

milioni per i contributi alle spese e a 266,7 milioni per la concessione di crediti agevolati. La mancanza di nuovi finanziamenti a carico del FIRST e del FRI, essendo le somme provenienti dal FAS già state completamente utilizzate, non ha consentito la ripartizione delle risorse tra le diverse destinazioni, atteso che il volume delle disponibilità da destinare alla corresponsione di contributi a fondo perduto (121,2 milioni di 41 quale credito d'imposta), rispetto alle disponibilità destinate al credito agevolato, non avrebbe di fatto consentito la concessione dei finanziamenti secondo le attuali percentuali di intervento.

La perdurante carenza di risorse a carico del bilancio del MIUR, a fronte del costante aumento delle disponibilità derivanti dal rientro dei crediti agevolati concessi, suggerisce, al fine, di non limitare eccessivamente l'erogazione dei benefici, di rimodulare le quote di contributi da concedere, ampliando la percentuale delle disponibilità del FAR derivanti dai rientri dei crediti agevolati da destinare al finanziamento nella forma del contributo alla spesa.

Ciò, tra l'altro, consentirebbe la possibilità di destinare più consistenti risorse (9,1 milioni nel 2010 a fronte degli 11,4 milioni del 2009) agli interventi (*spin off*) finalizzati al trasferimento dei risultati della ricerca al settore produttivo e quindi a favorire la nascita di nuove imprese *high tech* nel mondo della ricerca pubblica⁵⁷.

Quanto al FIRB - Fondo per gli Investimenti nella Ricerca di Base, si tratta di uno strumento, istituito con la Legge finanziaria 2000 (art. 104), focalizzato principalmente sul forte sostegno pubblico a programmi di ricerca di base "*mission oriented*" capaci di ampliare le basi di conoscenza e di sviluppare le nuove tecnologie emergenti, soprattutto (ma non in via esclusiva) nelle tre grandi aree strategiche delle bioscienze, delle nanoscienze e delle infoscienze⁵⁸.

La dotazione finanziaria del Fondo nella sua fase di "*start up*" è stata assicurata con una quota significativa delle risorse rivenienti dalle "licenze UMTS" attribuite agli interventi a sostegno della ricerca. La successiva dotazione finanziaria si è progressivamente ridotta negli anni passando dai 210 milioni del 2003 agli appena 39 milioni del 2007 per poi crescere, in misura sempre contenuta, negli esercizi più recenti (50 milioni nel 2008 e 90 milioni nel 2009).

Dal 2010 il Fondo, tuttavia, non è stato più rifinanziato.

I criteri e le modalità procedurali per l'assegnazione delle risorse finanziarie rispondono alla necessità di incidere in misura più determinante sul recupero di competitività del Paese attraverso la concentrazione dei finanziamenti sulle priorità strategiche nazionali e l'obiettivo di favorire i progetti presentati da giovani ricercatori.

La gestione del Fondo, limitatamente agli interventi finanziati fino al 2008, è stata oggetto di analisi da parte della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti⁵⁹ che ne ha sottolineato le principali criticità.

Il controllo svolto ha evidenziato come la gestione del FIRB sia contrassegnata da una generalizzata lentezza che, a partire dal decreto di ripartizione, informa la concessione del contributo e l'erogazione delle rate successive all'anticipazione.

I ritardi nella gestione dei progetti, trovano conferma nel numero estremamente basso dei progetti conclusi (91 su 272 nel periodo 2004-2008) -- la cui durata ha spesso beneficiato di

2000/2006 e 2007/2013, gestisce anche interventi a valere sul FAR, il cui finanziamento è a totale o parziale carico dei Fondi comunitari e del Fondo di rotazione per lo sviluppo delle politiche comunitarie e come tale deve assicurare performance di spesa, anche su progetti in *overbooking* anticipando i Fondi sulle risorse nazionali, che garantiscano la chiusura dei Programmi stessi senza alcuna riduzione degli stanziamenti comunitari previsti.

⁵⁷ Si tratta di una delle novità introdotte dalla riforma del sistema di sostegno alla ricerca industriale prevista dal d.lgs. n. 297 del 1999, attraverso il quale il MIUR favorisce la nascita di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico, agevolando professori universitari e ricercatori che dimostrino di essere in grado di trasformare un valido progetto di ricerca in un'iniziativa imprenditoriale di potenziale successo.

⁵⁸ Allo scopo di massimizzare le ricadute degli investimenti pubblici e di favorire il recupero di competitività del Paese, i programmi di ricerca del FIRB sono articolati in progetti che presentano, nel loro complesso, un forte grado di interazione tra il sistema pubblico della ricerca (Università, Enti pubblici di ricerca, altre Istituzioni scientifiche) ed il sistema delle imprese.

⁵⁹ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 20 del 2010.

proroghe ultra annuali - e nell'elevata entità dei ratei che devono essere ancora versati per stati di avanzamento già valutati positivamente.

Sempre con riferimento alle procedure di concessione dei contributi, viene, inoltre, segnalata l'assoluta inconciliabilità dei tempi impiegati per il loro espletamento con l'attuale normativa in tema di perenzione amministrativa e con le accertate difficoltà nella riassegnazione delle risorse in bilancio.

Un ulteriore elemento di criticità si rinviene, infine, in tema di verifiche ove, al di fuori dei riscontri e dei controlli effettuati in sede di erogazione dei ratei di contributo, le risultanze scientifiche delle ricerche finanziate a valere sul FIRB non sono state oggetto di alcuna valutazione istituzionale, essendosi solo di recente completata l'implementazione dell'anagrafe prevista dal d.m. n. 378 del 2004. Né, nelle more, si è provveduto a notificare le relazioni degli esperti alla segreteria tecnica istituita dall'art. 2, comma 3 del decreto legislativo n. 208 del 1998 ed al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca, nelle cui competenze, è attualmente subentrato l'ANVUR⁶⁰.

Sulla base dell'analisi svolta è emersa pertanto la necessità di semplificare e razionalizzare il sistema organizzativo e gestionale al fine di renderlo coerente con i caratteri tipici che contraddistinguono la "ricerca di base", il cui finanziamento da parte dello Stato presuppone la conclusione dei progetti in tempi utili ad apprezzare gli esiti della ricerca.

In relazione infine ai bandi PRIN, si tratta del finanziamento annuale da parte del MIUR di Progetti di ricerca di base di rilevante interesse nazionale (PRIN) liberamente proposti dai docenti delle Università e, a partire dal bando 2007, dagli Enti pubblici di ricerca, nell'ambito delle 14 aree disciplinari previste.

Come emerge dalla tabella successiva, anche tale fonte di finanziamento, in gran parte utilizzata dal sistema universitario, registra negli anni una progressiva flessione raggiungendo nel 2010 i 99,9 milioni che si pongono largamente al di sotto dell'ammontare stanziato nel 2005.

Cresce tuttavia l'utilizzo di detti Fondi sia in termini di progetti presentati – che testimonia l'interesse manifestato – sia in termini di progetti finanziati che, a fronte di un ammontare di risorse piuttosto omogeneo negli ultimi esercizi, registra un significativo incremento.

Anno	Finanziamento assegnato	Progetti presentati	Progetti finanziati
2005	130.740.300	3115	1173
2006	82.100.000	3199	806
2007	98.720.000	3799	887
2008	95.034.060	3857	986
2009	106.000.000	3897	In fase di valutazione
2010	99.900.000		

⁶⁰ Spetta all'ANVUR, ai sensi dell'art. 2 del DL 3 ottobre 2006, n. 262 convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, la "valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione".

