

Il fenomeno delle eccedenze di pagamenti si è ulteriormente ridotto (da 75 milioni del 2009 a 8,4 milioni) in relazione ad una più attenta previsione delle spese relative agli stipendi ed agli oneri riflessi. Resta, peraltro, ancora abbastanza evidente il problema della scarsità di risorse sui capitoli relativi alle speciali elargizioni (capp. 2086, 2313, 2871 e 2872).

Le economie sono state pari a circa un miliardo (993,9 milioni nel 2009). Il dato, peraltro, sconta anche gli accantonamenti di bilancio in termini di competenza, pari a circa 7 milioni, disposti nel mese di dicembre 2010, in applicazione dell'art. 3 del DL 225/2010.

5.3. *Formazione di debiti pregressi*

Il costante, rilevante decremento degli stanziamenti destinati in particolare alle spese di funzionamento, conseguente anche alle misure di stabilizzazione della finanza pubblica²², non può non essere valutato anche in relazione al permanere del fenomeno dei debiti sommersi, che si è riproposto, anche dopo le assegnazioni straordinarie del 2009 (pari a 792 milioni), anno in cui il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto con stanziamenti finalizzati a coprire i debiti pregressi accertati alle date del 31 dicembre 2007 e 2008, a valere sul Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi²³. Infatti, come più volte sottolineato dalla Corte anche nelle precedenti relazioni al Parlamento, i tagli non selettivi determinano solo apparentemente dei risparmi, potendo determinare nel concreto unicamente lo spostamento a carico degli esercizi futuri degli oneri per prestazioni già rese. Ciò che occorre è una valutazione attenta di quelle voci di spesa sopravvalutate rispetto alle effettive esigenze ed una conseguente diversa ripartizione delle risorse, che privilegi i capitoli più direttamente interessati a garantire l'espletamento delle funzioni di istituto di maggior rilievo.

L'Ufficio Centrale del Bilancio²⁴, avendo osservato in sede di esame delle proposte di assestamento per l'esercizio 2010 richieste di fondi per taluni capitoli motivate dall'esistenza di ulteriori situazioni debitorie, ha chiesto all'Amministrazione di effettuare una nuova ricognizione dei debiti latenti. Alla data del 1° ottobre 2010 risultava una complessiva esposizione debitoria per oneri sommersi di circa 315 milioni: 4,2 milioni del Dipartimento dei vigili del fuoco, 82 milioni del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 117,7 milioni del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, circa 111 milioni del Dipartimento per le politiche del personale e dell'amministrazione civile.

Peraltro, si osserva che i dati, al 31 dicembre, risultano incrementati. Il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile ha precisato che, i ridotti stanziamenti iniziali per le spese di funzionamento, hanno determinato il formarsi di una massa debitoria verso i fornitori di circa 29 milioni²⁵. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha sottolineato che la gestione corrente risente ancora di un deficit pregresso da sanare, in particolare con riferimento ai capitoli 2351/2 (relativo alla gestione dei centri di identificazione ed espulsione per stranieri irregolari) e 2358 (rette di ospedalità per stranieri indigenti da pagare alle ASL), con debiti da pagare di 95 milioni. Il Dipartimento della pubblica

²² Legge finanziaria 2007, art. 1, comma 507, che ha accantonato e reso indisponibile in modo lineare una quota di stanziamenti; i tagli lineari previsti dagli artt. 60 e 61 del DL n. 112 del 2008, con riduzioni per le spese per consumi intermedi.

²³ Di cui all'art. 1, comma 50, della legge n. 266/2005 ed all'art. 9, comma 1, del DL 29/11/2008, n. 185. A seguito della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 2008, sono stati accertati debiti pregressi al 31 dicembre 2007 per circa 708 milioni, per la cui copertura sono stati assegnati circa 524,5 milioni. Successivamente, effettuata un'ulteriore ricognizione alla data del 31 dicembre 2008, un nuovo riparto del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi ha previsto l'attribuzione di 267 milioni. Già nel triennio 2006/2008 erano stati assegnati per la medesima finalità rispettivamente 35,25 milioni, 34,5 milioni e 19 milioni, che si erano dimostrati insufficienti.

²⁴ L'UCB ha richiesto, ai sensi della circolare n. 7 del 2008 della Ragioneria generale dello Stato, che qualificando come maggiore spesa rispetto al preventivato quello che prima veniva considerato come riconoscimento di debito, ha limitato le ipotesi di ricorso allo strumento del riconoscimento di debito, una nuova ricognizione dei debiti latenti.

²⁵ Di cui, le voci di maggior rilievo sono: 10,2 milioni per spese per fitti, 14,2 milioni per utenze energetiche ed idriche, 2,3 milioni per servizi di mensa.

sicurezza ha rappresentato una situazione debitoria di circa 321 milioni²⁶. Peraltro, per quanto riguarda il Dipartimento per le politiche del personale, l'importo comunicato dall'Amministrazione risulterebbe inferiore a quello attestato dall'UCB (circa 83 milioni²⁷).

