; con la seconda tratta, vittime provenienti dalla Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Ungheria e Croazia.

⁷⁵ Il d.P.R. n. 334 del 2004, che ha modificato ed integrato il d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, è stato preceduto da diversi decreti: d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 100, di approvazione del regolamento che ha disciplinato le modalità di coordinamento delle attività del Gruppo tecnico di supporto al Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio delle disposizioni del Testo Unico, funzionale soprattutto alla predisposizione dei decreti riguardanti i flussi di ingresso; d.P.R. 27 luglio 2004, n. 242, di approvazione del regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione; d.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, di approvazione del regolamento di attuazione delle nuove norme in materia di asilo.