IL MINISTERO DELL'INTERNO

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.**
- 3. Quadro normativo e programmatico:** *3.1. I provvedimenti normativi di maggior rilievo; 3.2. Programmazione e controllo.*
- 4. Assetti organizzativi.**
- 5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero:** *5.1. Caratteristiche della spesa; 5.2. Andamenti e risultati finanziario contabili; 5.3. Formazione di debiti pregressi; 5.4. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata.*
- 6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali:** *6.1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio; 6.2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali; 6.3. Ordine pubblico e sicurezza; 6.4. Soccorso civile; 6.5. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti.*

1. Considerazioni di sintesi

Al Ministero dell'interno sono assegnate funzioni eterogenee il cui esercizio richiede una organizzazione complessa, con una determinante struttura centrale ed una estesa articolazione periferica su tutto il territorio nazionale. La eterogeneità delle competenze impegna l'Amministrazione su più campi: tutela della sicurezza, soccorso, cooperazione tra il tessuto amministrativo statale periferico e sistema dei poteri e delle autonomie locali, con una sempre maggiore attenzione anche alle problematiche del lavoro e del sociale.

Le risultanze dell'esame del bilancio consuntivo del 2010 del Ministero dell'interno evidenziano una forte riduzione degli stanziamenti che, come meglio si dirà in seguito, riportano il bilancio del Dicastero (al netto dei trasferimenti agli enti locali) al di sotto del livello del 2007. In particolare, è stata oggetto di forti tagli, come avvenuto anche per gli altri ministeri, la voce consumi intermedi, che in taluni casi rappresenta una spesa di fatto incompressibile, perché deriva da impegni già assunti nei precedenti esercizi con proiezione su più anni, ovvero perché destinata a coprire servizi irrinunciabili per lo svolgimento delle funzioni istituzionali.

Proprio con riguardo alle funzioni istituzionali del Dicastero, si osserva che in particolare la lotta alla criminalità ed il controllo del territorio, unitamente agli interventi di soccorso e di difesa civile, impegnano, per la tipologia di interventi richiesti - insieme a consistenti risorse umane - mezzi e strutture, il cui mantenimento in efficienza richiede risorse adeguate. L'esigenza di contenimento della spesa pubblica impone, peraltro, un'attenta valutazione, in sede di programmazione, delle necessità finanziarie, al fine di evitare allocazioni di risorse non funzionali a garantire un idoneo livello dei servizi attesi.

In settori particolari, quali quelli cui è deputata l'Amministrazione dell'interno (si pensi alla lotta alla criminalità ed al soccorso ed alla difesa civile) la valutazione del livello di qualità dell'azione amministrativa non è sempre agevole. Ciò non di meno, anche a seguito di osservazioni della Corte¹ che hanno riguardato la valutazione dell'efficacia del servizio poliziotto/carabiniere di quartiere, l'Amministrazione sta procedendo alla individuazione, in sede interforze, di parametri condivisi di misurazione delle "attività di prossimità": la relativa attività di misurazione ha avuto avvio con il corrente anno.

A fianco di un sistema di valutazione del livello di soddisfazione dei cittadini, si pone la necessità dell'articolazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale, anch'esso operativo dall'inizio del 2011.

Nel 2010, come nei precedenti esercizi finanziari, si è ripresentato il fenomeno degli oneri sommersi, che continuano a gravare su un bilancio caratterizzato dalla rigidità della spesa. Tale situazione, che si ripropone ormai da diversi esercizi finanziari, difficilmente potrà essere risolta in via definitiva; gli stanziamenti straordinari, come dimostra quanto avvenuto nell'anno 2009, riducono lo *stock* di debiti, ma, non inquadrandosi come interventi strutturali, non impediscono il formarsi di nuove masse debitorie.

Non si può non sottolineare quanto il fenomeno dell'immigrazione clandestina impegni il Ministero nelle sue diverse strutture: il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, per il contrasto all'immigrazione ed alle situazioni di emergenza connesse agli sbarchi; l'Amministrazione civile che, con le prefetture, è chiamata ad affrontare i primi interventi di soccorso e di assistenza; il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, cui è assegnata la gestione dei Centri di trattenimento e di assistenza. L'impegno si è dispiegato nel 2010 a fronte di un numero di cittadini extracomunitari sbarcati ridotto del 54 per cento (da 9.573 a 4.404). Peraltro, questo dato è stato travolto dall'emergenza che sta affrontando il Paese negli ultimi mesi e che ha richiesto una diversa gestione del fenomeno, anche in relazione alla circostanza che i Centri di accoglienza si sono dimostrati inadeguati al numero di arrivi assolutamente sproporzionato alla ricettività. Tale situazione, che sta impegnando le diverse strutture del Ministero, richiederà un ripensamento ed una diversa programmazione degli interventi per poter gestire un fenomeno sempre più esteso e complesso.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

L'azione dell'Amministrazione è fortemente condizionata da taluni fenomeni particolarmente rilevanti e critici quali, la lotta alla criminalità interna ed internazionale, che rileva anche come tutela dello sviluppo delle attività economiche ed imprenditoriali, ed il fenomeno terroristico, la sicurezza del territorio, la gestione del fenomeno migratorio ed il contrasto dei flussi migratori clandestini, l'esigenza di sostenere, anche attraverso i prefetti, forme di coesione ed integrazione e di assicurare la rappresentanza del Governo sul territorio, quale raccordo istituzionale nei complessi rapporti tra diversi livelli di governo, di tutelare la sicurezza dei cittadini attraverso gli interventi di soccorso del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, i rapporti con le diverse confessioni religiose.

La specificità e complessità delle funzioni del Ministero, chiamato a rispondere ad esigenze della collettività che si esprimono in ambiti assai diversificati, si riflettono anche sull'organizzazione, caratterizzata da una presenza su tutto il territorio nazionale. Al prefetto sono attribuite le tradizionali funzioni di coordinamento nei confronti degli uffici statali periferici e di rappresentanza dell'autorità di Governo ed è stato dato impulso altresì ad istituti già presenti, quali le Conferenze permanenti² e sono stati introdotti strumenti nuovi, come il potere sostitutivo del prefetto, a garanzia della qualità dei servizi resi ai cittadini, che deve essere

¹ Deliberazione della Sezione del controllo sulla gestione n. 1/2008/G.

² Da un monitoraggio che ha interessato tutte le prefetture è emerso che 82 prefetture hanno assunto iniziative in materia di sicurezza sul lavoro, provvedendo prevalentemente all'adozione di protocolli di intesa ed all'attivazione di gruppi di lavoro e tavoli tecnici. Inoltre, sono state oggetto di trattazione diverse altre problematiche, quali la tutela delle fasce deboli o concernenti tematiche ambientali, come lo smaltimento di rifiuti.

esercitato sulla base di direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri di settore.

Da ultimo, sono stati istituiti nelle prefetture capoluoghi di Regione, nel mese di marzo 2009 ed hanno terminato la loro attività il 30 luglio 2010, gli Osservatori sul credito, allo scopo di individuare eventuali distonie tra le esigenze degli intermediari creditizi ed i bisogni delle famiglie e delle imprese.

Il quadro di riferimento descritto richiede un'analisi della coerenza delle risorse assegnate con gli obiettivi indicati nel programma di governo e, tenuto conto delle particolari e difficili contingenze economico-finanziarie, impone all'Amministrazione un'attenta programmazione delle spese.