Peraltro, lo stesso UCB ha manifestato perplessità in ordine ad alcune posizioni debitorie segnalate dall'Amministrazione. Tra questi, il capitolo 2947/11 (spese di ufficio degli organi centrali e periferici), in ordine al quale lo stanziamento iniziale 2010 è stato quasi completamente azzerato attraverso variazioni compensative (- 4,907 milioni a fronte di uno stanziamento iniziale di 5,940 milioni).

Con atti di riconoscimento del debito adottati nel 2010 sono stati assunti impegni per circa 34 milioni, di cui circa 21 milioni per le spese di gestione dei centri di identificazione ed espulsione e dei centri di accoglienza per cittadini extracomunitari irregolari. Le spese connesse ad oneri incomprimibili hanno comportato impegni per un totale di circa 11 milioni (22,3 milioni nel 2009).

Come già osservato nelle precedenti relazioni, l'efficacia degli interventi di contenimento della spesa va valutata considerando anche gli effetti che detti interventi hanno, di fatto, sul formarsi dei debiti per spese che l'Amministrazione deve comunque affrontare, anche in presenza di capitoli di bilancio che non presentano adeguata capienza, per garantire i servizi essenziali connessi alle funzioni assegnate dalla legge all'Amministrazione stessa.

E', pertanto, ancor più necessaria una preventiva corretta valutazione delle voci di spesa ritenute sopravvalutate rispetto alle effettive esigenze, i cui tagli comportano risparmi solo apparenti, in quanto trasportano sugli esercizi futuri oneri che andranno comunque soddisfatti.

5.4. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata

Il Ministero dell'interno gestisce 24 capitoli di entrata (dei quali 3 relativi a entrate riassegnabili: 2439, 3410 e 3453). Nel 2010, sono state formulate previsioni iniziali di cassa per solo sei capitoli, relativi ad entrate non riassegnabili, per complessivi 255,4 milioni; gli incassi, peraltro hanno raggiunto circa 900 milioni (+252,4 per cento). L'incremento è riconducibile, in particolare, al capitolo di entrata non riassegnabile 3560 – entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno – per il quale, a fronte di previsioni iniziali per 210 milioni, si sono registrati incassi per ben 329,7 milioni (+57 per cento)²⁸.

La tipologia e la natura dei capitoli di entrata, come di seguito illustrato, sono caratterizzate nella maggior parte da elementi di incertezza, tali da rendere difficile la formulazione di previsioni di bilancio attendibili.

Con riferimento al capitolo 3453, il relativo importo dell'entrata varia annualmente in relazione alla quantificazione dei trasferimenti erariali spettanti a ciascun ente, la cui

²⁶ Di cui, le voci di maggior rilievo sono: spese per riscaldamento della Pubblica Sicurezza e dell'Arma dei Carabinieri, rispettivamente per circa 75 e 43 milioni; per i collaboratori di giustizia, 25 milioni; per fitto locali della Pubblica sicurezza, 21 milioni; per energia elettrica dell'Arma dei Carabinieri, 19 milioni; per spese telefoniche dell'Arma dei Carabinieri, 19 milioni, per gestione e noleggio impianti, 16 milioni; per missioni all'estero, 15 milioni.

²⁷ Le voci di maggior valore riguardano la custodia dei veicoli sequestrati, circa 10 milioni; le spese postali e di notifica, 25 milioni; il fitto locali, 13 milioni, le utenze delle prefetture, 9 milioni.

²⁸ Tra i capitoli per i quali non erano state indicate le previsioni, i principali sono:

cap. 2439 (entrate riassegnabili) – somme da introitare ai fini della riassegnazione all'Amministrazione dell'interno – con ben 23 articoli, con incassi per oltre 72 milioni;

cap. 3453 (entrate riassegnabili) – recupero di somme nei confronti degli enti locali, non portate in detrazione a trasferimenti erariali spettanti ai predetti enti per gli anni 1999 e seguenti – con 181 milioni di incassi;

cap. 3410 (entrate riassegnabili) – contributi corrispondenti all'aumento dell'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni destinati ad alimentare il fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e delle richieste estorsive – per incassi pari a 119 milioni;

cap. 3639 – versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell'interno, non corrisposte ai soggetti interessati – con 80 milioni di incassi;

cap. 2447 – proventi derivanti dai servizi a pagamento resi dal personale del corpo nazionale dei vigili del fuoco, ivi compresi quelli per i servizi di prevenzione e di vigilanza forniti dall'amministrazione – che ha registrato proventi per 57 milioni.

determinazione è legata all'introduzione di specifica normativa a valenza annuale. Pertanto, solo nel corso dell'anno di riferimento, a seguito della determinazione delle spettanze di ciascun ente, può essere quantificato l'importo che non è stato possibile portare in detrazione ai trasferimenti stessi e, di conseguenza, deve essere riversato dagli enti, analogamente a quanto avviene per il capitolo 3549²⁹, il cui effettivo ammontare è legato ai versamenti effettuati dai contribuenti a titolo di addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, che non riportano l'indicazione del codice catastale del comune beneficiario.

Natura eventuale ed incerta è propria del cespite di entrata riferibile al capitolo 3560³⁰; le entrate, infatti, che si prevede di introitare sono costituite da sporadici casi di riversamento da parte di enti locali di eccedenze di trasferimenti erariali o per errate certificazioni o a seguito di errori materiali. Non è pertanto possibile prevedere se e quando si realizzeranno.

Anche per quanto riguarda il capitolo 3410, che accoglie i versamenti per premi assicurativi in favore del Fondo usura, non sono formulate previsioni di entrata in quanto in sede di formazione del bilancio non è possibile quantificare gli introiti connessi.

Per quanto concerne gli altri capitoli, i cui introiti sono riassegnabili, l'Amministrazione non ritiene possibile effettuare previsioni in bilancio a causa della difficoltà di formulare stime presuntive su proventi di importo esiguo, in particolare per le entrate concernenti i servizi formativi offerti dalla SSAI, delle somme relative ai compensi dovuti dai terzi per qualsiasi incarico conferito ai dirigenti di 1° e 2° fascia del Ministero, da destinare al trattamento accessorio della dirigenza, nonché delle somme dovute dai terzi per l'espletamento di tutte le funzioni riconducibili ai compiti e doveri d'ufficio del personale della carriera prefettizia, destinati alla retribuzione di posizione e di risultato per detto personale.

Le riassegnazioni in entrata rappresentano un elemento fondamentale del bilancio del Dipartimento dei vigili del fuoco. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, infatti, fa ricorso alla procedura delle riassegnazioni per la gestione di diverse tipologie di introiti: servizi a pagamento, convenzioni con Regioni, enti locali ed altri enti pubblici, fondi di protezione civile, diritti d'imbarco aeroportuali, fondi C.O.N.I.

Nell'esercizio 2010 si è registrata l'iscrizione in bilancio della totalità delle entrate riassegnabili, pari a complessivi 70,2 milioni.

In merito alle operazioni contabili intervenute nell'esercizio finanziario 2010 relative agli introiti derivanti da tributi aeroportuali introdotti dall'art. 1, comma 1328, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), per quanto attiene ai versamenti in entrata provenienti dall'addizionale dello 0,50 – prevista dal 1° periodo del cennato art. 1, comma 1328 e destinata a ridurre il costo a carico dell'Erario dei servizi antincendio in aeroporto – sono state effettuate riassegnazioni per complessivi 31,4 milioni, relativi agli introiti a tutto il mese di ottobre.

In ordine al versamento del Fondo di 30 milioni di euro da parte delle società aeroportuali – destinato dall'art. 4, comma 3 *bis* del DL 185/2008 al finanziamento di nuovi istituti retributivi del personale – si rilevano versamenti fino al mese di ottobre, oggetto di riassegnazione nell'anno 2010, per soli 1,2 milioni.

Particolare attenzione richiede il capitolo di entrata riassegnabile 2439³¹ le cui previsioni iniziali, in termini di competenza, sono pari a zero; a seguito di variazioni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, la previsione definitiva raggiunge i 42,9 milioni. Peraltro, il valore dell'accertato, del riscosso e del versato è risultato superiore, pari a 72,3 milioni³².

²⁹ "Somme corrispondenti ai versamenti effettuati dai contribuenti a titolo di addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche ... da riassegnare allo stato di previsione del Ministero dell'interno", istituito nel corso del 2010 ai sensi dell'articolo 4, comma 4 *bis*, del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2.

³⁰ Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno.

³¹ Identificato con UPB 2.1.2.2. e 2.1.7.3.

³² Tale capitolo di entrata è stato riassegnato ai seguenti Dipartimenti:

- Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, sui capitoli di spesa 1801, 1802, 1804 relativi ad attività che rientrano nel programma 3 "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" della missione 8 "Soccorso civile";

Nell'ambito di tale capitolo di entrata il Dipartimento dei vigili del fuoco gestisce una pluralità di poste nel bilancio di entrata; in particolare gli articoli 1, 7, 9 e 11, dove affluiscono – in modo costante – gli introiti dei servizi e delle attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco svolte dietro corrispettivo. Fino all'anno 2009, sono state elaborate proposte di previsione d'entrata che stimavano l'introito annuale su base triennale, sulla scorta delle risultanze del precedente triennio. Successivamente, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, si è cessato di valorizzare le previsioni di entrata, apponendo la dicitura "per memoria".