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. I provvedimenti normativi di maggior rilievo

Nel 2010 si sono registrati alcuni provvedimenti normativi di rilievo, che hanno interessato settori importanti dell'Amministrazione dell'interno. Si segnalano, in particolare, l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, DL n. 4 del 2010³ ed il successivo DL n. 187 del 2010⁴ che, all'art. 3, comma 2, lett. a) ha previsto che l'Agenzia, con autorizzazione del Ministro dell'interno, possa utilizzare i beni immobili confiscati per le proprie finalità istituzionali.

Al riguardo, l'art. 2-undecies della legge n. 565 del 1965, in combinato disposto con l'art. 6, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008, già prevede che i proventi dei beni confiscati affluiscono al Fondo unico di giustizia per essere ripartiti secondo le modalità previste nel citato art. 2, comma 7, del decreto-legge n. 143 del 2008. Non risulta chiaro se la norma, nel prevedere l'utilizzo dei proventi dei predetti beni per finalità proprie dell'Agenzia, si riferisca all'intero ammontare degli stessi o alla sola quota di pertinenza del Ministero dell'interno. Inoltre, il medesimo comma 2, alla lettera a-bis, prevede la possibilità, per l'Agenzia, di istituire sedi secondarie nelle Regioni ove sono presenti in quantità significativa beni sequestrati o confiscati, senza quantificare la relativa spesa e in mancanza di specifica clausola di neutralità finanziaria.

L'Agenzia nasce per rendere più efficace, veloce ed incisiva la legge sulla confisca dei beni, dalla fase del sequestro a quella della destinazione d'uso. Risponde alla esigenza di accentrare tutte le operazioni di sequestro, gestione e confisca dei beni in un unico soggetto. Tra i suoi compiti quello di acquisire i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (sequestri, confische), di verificarne destinazione e uso; di programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni confiscati. L'Agenzia coadiuva l'autorità giudiziaria

³ Decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 59. Il decreto legge n. 4 è stato preceduto da diverse norme in materia: commi 313 e 319 dell'art. 1, della legge finanziaria 2008, dagli artt. 213 e 216 della legge finanziaria 2007, dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 - Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere; dalla legge 7 marzo 1996, n. 109 - Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati.

Le leggi che regolano le disposizioni riguardanti il contrasto alla criminalità organizzata e alla gestione dei beni confiscati sono principalmente: la legge 31 maggio 1965, n. 575 - Disposizioni contro la mafia - che individua il campo di applicazione, la caratterizzazione delle misure di prevenzione, oggetto della confisca, i criteri adottati per il sequestro e la confisca ed i soggetti coinvolti nell'applicazione delle misure di prevenzione, la legge 13 settembre 1982, n. 646, che ha esteso ai soggetti indiziati l'applicabilità delle misure di prevenzione personali già previste per le persone socialmente pericolose; la legge 23 agosto 1988, n. 400, che ha istituito i commissari straordinari di Governo per la lotta alla criminalità organizzata; il DL 14 giugno 1989, n. 230, le cui disposizioni costituiscono un primo tentativo di garantire una proficua gestione e destinazione dei beni confiscati; la legge 7 marzo 1996, n. 109, che prevede che i beni immobili confiscati siano devoluti allo Stato e che le aziende siano mantenute al patrimonio dello Stato ed in seguito destinate all'affitto, alla vendita o alla liquidazione; la legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha ampliato i destinatari dei beni immobili confiscati, oltre ai Comuni, le Regioni e le Province, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali ecc.; la legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha istituito il Fondo unico di giustizia dove sono versate le somme sequestrate e confiscate; la legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha modificato il procedimento di destinazione dei beni confiscati.

⁴ Decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217.

durante la fase del sequestro; amministra i beni successivamente al primo provvedimento di confisca (o dopo l'udienza preliminare, nei procedimenti penali); adotta le iniziative e i provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari. Per il primo anno di attività sono stati assegnati all'Agenzia 3,4 milioni, che costituiscono le entrate di bilancio⁵.

Il DL n. 187 contiene altresì norme relative al potenziamento del numero e dei compiti degli addetti alla sicurezza degli impianti sportivi (artt. 1 e 2), all'istituzione di un fondo di solidarietà civile in favore di reati commessi in occasione o a causa delle manifestazioni sportive (art. 2 *bis*), all'integrazione della Commissione consultiva per l'adozione delle misure di sicurezza personale (art. 4), alle attività di cooperazione internazionale di polizia (art. 5), alla tracciabilità dei flussi finanziari con riferimento agli appalti pubblici (artt. 6 e 7), al concorso delle Forze di polizia all'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci (art. 8), alle regole per la confisca amministrativa con riferimento alle violazioni delle norme a tutela del lavoro (art. 9), al collocamento in disponibilità del personale appartenente alla carriera prefettizia per lo svolgimento di incarichi commissariati (art. 19)⁶. Su tale articolo, si rinvia a quanto osservato al paragrafo 4.

Riguardo a questa ultima legge, si richiama quanto osservato dalla Corte nella relazione quadrimestrale, in materia di tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel periodo settembre-dicembre 2010.

In particolare, è stato sottolineato come numerose norme (in particolare, gli artt. 5 e 8) prevedano l'attribuzione di nuovi impegnativi compiti alle strutture amministrative o un potenziamento delle attività istituzionali già attribuite, da fronteggiare con le ordinarie risorse di bilancio e attraverso il ricorso alla flessibilità organizzativa. In un contesto caratterizzato dalla riduzione del numero dei dipendenti e da rilevanti tagli ai consumi intermedi (sul punto si ritornerà al paragrafo 5), la Corte sottolinea nuovamente la necessità di una maggiore attenzione agli aspetti concernenti la copertura amministrativa di disposizioni del tipo di quelle sopra richiamate. La relazione tecnica dovrebbe contenere una quantificazione del maggior impegno dei dipendenti ed una ricognizione dei margini di operatività degli uffici, al fine di evidenziare possibili soluzioni organizzative che consentano l'effettivo svolgimento dei nuovi compiti senza rallentare l'ordinaria attività istituzionale.

3.2. Programmazione e controllo

La direttiva generale del Ministro per il 2010, in sostanziale uniformità con i provvedimenti di programmazione degli esercizi precedenti, sulla base delle priorità del programma di governo individuate per ciascuna missione istituzionale, definisce le priorità politiche del Ministro⁷ ed indica gli obiettivi strategici. Le priorità politiche del Ministro danno

⁵ All'Agenzia sono assegnate trenta unità di personale, di cui un dirigente generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, collocato in posizione di disponibilità, ai sensi dell'art. 74, comma 2, del d.lgs. n. 217 del 2005, cinque dirigenti di II fascia in posizione di comando ed un'altra unità, per la quale è in corso la procedura di collocamento fuori ruolo, e ventiquattro unità non dirigenziali, appartenenti alle Forze di polizia, ai vigili del fuoco ed al comparto ministeri, in posizione di comando.

⁶ Con la sentenza n. 115/2011 la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima una parte del c.d. "pacchetto sicurezza". E' intervenuta nella parte in cui consente che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a "contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato", al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza. La norma che consente ai sindaci di emanare ordinanze a tutela della «incolumità pubblica» e della «sicurezza urbana» è stata bocciata in parte perché secondo i giudici della Consulta concedeva poteri non sufficientemente delimitati dalla legge ai primi cittadini.