Di pertinenza del Dipartimento della Pubblica Sicurezza sono gli articoli: 3, 4, 5, 8, 14, 17 e 18 per i quali, per prassi, non si è proceduto alla formulazione di previsioni iniziali di cassa in quanto, se non utilizzando il dato storico, non si disporrebbe di utili elementi di previsione degli effettivi incassi. Ciò vale, in particolare, per gli artt. 3 "somme versate da enti non statali e da privati per servizi svolti dal personale della polizia di Stato da destinare all'assistenza degli orfani del personale medesimo"; 4 "quote dei proventi contravvenzionali per infrazioni a norme tributarie e valutarie da destinare al Fondo Assistenza personale PS"; 8 "contributi dovuti dal personale dell'Amministrazione dell'interno connessi alla gestione svolta dall'Amministrazione medesima per l'esercizio diretto di attività di protezione sociale (mense non obbligatorie)"; 14 "proventi derivanti dai servizi formativi offerti dagli Istituti d'istruzione della Polizia di Stato"; 18 "somme dovute da amministrazioni ed enti pubblici o da privati nonché organismi internazionali per prestazioni e servizi resi dalla Polizia di Stato". Per tali fattispecie le entrate non sono prevedibili in quanto non collegate ad attività programmabili, bensì a fattori esterni.

Per quanto attiene, invece, alle entrate derivanti dalle convenzioni stipulate con le società concessionarie delle autostrade, con Ferrovie S.p.A. e Poste S.p.A. (artt. 5, 17 e 18) l'Amministrazione ipotizza una previsione di entrata basandosi sulle entrate risultanti dal consuntivo dell'anno precedente, prudenzialmente riviste al ribasso. Tutte le predette fattispecie di entrata sono destinate alla riassegnazione ai pertinenti capitoli di spesa, pertanto il dato previsionale riveste minor rilevanza.

Per quanto attiene ai capitoli di entrata non riassegnabili si segnalano i capitoli: 2477, relativo a proventi derivanti dai servizi a pagamento resi dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che, a fronte di previsioni iniziali e definitive di entrata pari a zero, registra un valore dell'accertato di 57,1 milioni e del riscosso e del versato pari a 57,3 milioni; 3639, riguardante i versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell'interno non corrisposte ai soggetti interessati, per il quale si registrano previsioni iniziali e definitive pari a zero e accertato, riscosso e versato pari a 80,2 milioni.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Il paragrafo completa l'analisi sin qui svolta, approfondendo i risultati finanziari e gestionali conseguiti, nel 2010, nell'attuazione di ciascun programma delle missioni assegnate al Ministero.

Si osserva, preliminarmente, che ad eccezione della missione "amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio", affidata interamente al Ministero dell'interno, le missioni "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", "ordine pubblico e sicurezza", "soccorso civile", "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", ancorché comprendano una parte determinante delle funzioni del Ministero dell'interno, sono articolate in programmi attribuiti anche ad altre amministrazioni. In questo

- Dipartimento della pubblica sicurezza, sui capitoli 2521 e 2679 nel programma 8 "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza";

- Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione sui capitoli 2371 e 2751 rispettivamente per il programma 3 "Gestione flussi migratori" e 2 "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale" della missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti".

capitolo saranno esaminati esclusivamente i programmi che, nell'ambito delle diverse missioni, sono assegnati all'Amministrazione dell'interno³³.

Come già osservato nelle precedenti relazioni, i criteri e le metodologie di individuazione dei nuovi aggregati di bilancio non tengono pienamente conto dei criteri di classificazione funzionale adottati a livello europeo COFOG (*Classification of the functions of government*), con i quali andrebbero maggiormente armonizzati anche per assicurare una lettura coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nell'ambito di macroaggregati condivisi³⁴.

(migliaia di euro)

Missione	Programma	2009			2010		
		Stanziam. def. Comp.	Impegni di competenza	Impegni/ Stanz.	Stanziam. def. Comp.	Impegni di competenza	Impegni/ Stanz.
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	580.282,49	565.194,06	97,40	497.753,18	467.001,22	93,82
Totale missione 2		580.282,49	565.194,06	97,40	497.753,18	467.001,22	93,82
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	556.136,37	551.705,65	99,20	48.289,74	39.460,13	81,72
	Trasferimenti a carattere generale ad enti locali	18.154.091,45	17.811.847,33	98,11	19.102.972,41	19.061.641,66	99,78
	Totale Missione 3	18.710.227,82	18.363.552,98	98,15	19.151.262,15	19.101.101,78	99,74
7. Ordine pubblico e sicurezza	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.787.573,32	6.541.851,22	96,38	6.399.070,42	6.195.429,98	96,82
	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	504.719,15	504.716,60	100,00	318.595,64	318.469,01	99,96
	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	1.797.328,19	1.746.344,29	97,16	1.236.918,07	1.217.089,73	98,40
	Totale missione 7	9.089.620,65	8.792.912,11	96,74	7.954.584,14	7.730.988,72	97,19
8. Soccorso civile	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	10.777,08	10.141,18	94,10	11.128,41	9.866,09	88,66
	Prevenzione dal rischio e soccorso	2.133.541,41	2.045.383,73	95,87	1.890.541,04	1.829.747,78	96,78

³³ Le missioni "ordine pubblico e sicurezza", "soccorso pubblico", "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" coinvolgono, rispettivamente, il Ministero dell'economia e delle finanze, con la Guardia di finanza, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con il Corpo forestale dello Stato, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con le Capitanerie di porto; il Dipartimento della protezione civile; il Ministero del lavoro e della protezione sociale, nonché il Ministero dell'interno.