⁷ A) Prosecuzione dell'attuazione del disegno programmatico finalizzato al coordinamento e alla modernizzazione del sistema sicurezza, tendente a: - rafforzare il rispetto della legalità, il contrasto della criminalità e la prevenzione delle minacce terroristiche; - assicurare una risposta efficace alla domanda di sicurezza della collettività, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo territoriale. B) Prosecuzione dell'attuazione delle strategie di intervento messe a punto in modo condiviso con tutte le componenti istituzionali interessate, per contribuire a migliorare il governo dei fenomeni dell'immigrazione e dell'asilo e per il contrasto dell'immigrazione clandestina, anche nell'ottica di sviluppare la coesione, l'integrazione sociale e la condivisione di valori e diritti. C) Rafforzamento della collaborazione interistituzionale con nuove forme di sinergia e raccordo, nell'ottica di un miglioramento della

contenuto alle indicazioni del programma di Governo e si articolano in obiettivi strategici a loro volta suddivisi in obiettivi operativi. Il documento è accompagnato dalla ripartizione delle risorse per Centri di Responsabilità, le cui schede consentono di ricostruire l'entità delle risorse destinate ai singoli obiettivi strategici ed alle attività istituzionali ordinarie.

Questo quadro analitico dà contezza del peso delle attività ordinarie, in termini di risorse messe a disposizione, rispetto agli stanziamenti destinati direttamente al raggiungimento dell'obiettivo. Di questa analisi si tratterà più compiutamente al paragrafo 6, nel cui ambito si esamineranno le missioni ed alcuni specifici programmi.

La necessità del raccordo tra controllo strategico e controllo di gestione è sottolineata dalla direttiva con il richiamo alla circolarità delle informazioni del controllo di gestione che devono pervenire al Servizio di controllo interno (oggi, Organismo indipendente di valutazione della *performance* – OIV), cui compete il monitoraggio dello stato di attuazione del sistema di obiettivi strategico-operativi.

L'esigenza di migliorare i servizi, attraverso una maggiore responsabilizzazione dell'azione amministrativa e l'ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie è presente in alcuni obiettivi strategici indicati nella direttiva del Ministro del 24 febbraio 2010⁸. Necessità ulteriormente confermata con la riforma recata dal d.lgs. n. 150 del 2009 al sistema dei controlli interni, il cui avvio nell'ambito del Ministero è stato espressamente richiamato dalla direttiva.

La direttiva mette in relazione gli obiettivi del 2010 con l'analisi della situazione di contesto e con le strategie assunte ed i risultati raggiunti nell'esercizio precedente. Correttamente, il ciclo della programmazione segue uno sviluppo non parcellizzato consentendo la proiezione delle risorse su più esercizi. Peraltro, si deve osservare che l'indicazione dei risultati conseguiti in termini di obiettivi raggiunti nell'esercizio precedente a quello di riferimento, se posta a confronto con gli obiettivi e gli strumenti per raggiungerli nell'anno successivo, si presenta in taluni casi troppo descrittiva e ripetitiva. La riforma dei controlli voluta dal d.lgs. n. 150, con la previsione a fianco delle direttive del Ministro del piano della *performance* (art. 10⁹), dovrebbe assicurare al ciclo di programmazione un orizzonte di riferimento di tipo triennale.

La direttiva del Ministro individua 21 Piani di azione¹⁰ (o programmi), nel cui ambito sono descritti gli obiettivi operativi che, nel concreto, definiscono gli interventi programmati per dare attuazione all'obiettivo strategico. Ogni programma indica la struttura, le risorse finanziarie assegnate, i tempi di realizzazione, l'obiettivo operativo di riferimento, altre strutture interne o esterne eventualmente interessate ed i referenti responsabili.

coesione sociale. D) Mantenimento al livello di massima efficienza del sistema nazionale di difesa civile e degli strumenti di prevenzione dai rischi e soccorso pubblico. E) Realizzazione di interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa, legando il miglioramento della qualità dei servizi e il loro ottimale dimensionamento alla diminuzione dei costi e al recupero di risorse, e facendo leva sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione.

⁸ Con riferimento alla priorità politica di realizzare interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa, legando il miglioramento della qualità dei servizi e il loro ottimale dimensionamento alla riduzione dei costi e al recupero di risorse, facendo leva anche sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione, è assegnato a diversi dipartimenti l'obiettivo strategico di realizzare e potenziare le banche dati e altri prodotti di digitalizzazione e di semplificazione dei servizi, unitamente all'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi resi dall'Amministrazione, anche al fine di fare dell'efficienza un elemento di diminuzione dei costi, di ammodernamento e di competitività dell'Amministrazione stessa.

⁹ L'art. 10 al comma 1, lett. a), stabilisce che le Amministrazioni redigano annualmente "entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della *performance* da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'Amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori".

¹⁰ Rispettivamente, 6 per il Dipartimento della Pubblica Sicurezza; 4 per il Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione; 2 per il Dipartimento affari interni e territoriali; 2 per il Dipartimento dei vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile; 7 per il Dipartimento delle politiche del personale amministrazione civile e risorse strumentali e finanziarie.

Peraltro, ancorché sia assente un richiamo diretto alla nota preliminare al bilancio, correlazione necessaria per accordare la programmazione finanziaria che specifica le risorse finanziarie assegnate per l'espletamento delle attività di ciascun ministero, agli obiettivi attribuiti alle amministrazioni sulla base delle priorità politiche specificate nel programma di governo, gli obiettivi indicati sono esattamente gli stessi della nota preliminare.

Con d.m. del 30 aprile 2010¹¹ è stato costituito, ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2009, in forma collegiale, l'Organismo indipendente di valutazione della *performance*¹². Il 30 settembre 2010, l'OIV, come previsto dall'art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 150, ha trasmesso alla CIVIT, per il previsto parere, il progetto di articolazione del Sistema di misura e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale¹³, che dovrà essere adottato secondo il disposto dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 150. Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* è entrato nella fase operativa a decorrere dal 1° gennaio 2011¹⁴.

4. Assetti organizzativi

Il Ministero si articola in una struttura centrale, costituita da sei Centri di Responsabilità¹⁵, ed in una complessa struttura periferica che comprende le prefetture, centri di costo del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, nel ruolo di rappresentanza del Governo sul territorio, i comandi provinciali, le direzioni interregionali e le scuole di formazione dei vigili del fuoco, strutture periferiche del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e, in ogni provincia, le questure e gli istituti di istruzione della polizia di Stato, strutture periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza.

La rete periferica dell'Amministrazione, sul piano organizzativo, ha dovuto affrontare l'ampliamento resosi necessario dalla istituzione di nuove Province che, come è noto, comporta l'istituzione non solo della prefettura - UTG, bensì anche di altri uffici a competenza provinciale (questure, comandi dei vigili del fuoco ecc.).

Il Ministero, negli ultimi anni, è stato interessato da un processo di riorganizzazione delle proprie strutture, che ha riguardato in particolare gli uffici dell'Amministrazione civile dell'Interno.

¹¹ Successivamente, con d.m. del 21 settembre 2010 è stato istituito un Gruppo di lavoro con l'incarico di approfondire le tematiche connesse all'applicazione della legge di riforma e di assicurare la coordinata attuazione degli interventi richiesti, in particolare riguardo la misurazione, la valutazione e la trasparenza della *performance* e l'integrazione tra i processi di pianificazione strategica/operativa e di programmazione economico-finanziaria.

¹² All'OIV sono stati assegnati i seguenti compiti: attività di controllo strategico per verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico (art. 6, comma 1, d.lgs. n. 286/99) e referto diretto all'organo di indirizzo politico amministrativo; definizione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*; monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni ed elaborazione della Relazione annuale sullo stato dello stesso; comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la Funzione pubblica e alla Commissione Indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT); misurazione e valutazione della *performance* delle strutture dell'Amministrazione; validazione della Relazione sulla *performance* e pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione; proposta annuale di valutazione dei dirigenti di vertice; graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non; responsabilità sulla corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT; promozione e attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza ed integrità; verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

¹³ Il Sistema di misurazione tiene conto delle peculiarità ordinamentali dell'Amministrazione, delle risorse disponibili e dei tempi necessari alla riforma per entrare a regime. Prevede lo sviluppo della misurazione dei processi gestiti dall'Amministrazione sulla base di indicatori di prestazione predefiniti per la misurazione del livello di efficacia dell'azione.