³⁴ Si osserva che la missione "ordine pubblico e sicurezza" considera solo alcune delle funzioni che la classificazione COFOG attribuisce all'analogha voce. Ne sono esclusi i servizi antincendio, che rientrano nella missione "soccorso civile" ed il settore della giustizia (di cui al capitolo sul Ministero della giustizia in questa relazione). Inoltre, la classificazione funzionale europea sempre nel macroaggregato "ordine pubblico e sicurezza" comprende come classificazione di secondo livello anche la difesa civile, che corrisponde, sostanzialmente alla missione "soccorso civile", ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato "agricoltura", tutela del patrimonio forestale.

Missione	Programma	2009			2010		
		Stanziam. def. Comp.	Impegni di competenza	Impegni/ Stanz.	Stanziam. def. Comp.	Impegni di competenza	Impegni/ Stanz.
	pubblico						
Totale missione 8		2.144.318,48	2.055.524,91	95,86	1.901.669,45	1.839.613,88	96,74
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	520.397,39	479.937,96	92,23	559.216,22	427.345,27	76,42
	Gestione flussi migratori	73.560,98	42.203,30	57,37	72.638,72	55.169,70	75,95
	Rapporti con le confessioni religiose	5.448,86	4.597,72	84,38	5.398,51	4.333,63	80,27
Totale missione 27		599.407,23	526.738,98	87,88	637.253,45	486.848,59	76,40
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	31.354,25	30.740,63	98,04	30.692,98	30.427,18	99,13
	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	198.628,64	196.888,38	99,12	149.069,54	138.204,14	92,71
Totale missione 32		229.982,89	227.629,01	98,98	179.762,53	168.631,31	93,81
33. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	37.593,91	17.498,97	46,55	92.853,94	11.484,63	12,37
Totale missione 33		37.593,91	17.498,97	46,55	92.853,94	11.484,63	12,37
Totale complessivo		31.391.433,47	30.549.051,03	97,32	30.415.138,84	29.805.670,14	98,00

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

La capacità di impegno è alta per tutte le missioni ad eccezione della missione 27, “Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti”, nel cui ambito il programma “gestione flussi migratori”, seppur in incremento rispetto al dato del 2009, raggiunge comunque un livello non ottimale (76 per cento), mentre si è ridotta la velocità di impegno per il programma “Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale”.

L’incidenza degli stanziamenti da trasferire agli enti locali pesa sulla missione 3, mentre, al netto di questa voce di spesa (pari a 19,102 milioni) è alla missione “ordine pubblico” che è assegnata la maggior quota di risorse.

6.1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

Rispetto al 2009 gli stanziamenti definitivi hanno mantenuto il medesimo livello; sono gestiti in un unico programma “Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio”. Le direttive del Ministro prevedono due piani di azione dell’obiettivo strategico di rafforzamento della collaborazione interistituzionale finalizzata al miglioramento della coesione sociale: il primo rafforza la collaborazione interistituzionale per migliorare l’azione di mediazione e confronto tra le istituzioni, gli operatori economici ed i cittadini svolta dai prefetti in occasione di criticità locali derivanti dalla crisi economica; il secondo si riferisce al compito di monitoraggio, sempre attribuito ai prefetti, delle ordinanze emesse dai sindaci in materia di sicurezza sul lavoro.

(in milioni di euro)

Centro di Responsabilità	Stanziamenti		
	2008	2009	2010
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	10,5	5,0	4,0
Dipartimento per le politiche del personale dell’Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali	548,8	575,3	493,8
Totale	559,3	580,3	497,8

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

Sono interessati due Centri di Responsabilità, il Dipartimento per gli affari interni e territoriali (circa 4 milioni, il 20 per cento in meno rispetto agli stanziamenti del 2009) ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali (493,8 milioni con una riduzione del 14,2 per cento rispetto all'esercizio precedente). Il costo del personale pesa per il 60 per cento per il Dipartimento per gli affari interni e territoriali e per l'83,5 per cento per il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali.

In questa missione come già osservato rileva il ruolo dei prefetti che svolgono un'attività di coordinamento delle pubbliche amministrazioni territoriali e sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. Centrale è l'attività delle conferenze permanenti³⁵ per garantire l'integrazione e la coesione sociale sul territorio. In particolare, il prefetto del capoluogo di regione è il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali ed assume le funzioni anche di commissario di Governo.

Di particolare rilievo è la problematica relativa all'istituzione di nuove Province e più in generale alla struttura periferica del Ministero articolata sulle prefetture³⁶.

La correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore che già nella legge finanziaria 2007³⁷ ha introdotto una serie di norme che prevedevano, tra l'altro, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, norme che non hanno trovato attuazione.

Le ultime Province sono state istituite con le leggi nn. 146, 147 e 148 dell'11 giugno 2004 ed hanno interessato Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani. Gli artt. 4 e 5 delle citate leggi hanno previsto che l'istituzione degli uffici periferici dello Stato avvenga entro i limiti degli stanziamenti recati dalle singole leggi. Il termine entro i quali si doveva provvedere alla costituzione degli uffici è stato più volte prorogato; da ultimo, con l'art. 4 *bis* del DL n. 97 del 2008³⁸ è stato differito al 30 giugno 2009 e, successivamente, con l'art. 12 del DL n. 207 del 2008³⁹ sono state mantenute in bilancio, per essere utilizzate nel 2009 le disponibilità finanziarie esistenti alla chiusura dell'esercizio finanziario 2008.

Relativamente all'istituzione degli uffici periferici dello Stato nelle Province di Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, di cui alle richiamate leggi n. 146, 147 e 148, sono state assegnate alle contabilità speciali istituite ed intestate ai commissari governativi prima e, successivamente, ai prefetti cui è stato conferito l'incarico di completare l'istituzione degli uffici periferici dello Stato, rispettivamente, 41,4 milioni, 18,5 e 21,4. Gli oneri stimati per

³⁵ Sono state istituite dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999, articolo successivamente riscritto dal d.lgs. n. 29 del 2004. Sono composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella Provincia nonché dai rappresentanti degli Enti locali. Si articolano in quattro sezioni: "amministrazioni d'ordine", "sviluppo economico ed attività produttive", "territorio, ambiente ed infrastrutture", "servizi alla persona ed alla comunità". Sono convocate dal prefetto e su richiesta del presidente della Regione, della Provincia e dei sindaci dei Comuni interessati.

³⁶ Su quest'ultimo aspetto si è soffermata in particolare la Commissione tecnica per la spesa pubblica sottolineando che sussistono ancora margini di scala in particolare per interventi sulle circoscrizioni con popolazione fino a 500 mila abitanti. Nel suo rapporto ha concluso con la raccomandazione di considerare la possibilità di accorpamento delle prefetture collocate nelle Province più piccole. Con riferimento alle nuove Province, sempre con popolazione inferiore a 500 mila abitanti, si è espressa nel senso che sarebbe opportuno non procedere alla costituzione di prefetture e di altri uffici statali. All'istituzione di ogni nuova provincia consegue la creazione di uffici periferici dello Stato riferibili ai diversi ministeri. Peraltro, l'art. 21, comma 3, lett. f) del T.U. sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) prevede che l'individuazione di nuove Province non debba comportare necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici. La Commissione tecnica per la spesa pubblica era stata istituita dalla legge finanziaria 2007 con compiti di studio su problematiche relative alla finanza pubblica.

³⁷ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

³⁸ DL 3 giugno 2008 n. 97, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2008, n. 129.

³⁹ DL 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

assicurare il funzionamento delle prefetture-Uffici Territoriali di Governo presso le citate Province, sono indicati nella tavola che segue.

(migliaia di euro)

CONTABILITÀ SPECIALI

SITUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011 DEGLI INTERVENTI PREVISTI DAI D.P.C.M. DEL 2007

	Monza e Brianza	Fermo	Barletta-Andria-Trani	Totale
Risorse assegnate.	41.451,55	18.537,75	21.450,00	81.439,30
Spese liquidate	16.623,80	5.960,17	3.370,36	25.954,33
Disponibilità	24.827,75	12.577,58	18.079,64	55.484,97

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

Nel successivo prospetto, sono riportati i dati relativi ai costi specifici del primo anno ed a regime delle Prefetture-UTG, istituite con il regolamento approvato con d.P.R. n. 16 del 2001.

(migliaia di euro)

Istituzione Prefetture-UTG

	Monza e Brianza	Fermo	Barletta-Andria-Trani	Totale
Oneri primo anno	2.211,14	1.711,04	1.994,44	5.916,62
Oneri a regime	967,74	874,64	842,04	2.684,42

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

La gestione commissariale dei fondi allocati sul cap. 3003 (programma "Fondi da assegnare") continuerà a cura dei Prefetti, anche dopo la costituzione degli UTG, sulla contabilità speciale già attiva, per il completamento degli interventi necessari per la costituzione degli uffici diversi dalla Prefettura.

6.2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Per questa missione sono stati stanziati 19,150 miliardi (circa 18,7 miliardi nel 2009). Si tratta in massima parte di trasferimenti.