¹⁴ In tal senso la delibera della CIVIT n. 104 del 2010.

¹⁵ Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; Dipartimento per gli affari interni e territoriali; Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento per le politiche del personale, dell'amministrazione civile e per le risorse umane e strumentali.

Con il d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 (in vigore dal 12 febbraio 2010)¹⁶, si è provveduto al riordino degli uffici centrali di livello dirigenziale generale con la soppressione della Direzione centrale per le autonomie, istituita presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, della Direzione centrale per la documentazione e la statistica e l'Ufficio per i sistemi informativi automatizzati presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, con la riduzione di una unità della carriera dei prefetti che coadiuvano l'Ispettore generale di amministrazione, e sono stati soppressi diversi posti di prefetto¹⁷.

Alla riduzione dei posti è stato interessato anche il personale della carriera prefettizia impegnato nella rete periferica di Governo, nella considerazione che detto personale svolge in concreto attività riconducibili al comparto sicurezza, ancorché non vi appartenga. Per i prefetti la riduzione ha riguardato, sia i posti di funzione che la dotazione organica (art. 5, comma 2), mentre per gli altri dirigenti - sia della carriera prefettizia, e quindi viceprefetti e viceprefetti aggiunti, che per i dirigenti di II fascia - sono state ridotte le dotazioni organiche (art. 5 comma 2 e comma 3) ma non sono stati individuati gli uffici da sopprimere (art. 7).

I Dipartimenti continuano a coprire tutti i posti attualmente esistenti ricorrendo alle reggenze, non avendo sufficienti dirigenti a disposizione.

L'art. 10 del richiamato DL n. 187 del 2010, prevede il collocamento in disponibilità del personale appartenente alla carriera prefettizia entro un'aliquota pari al 3 per cento della dotazione organica per lo svolgimento di incarichi di gestione commissariale. La norma prevede altresì che i funzionari interessati rendano disponibile il posto di funzione nella qualifica di appartenenza con possibilità di promuovere gli appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore. Al momento della cessazione dall'incarico (di durata massima triennale), peraltro, è previsto il rientro in ruolo in posizione soprannumeraria con conseguente onere a regime derivante dall'attribuzione ai soggetti promossi del trattamento economico superiore.

La legge ha previsto che la copertura del relativo onere dovrebbe essere assicurata dall'indisponibilità di un numero di posti nella qualifica iniziale (vice prefetto aggiunto), equivalente al costo finanziario della predetta operazione.

La Corte, in sede di relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa del periodo settembre/dicembre 2010, ha sottolineato che tale modalità di copertura risulta efficace esclusivamente nell'ipotesi in cui le amministrazioni siano libere, ogni anno, di assumere personale nei limiti delle carenze di organico. In presenza di vincoli assunzionali, la copertura finanziaria attraverso il meccanismo sopraindicato rischia di essere priva di effetti, se non riferita al numero effettivo di assunzioni consentite.

La norma non precisa se la percentuale di funzionari da collocare in disponibilità debba essere, complessivamente, riferita al totale degli appartenenti alla carriera prefettizia ovvero, di volta in volta, rapportata all'organico delle diverse qualifiche (prefetto, vice prefetto e vice prefetto aggiunto).

¹⁶ D.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 - Disposizioni relative all'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno ed al personale dell'amministrazione civile dell'interno, per l'attuazione dell'art. 1, comma 404 - 416 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 74 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'art. 5, ha previsto la soppressione di dodici posti di funzione di prefetto, sette di vice prefetto e sessanta di vice prefetto aggiunto, con la conseguente, corrispondente riduzione delle dotazioni organiche. Parallelamente, è stata disposta la soppressione di tredici uffici di dirigente di seconda fascia dell'Arca I, con rideterminazione delle dotazioni organiche, ed un ridimensionamento degli organici del personale contrattualizzato non dirigente, destinatario del CCNL del comparto ministeri. L'art. 7, ha rimesso a successivi decreti ministeriali l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, riservati al personale dell'Amministrazione civile dell'interno nell'ambito degli uffici centrali e periferici, la definizione dei relativi compiti, nonché la distribuzione del suddetto personale tra le strutture di livello dirigenziale generale, anche di diretta collaborazione con il Ministro.

¹⁷ A regime la spesa per i posti di funzione di dirigenti generali degli uffici centrali prefettizi il risparmio è stimato in circa 2,4 milioni; per i posti dirigenziali non generali in circa 7 milioni; per il personale non contrattualizzato in circa 3,1 milioni; per la riduzione dell'organico in circa 14,5 milioni (per un totale di circa 27 milioni).

Ipotizzando tale ultimo meccanismo, la relazione tecnica quantifica gli oneri derivanti dalla disposizione citata nel complessivo ammontare di 750 milioni. Per fronteggiare tale onere, considerato il trattamento stipendiale della qualifica iniziale al lordo degli oneri riflessi, occorrerebbe, quindi, congelare l'assunzione di 12 unità nella qualifica iniziale.

Anche per la carriera prefettizia, peraltro, vige un sistema limitativo delle assunzioni in base al quale, per il quadriennio 2010-2013, il *turnover* è limitato al 20 per cento delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (art. 66, comma 7 del DL n. 112 del 2008, convertito nella legge 133 del medesimo anno, come modificato dall'articolo 9, comma 5, del DL n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010). Solo a decorrere dal 2015 è prevista la possibilità di un numero di assunzioni pari alle cessazioni intervenute e non alle carenze di organico.

Dai dati di conto annuale relativi al 2009 risulta che, a fronte di un totale di 69 cessazioni nella carriera prefettizia, risultano "assunte" (si tratta, in realtà, di nomine di soggetti non appartenenti alla carriera prefettizia), nel predetto anno, esclusivamente 4 unità, nelle qualifiche più elevate, mentre non risultano assunzioni alla qualifica iniziale. Nel 2008 si sono verificate solo 6 assunzioni di vice prefetti aggiunti.

In relazione a quanto sopra, per un'effettiva copertura dell'onere previsto dall'art. 10, dovrebbe essere reso indisponibile un numero di posti nella qualifica iniziale della carriera (12) di gran lunga superiore alla evidenziata consentita dinamica assunzionale.

Nel corso dell'esercizio in esame, è entrata in vigore la legge n. 25¹⁸, che ha imposto un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento ed un ridimensionamento delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale nei limiti del 10 per cento della relativa, complessiva spesa. L'Amministrazione, peraltro, non ha dato applicazione a questa ultima riduzione.

Il ridimensionamento degli organici richiederà necessariamente una revisione dell'assetto organizzativo degli uffici centrali e periferici e delle relative competenze. Circostanza della quale l'Amministrazione è ben consapevole, atteso che l'obbligata contrazione dei posti di funzione dei dirigenti dell'Area I potrebbe comportare per il personale della carriera prefettizia l'attribuzioni di funzioni già esercitate dal personale contrattualizzato.