La missione si ripartisce in due programmi, dei quali il programma 2 "Interventi, servizi e supporto alle autonomie locali" (48,3 milioni, 556 milioni nel 2009) - come già osservato nella relazione sull'esercizio 2008, si sviluppa in attività eterogenee quali l'organizzazione e la gestione delle consultazioni elettorali, la gestione commissariale ordinaria degli enti disciolti, lo scioglimento degli organi amministrativi degli enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata. La tavola che segue illustra l'entità dei trasferimenti nel triennio 2007/2009.

(miliardi di euro)

Amministrazione	Programma	2008	2009	2010
Ministero dell'interno	Trasferimenti a carattere generale ad enti locali	17,384	18,154	19,1
Ministero dell'interno	Interventi, servizi e supporto alle autonomie locali	0,261	0,556	0,048
Totali		17,645	18,710	19,148

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

Prosegue il *trend* in aumento dei trasferimenti da ricondurre soprattutto agli stanziamenti del capitolo 1320 (da 1,5 a 1,6 miliardi) per la compartecipazione dei Comuni, delle Province e delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Una particolare attenzione merita la materia dei trasferimenti ai Comuni a seguito dell'abolizione dell'ICI sulla "prima casa"⁴⁰, che ha richiesto l'istituzione di un apposito capitolo di bilancio (1321) dal quale sono tratti i rimborsi.

⁴⁰ DL 27 maggio 2008, n. 93, art. 1, comma 1. Le modalità di applicazione dei criteri per il rimborso, sulle quali vi è stata una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tengono conto dell'efficienza delle riscossioni ICI, del rispetto del patto di stabilità nel 2007, della tutela dei piccoli Comuni con popolazione inferiore o pari a 5.000 abitanti.

La tavola che segue illustra la situazione delle risorse stanziati dal 2008 al 2011 per i rimborsi ai Comuni.

Anno	(migliaia di euro)			
	2008	2009	2010	2011
Fondo precedentemente stanziato	2.864.000	2.604.000		
Incremento del fondo previsto dalla finanziaria 2010	156.000	760.000		
Incremento del fondo previsto dalla finanziaria 2011	344.000			
Fondo complessivo	3.364.000	3.364.000	3.364.000	3.364.000
Totale complessivo certificato – dato del 2008 (n. 8100 comuni)	3.364.031	3.364.031	3.364.031	3.364.031

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

La legge finanziaria 2010⁴¹ ha previsto un incremento di 156 milioni per le compensazioni 2008, che porterà i rimborsi a coprire circa il 90 per cento dell'attestato. Con riferimento al 2009, l'ICI rimborsabile tenuto conto degli stanziamenti di bilancio, diminuisce al 77,4 per cento (2,6 miliardi); peraltro, la legge finanziaria 2010, già richiamata, ha incrementato i fondi di 760 milioni, con rimborsi complessivi rispetto all'attestato (3,4 miliardi) pari a circa il 100 per cento.

Relativamente alle richieste di variazione del dato originariamente certificato, l'Amministrazione ha precisato che, dal momento che lo stanziamento dei fondi a disposizione è inferiore alla somma complessiva del dato certificato, sono state prese in considerazione le sole richieste di variazione in diminuzione del dato originariamente certificato. L'accoglimento delle variazioni in aumento comporterebbe una rideterminazione del riparto del fondo, con conseguente diminuzione delle somme spettanti ai comuni. Sono pervenute 52 richieste di variazione di cui 21 in diminuzione.

Su 8.102 comuni, sono pervenute 2.198 delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sull'attendibilità del dato certificato dai comuni. Di queste delibere 94 si sono espresse per la non attendibilità del dato certificato.

La Corte, in sede di controllo sulla gestione⁴² ha sottolineato la necessità di provvedere, in relazione a casi emergenti di inattendibilità delle certificazioni (soprattutto a seguito dei riscontri eseguiti dalle Sezioni regionali di controllo), in via di autotutela, al recupero delle somme eventualmente versate in eccedenza. A seguito di tale osservazione, il Ministero ha individuato un elenco di comuni le cui certificazioni presentavano scostamenti rispetto ad alcuni valori scelti come parametri di comparazione. Queste risultanze sono state trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, il quale, peraltro, ha dichiarato la propria incompetenza ad esercitare il potere ispettivo nei confronti degli enti locali, in assenza di una specifica norma di legge.

L'Amministrazione dell'interno, da parte sua, ha segnalato che la mancata previsione normativa non consente di sospendere eventuali pagamenti nei confronti dei comuni interessati, anche in caso di delibera della Corte dei conti che dichiari l'inattendibilità della certificazione. Sul punto, ha sottolineato l'esigenza di un intervento normativo.