Come già anticipato nella relazione sull'esercizio 2009, i ridimensionamenti delle dotazioni organiche a seguito della entrata in vigore della nuova disciplina dei trattenimenti in servizio, che ha previsto la risoluzione dei rapporti di lavoro con il personale che ha compiuto il 65° anno di età e raggiunto i 40 anni contributivi, disposizioni applicate anche nei confronti del personale della carriera prefettizia in considerazione della natura del rapporto di impiego di natura pubblicistica e, pertanto, non soggetto agli istituti di autonomia privata, hanno aggravato il problema delle reggenze. La reggenza è un istituto cui ricorrere in via eccezionale per fronteggiare situazioni di momentanea carenza di personale e non dovrebbe essere intesa come un ordinario strumento di gestione del personale e di organizzazione degli uffici.

Le situazioni di criticità come quelle derivanti dalla soppressione di posti di funzione dirigenziale, laddove non sia possibile provvedere con nuove assunzioni in presenza di limitazioni normative, dovrebbero essere affrontate con interventi strutturali, che prevedano, ove necessario, accorpamenti di uffici privi di titolare.

Si segnala, sempre nell'ambito degli interventi di razionalizzazione delle strutture, la soppressione delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato, che erano previste dall'art. 2 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, peraltro, mai pienamente realizzato.

La Corte nelle precedenti relazioni si è soffermata sulle tematiche relative ad una più razionale dislocazione e consistenza dei presidi territoriali delle Forze di polizia¹⁹, che sino ad

¹⁸ Legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194 (c.d. Milleproroghe).

¹⁹ L'art. 1, comma 435, della legge finanziaria 2007 ha disposto l'adozione di un programma di razionalizzazione di tutti i presidi delle Forze di polizia, al fine di conseguire riduzioni della spesa sui capitoli relativi alle locazioni, manutenzioni e canoni, pari al 5 per cento nel 2007 e nel 2008. Entro il 30 giugno 2007 l'Amministrazione avrebbe

oggi non ha trovato soluzione. L'Amministrazione ha comunicato che nel corso del 2010 l'Ufficio di coordinamento e pianificazione ha nuovamente affrontato le problematiche connesse con la pianificazione generale dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica, della dislocazione dei presidi delle forze di polizia, con la sicurezza partecipata e con il coordinamento generale delle attività a carattere interforze. Sono stati presi alcuni provvedimenti organizzativi sia per la Polizia di Stato che per l'Arma dei Carabinieri²⁰.

Si sottolinea nuovamente l'esigenza di una più razionale organizzazione della presenza delle Forze dell'ordine, che risponda non solo alla necessità prioritaria di assicurare una più efficace attività di controllo del territorio e di repressione del crimine, bensì anche a quella di ottenere risparmi di spesa.

Gli interventi sugli assetti organizzativi, volti a renderli più efficienti, devono essere accompagnati dallo sviluppo di programmi di semplificazione, razionalizzazione e reingegnerizzazione dei processi di lavoro, anche attraverso l'uso delle tecnologie informatiche e telematiche. Nelle direttive del Ministro degli ultimi esercizi finanziari, la realizzazione di interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa, facendo leva anche sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione, è indicata quale priorità politica cui è connesso l'obiettivo strategico del potenziamento delle banche dati e dell'incremento del flusso delle comunicazioni interne ed esterne.

Pertanto, si deve osservare che ad oggi l'iniziativa dell'Amministrazione continua a svolgersi ancora in fasi sperimentali o comunque non concluse. Nell'ambito dei servizi demografici è proseguita l'implementazione della funzionalità del Centro Nazionale dei Servizi Demografici (CNSD), con l'utilizzo dell'Indice Nazionale delle Anagrafi e del Sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico (INA-SAIA), per consentire la comunicazione unica in materia anagrafica. Con riguardo all'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale, sono proseguite le attività volte alla realizzazione di un nuovo sistema informativo unificato per la gestione dei processi contabili economico-finanziari del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile. Conclusa la fase di studio delle esigenze connesse con il progetto, gli atti relativi all'espletamento delle procedure di gara, devono essere trasmessi all'Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione (DigitPA)²¹.

Anche in relazione all'utilizzo della posta elettronica certificata, la stessa Amministrazione riconosce che nonostante siano stati resi disponibili gli strumenti informatici, le strutture organizzative ancora non ne fanno un uso completo. E' in via di sperimentazione l'acquisizione dei rendiconti 2009 delle Province e dei Comuni attraverso la posta elettronica certificata e con firma digitale.

Particolarmente significativo è quanto disposto dall'art. 5, della legge n. 217 del 2010, che prevede il potenziamento della cooperazione internazionale di polizia attraverso la valorizzazione del patrimonio informativo degli uffici di pubblica sicurezza che operano all'estero. L'attuazione effettiva di tale norma non sembra possa prescindere da una implementazione delle procedure informatiche di raccolta, elaborazione e diffusione dei dati

dovuto provvedere alla predisposizione dei piani interforze di riarticolazione e ridislocazione dei presidi stessi. Il successivo comma 439 ha previsto la partecipazione, attraverso contributi in termini di logistica e finanziamenti, delle Regioni e degli Enti locali alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso e per la sicurezza dei cittadini. Peraltro, per dare attuazione all'art. 1, comma 435, l'Amministrazione ha optato per soluzioni di ordine contabile, attraverso risparmi di spesa senza incidere strutturalmente sulla definizione sul territorio dei presidi delle Forze dell'ordine. Laddove l'esigenza di una più razionale presenza delle Forze dell'ordine risponde non solo alla necessità di ottenere risparmi di spesa, bensì anche e soprattutto di assicurare una più efficace attività di controllo del territorio e di repressione del crimine.

²⁰ Sono i provvedimenti che hanno riguardato la modifica del rango di alcuni commissariati di P.S., l'istituzione di due Compagnie e alcune Stazioni dell'Arma dei Carabinieri, l'elevazione di due Compagnie ed alcune Stazioni e la soppressione di quattro Stazioni.

²¹ L'Ente, che opera secondo le direttive e sotto la vigilanza del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, svolge, tra le altre, funzioni di supporto, collaborazione e consulenza tecnica alle amministrazioni pubbliche, in materia di innovazione tecnologica e di informatizzazione.

che, peraltro, alla luce della clausola di neutralità finanziaria, potrebbe rivelarsi di non facile praticabilità.

La dematerializzazione e semplificazione delle procedure ha interessato anche il Dipartimento dei vigili del fuoco, con particolare riferimento all'attività gestionale nel settore della prevenzione incendi.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Caratteristiche della spesa

La parte prevalente della spesa del Ministero è caratterizzata dai trasferimenti agli enti locali, che incidono per oltre il 62 per cento sugli stanziamenti complessivi. L'analisi degli andamenti del bilancio consuntivo deve, pertanto, tener conto di questa circostanza, atteso che il dato reale delle spese dell'Amministrazione, che individua i costi sostenuti per l'erogazione dei servizi, è il risultato della differenza tra stanziamenti complessivi e risorse trasferite agli enti locali (19,1 miliardi su 30).

Circa il 46,2 per cento delle spese (al netto dei trasferimenti) avviene con ordinativi di pagamento; in particolare, circa il 58,2 per cento degli stanziamenti della missione "ordine pubblico e sicurezza", il 22,7 per cento della missione "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", il 17,4 per cento della missione "soccorso civile", il 10,8 per cento della missione "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", circa il 10 per cento della missione "servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e l'8,7 per cento della missione "amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio".

La spesa del Ministero è caratterizzata per la sua rigidità, che presenta stanziamenti non rimodulabili per 27,3 miliardi. Particolarmente rigida è la spesa di parte corrente che caratterizza tutti i Centri di Responsabilità.

5.2. Andamenti e risultati finanziario contabili

Complessivamente, gli stanziamenti definitivi ammontano a circa 30,415 miliardi (31,391 nel 2009), il 3,9 per cento sul bilancio dello Stato (rispetto al 4,0 per cento del 2009, al 3,9 del 2008, al 3,8 del 2007 ed al 4,2 del 2006).

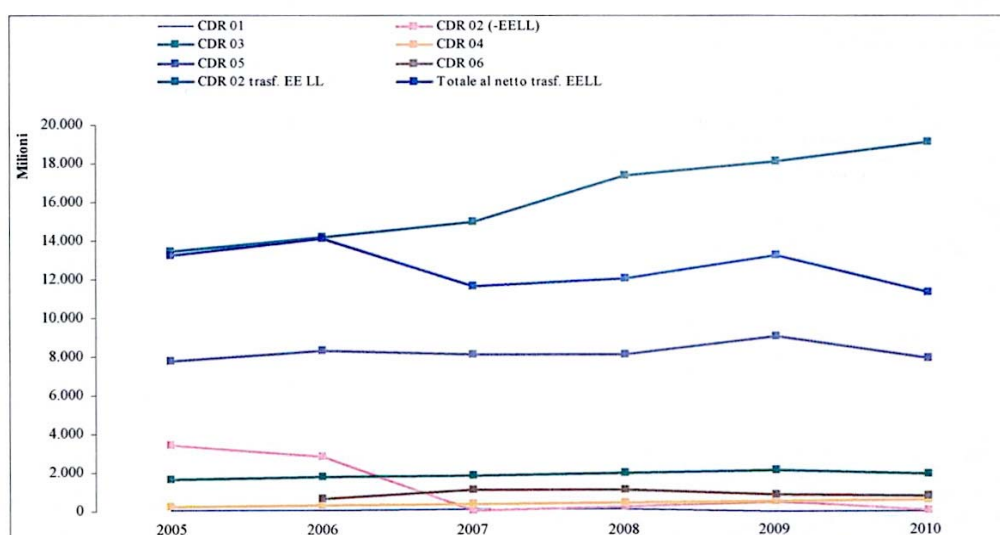
Diversamente dallo scorso anno, per il quale si registrava un incremento complessivo di 1,928 miliardi rispetto al 2008 (+6,5 per cento), per il 2010 si manifesta un decremento di 976 milioni rispetto al 2009 (-3,1 per cento). Se si considerano i 19,103 miliardi (18,154 miliardi nel 2009) di trasferimenti agli enti locali (pari al 62,8 per cento dell'intero stanziamento), le risorse effettive che sono state assegnate all'Amministrazione per i compiti di istituto hanno subito un decremento pari a circa 1,9 miliardi (da 13,237 miliardi nel 2009 a 11,312 miliardi), in termini percentuali (- 14,5 per cento) sul totale al netto dei menzionati trasferimenti.

La tavola che segue illustra, per Centri di Responsabilità, gli andamenti degli stanziamenti definitivi nel quinquennio 2006/2010.

(migliaia di euro)

C.d.R.	2006	2007	2008	2009	2010
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	83.576.000	103.750.046	105.383.447	31.354.000	30.692.984
2. Dipartimento per gli affari interni e territoriali	2.866.809.070	64.506.425	271.982.249	561.145.000	52.255.000
3. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	1.821.922.000	1.861.793.682	1.973.342.923	2.144.318.000	1.918.764.162
4. Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	324.793.000	407.184.852	438.844.809	542.429.000	594.637.655
5. Dipartimento della pubblica sicurezza	8.325.377.000	8.128.804.677	8.166.268.368	9.080.210.000	7.948.007.784
6. Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	690.967.000	1.110.122.895	1.123.584.889	877.886.000	767.808.286
CDR 02 trasf. EE LL	14.197.381.930	15.016.495.000	17.383.865.259	18.154.091.000	19.102.972.411
Totale al netto trasf. EELL	14.113.444.070	11.676.162.577	12.079.406.685	13.237.342.000	11.312.166.431
Totale complessivo	28.310.826,00	26.692.657,57	29.463.271,94	31.391.433,00	30.415.138,84

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Il decremento ha interessato tutti i Centri di Responsabilità ad eccezione del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, le cui risorse sono aumentate di 52 milioni. In particolare, gli stanziamenti assegnati al Gabinetto ed agli uffici di diretta collaborazione sono diminuiti di 661 mila euro, quelli del Dipartimento per gli affari interni e territoriali (considerati al netto dei trasferimenti agli enti locali) di circa 509 milioni, di 225 milioni le assegnazioni al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, di 1,132 miliardi quelle al Dipartimento della pubblica sicurezza e di 110 milioni quelle al Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

I trasferimenti agli enti locali sono cresciuti rispetto al precedente esercizio di 949 milioni, che diventano +1,719 miliardi rispetto al 2008 per effetto in particolare della compensazione a favore dei Comuni per il minor gettito dell'ICI a seguito dell'abolizione dell'imposta sulla prima casa.

Le tavole sotto riportate, recanti rispettivamente, con riferimento al rendiconto 2010, i principali dati contabili e i relativi indicatori finanziari, consentono alcune sintetiche valutazioni sugli andamenti e i risultati finanziari, nel loro complesso e per ciascun Centro di Responsabilità.

(migliaia di euro)

C.d.R.	1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Dip. per gli affari interni e territoriali	3. Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	4. Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	5. Dip. della pubblica sicurezza	6. Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	Totale
Residui definitivi iniziali	1.682,39	1.035.141,88	355.018,74	147.814,74	1.369.323,08	62.534,57	2.971.515,41
Stanziamiento iniziale di competenza	28.568,43	18.293.872,96	1.800.054,45	461.815,81	7.520.901,38	832.776,83	28.937.989,86
Stanziamiento definitivo di competenza	30.692,98	19.155.227,97	1.918.764,16	594.637,66	7.948.007,78	767.808,29	30.415.138,84
Massa Impegnabile	30.692,98	19.250.995,44	1.959.369,48	638.107,83	8.063.154,05	778.006,93	30.720.326,71
Impegni Totali	30.090,30	18.730.560,76	1.877.111,87	480.539,78	7.993.582,77	661.417,31	29.773.177,91
Stanziamiento definitivo di cassa	31.092,19	19.080.223,72	2.147.213,97	646.213,78	8.768.472,53	788.908,99	31.462.125,19
Massa Spendibile	32.375,38	20.190.369,85	2.273.782,91	742.452,40	9.317.330,87	830.342,85	33.386.654,25
Pagato totale	30.701,04	18.798.435,13	1.934.245,74	449.831,81	8.073.010,76	656.806,29	29.943.030,77
Residui Finali Totali	1.266,29	804.955,98	265.216,48	272.032,96	996.377,37	94.458,22	2.434.307,30
Economie/Maggiori spese comp	20,69	49.330,35	39.169,88	-1.260,54	100.442,71	70.190,99	257.894,08
Economie/Maggiori spese res	387,36	537.648,40	35.150,81	21.848,16	147.500,03	8.887,35	751.422,11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

C.d.R.	1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Dip. per gli affari interni e territoriali	3. Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	4. Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	5. Dip. della pubblica sicurezza	6. Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	Totale
Impegni Totali/Massa Impegnabile	98,04%	97,30%	95,80%	75,31%	99,14%	85,01%	96,92%
Impegni Comp/Stanz Def Comp	99,13%	99,74%	95,87%	76,49%	97,19%	84,88%	98,00%
Stanz. def. di Cassa/Massa Spendibile	96,04%	94,50%	94,43%	87,04%	94,11%	95,01%	94,24%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	94,83%	93,11%	85,07%	60,59%	86,65%	79,10%	89,69%
Pagamenti Comp/Stanziamiento Definitivo Comp	96,17%	96,50%	88,93%	61,92%	91,26%	81,16%	93,59%
Residui finali/Residui iniziali	-24,73%	-22,24%	-25,30%	84,04%	-27,24%	51,05%	-18,08%
Residui Stanz Tot/Residui Tot	0,00%	0,15%	14,84%	49,89%	12,13%	48,55%	14,09%
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	0,00%	0,20%	22,73%	59,61%	20,33%	61,56%	20,28%
Velocità Gestione della Spesa *	97,01%	96,76%	92,76%	80,95%	93,90%	95,61%	95,50%
Velocità Smaltimento Residui **	70,32%	30,29%	64,17%	55,22%	59,88%	53,86%	49,73%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

* percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza

** percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali

Gli stanziamenti iniziali per effetto di variazioni compensative ed integrative sono aumentati complessivamente di 1,477 miliardi (4,148 miliardi nel 2009) pari al +5,1 per cento. Gli aumenti in corso di esercizio hanno interessato tutti i Centri di Responsabilità ad eccezione del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie (C.d.R. 6), le cui risorse sono state ulteriormente ridotte di circa 65 milioni.

L'incremento maggiore (circa 861,3 milioni) ha interessato il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, seguito dal Dipartimento della pubblica sicurezza (+circa 427 milioni), il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (+132,8 milioni), il Dipartimento dei vigili del fuoco (+118,7 milioni) ed il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+circa 2,1 milioni).

In termini percentuali, rispetto al valore delle risorse iniziali dei singoli Centri di Responsabilità, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha visto aumentare i propri stanziamenti iniziali di circa il 28,76 per cento (90 per cento nel 2009). Se si tiene conto che nel 2009 gli stanziamenti definitivi sono stati pari a circa 542 milioni, la previsione iniziale per il 2010 di circa 462 milioni appare essere stata sottostimata.

Gli altri incrementi percentuali sono stati del 7,44 per cento per il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, del 6,59 per cento per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del 5,68 per cento per il Dipartimento della pubblica sicurezza, del 4,71 per cento per il Dipartimento per gli affari interni territoriali.

Al lordo dei trasferimenti (correnti e in conto capitale), la maggior parte delle risorse è destinata alla spesa diretta di parte corrente pari a 28,501 miliardi (28,845 miliardi nel 2009) a fronte di 1,913 miliardi di parte capitale (2,545 nel 2009); la quota maggiore è assegnata per le spese di funzionamento (10,2 miliardi, spese per il personale, acquisto di beni e servizi e imposte sulla produzione) in particolare per le Forze di polizia.

Nel corso dell'esercizio gli stanziamenti sono aumentati del 12,30 per cento, con la percentuale massima di incremento per il Dipartimento per gli affari interni e territoriali (+1029,06 per cento) e per il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (+243,74 per cento), a fronte di un decremento (-39,38 per cento) per il Dipartimento per le politiche del personale. Le variazioni di segno così elevato devono indurre a riflettere sulla congruità delle stime delle necessità finanziarie in fase di predisposizione del bilancio preventivo, in quanto, scostamenti tanto rilevanti, mettono in dubbio l'affidabilità dei documenti di programmazione.

Gli impegni complessivi sono stati pari al 96,92 per cento (97,6 per cento nel 2009) della massa impegnabile (30,7 miliardi), mentre gli impegni sulla competenza hanno raggiunto il 98 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (30,4 miliardi).

(migliaia di euro)

Centro di Responsabilità	2008			2009			2010		
	Massa Impegnabile	Impegni Totali	%	Massa Impegnabile	Impegni Totali	%	Massa Impegnabile	Impegni Totali	%
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	105.383,45	101.715,49	96,52	31.354,25	30.702,08	97,92	30.692,98	30.090,29	98,04
2. Dip. per gli affari interni e territoriali	17.733.499,62	17.533.277,34	98,87	18.811.036,03	18.179.803,87	96,64	19.250.995,44	18.730.560,76	97,30
3. Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	2.007.223,06	1.946.514,31	96,98	2.180.347,38	2.068.932,62	94,89	1.959.369,48	1.876.987,19	95,80
4. Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	444.384,62	413.830,18	93,12	558.665,10	498.671,30	89,26	638.107,83	480.539,78	75,31
5. Dipartimento della pubblica sicurezza	8.356.131,88	7.537.118,62	90,20	9.222.805,39	8.929.212,14	96,82	8.063.154,05	7.993.582,57	99,14
6. Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	1.183.167,48	983.362,86	83,11	903.206,03	844.594,17	93,51	778.006,93	661.417,31	85,01
Totale	29.829.790,12	28.515.818,79	95,60	31.707.414,16	30.551.916,17	96,36	30.720.326,71	29.773.177,91	96,92

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

La percentuale molto alta di capacità di impegno rispetto alla massa impegnabile non è peraltro riconducibile in modo uniforme a tutti i Centri di Responsabilità. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, infatti, ha una velocità di impegno del 75,3 per cento a fronte del 99,1 per cento del Dipartimento della pubblica sicurezza, del 97,2 per cento del Dipartimento

per gli affari interni e territoriali, nel cui ambito, peraltro, hanno un peso determinante i trasferimenti agli enti locali, del 95,8 per cento del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dell'85 per cento Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Sulla massa spendibile (33,4 miliardi) i pagamenti hanno rappresentato l'89,7 per cento e sugli impegni di competenza (29,8 miliardi) il 87,83 per cento. I residui finali totali sono scesi ulteriormente rispetto al 2009 (2,4 miliardi).

La velocità di spesa si è mantenuta di poco al di sotto di quella del 2009 (pari al 95,5 per cento) mentre è diminuita quella di smaltimento dei residui (49,73 per cento dal 58,24 del precedente esercizio).

Proprio in ordine alla tempestività dei pagamenti nella PA, alla luce di quanto disposto al punto b), dell'art. 9 del DL n. 78/2009, l'Ufficio Centrale del Bilancio ha avviato una rilevazione sulla esigibilità dei crediti iscritti in bilancio quali residui passivi al 31 dicembre 2008, a seguito della quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha trasferito al Ministero dell'interno stanziamenti di cassa per complessivi 1,452 miliardi.

Una particolare attenzione richiede l'andamento della spesa per i consumi intermedi, che nell'esercizio in esame pesa sull'intero stanziamento, al netto dei trasferimenti agli enti locali, per l'11,3 per cento. I tagli agli stanziamenti hanno determinato una riduzione netta di questa voce di spesa, il cui andamento, nel 2010, ha invertito il *trend* in crescita che si era andato consolidando, con un netto incremento nel 2009, da ricondurre agli stanziamenti straordinari per il ripiano dei debiti pregressi. La tavola che segue illustra gli andamenti della spesa per consumi intermedi nell'ultimo triennio.

(migliaia di euro)

C.d.R.		2008			2009			2010		
		Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Variazione %	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Variazione %	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Variazione %
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	1.434	70.741	4834,40	6.051	3.361	-44,46	1.074	3.127	191,02
2	Dipartimento per gli affari interni e territoriali	16.030	244.692	1426,46	5.401	532.787	9763,95	2.129	24.038	1029,06
3	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	108.858	186.275	71,12	76.119	268.678	252,97	86.518	138.697	60,31
4	Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	4.284	10.495	144,99	6.399	17.151	168,03	6.700	23.030	243,74
5	Dipartimento della pubblica sicurezza	955.795	1.127.205	17,93	847.059	1.521.042	79,57	840.205	965.625	14,93
6	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	438.565	171.059	-61,00	174.219	295.530	69,63	198.600	120.397	-39,38
Totale		1.524.966	1.810.467	18,72	1.115.249	2.638.550	136,59	1.135.226	1.274.914	12,30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.