Nell'ambito dell'attività di gestione delle relazioni finanziarie da parte dello Stato nei confronti delle Autonomie territoriali, la Corte dei conti ha accertato il mancato rimborso nei confronti delle Tesorerie provinciali dello Stato, di anticipazioni effettuate nei confronti degli enti locali nel periodo 1997-2002. Con successiva deliberazione⁴³ è stata verificata l'azione delle Amministrazioni interessate, e tra queste il Ministero dell'interno, nel rimuovere gli inconvenienti accertati nella precedente indagine. Il Ministero dell'interno, a seguito della deliberazione n. 2, ha svolto una puntuale ricognizione delle situazioni sospese che, peraltro,

⁴¹ Legge 23 dicembre 191, art. 2, comma 127.

⁴² Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 2/2010/G.

⁴³ Deliberazione n. 26/2010/G.

anche dopo i pagamenti attivati quale parziale misura auto correttiva delle disfunzioni individuate dalla Corte, non ha consentito di coprire nella totalità le esposizioni nei confronti delle tesorerie provinciali per l'insufficienza delle risorse a disposizione.

6.3. Ordine pubblico e sicurezza

Al Ministero dell'interno sono assegnati tre dei programmi della missione "Ordine pubblico e sicurezza": "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"; "Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica"; "Pianificazione e coordinamento Forze di polizia".

Complessivamente, per la missione è stata autorizzata una spesa di circa 8 miliardi (9 miliardi nel 2009 e 8,2 miliardi nel 2008), con un decremento rispetto all'anno precedente di oltre il 12,5 per cento.

I programmi nei quali si articola la missione in esame sono affidati interamente al Dipartimento della pubblica sicurezza. Ciò consente di ricostruire gli andamenti degli stanziamenti anche considerando gli esercizi finanziari antecedenti al 2007, prima analisi sperimentale del nuovo schema di bilancio.

La missione si articola in quattro programmi: "Sicurezza democratica", "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", "Servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica", "Pianificazione e coordinamento Forze di polizia".

<i>(in milioni di euro)</i>					
Centro di Responsabilità	2006	2007	2008	2009	2010
5 – Dipartimento della pubblica sicurezza	8.325	8.129	8.166	9.090	7.955
Variazione da anno precedente	6,7%	-2,4%	0,5%	11,2%	-12,5

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

Nel 2010 le risorse assegnate al Dipartimento della pubblica sicurezza si sono ridotte di circa 1,135 milioni (-12,5 per cento sul 2009).

La tavola che segue illustra l'articolazione della missione in programmi e gli stanziamenti che sono stati assegnati al Ministero.

<i>(in milioni di euro)</i>				
Programma	Centro di Responsabilità	Stanziamenti definitivi di competenza 2009	Stanziamenti definitivi di competenza 2010	Variazione %
Sicurezza democratica	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	-	-	-
Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	Dipartimento della pubblica sicurezza	6.787,6	6.399,1	-5,72%
Servizio permanente dell'arma dei carabinieri	Dipartimento della pubblica sicurezza	504,8	318,6	-36,89%
Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	Dipartimento della pubblica sicurezza	1.788,0	1.230,3	-31,19%
	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	9,4	6,6	-29,79%
Totale		9.090,0	7.954,6	-12,49%

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

Gli impegni del Ministero sono stati pari a circa 8 miliardi, il 99,1 per cento della massa impegnabile (rispetto al 96,8 per cento del 2009) ed i pagamenti (8,1 miliardi) il 93 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa.

(migliaia di euro)

	Missione	7.Ordine pubblico e sicurezza			Totale
		8.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	9.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	10.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	
	Programma				
Residui definitivi iniziali		622.316,60	16.423,88	743.086,17	1.381.826,65
Stanziamiento iniziale di competenza		6.106.409,38	306.778,14	1.107.713,86	7.520.901,38
Stanziamiento definitivo di competenza		6.399.070,42	318.595,64	1.236.918,07	7.954.584,14
Massa Impegnabile		6.478.686,78	318.595,64	1.272.447,99	8.069.730,41
Impegni Totali		6.380.574,74	324.979,59	1.294.604,79	8.000.158,92
Stanziamiento definitivo di cassa		6.668.795,15	331.811,66	1.786.945,65	8.787.552,46
Massa Spendibile		7.021.387,02	335.019,52	1.980.004,24	9.336.410,79
Pagato totale		6.179.308,84	331.523,17	1.575.377,71	8.086.209,72
Residui Finali Totali		672.880,68	5.710,12	323.667,52	1.002.258,33
Economie/Maggiori spese comp		90.343,35	126,64	9.972,72	100.442,71
Economie/Maggiori spese res		78.854,15	-2.340,41	70.986,29	147.500,03

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

	Missione	7.Ordine pubblico e sicurezza			Totale
		8.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	9.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	10.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	
	Programma				
Impegni Totali/Massa Impegnabile		98,49%	102,00%	101,74%	99,14%
Impegni Comp/Stanz Def Comp		96,82%	99,96%	98,40%	97,19%
Stanz. def. di Cassa/Massa Spendibile		94,98%	99,04%	90,25%	94,12%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile		88,01%	98,96%	79,56%	86,61%
Pagamenti Comp/Stanziamiento Definitivo Comp		91,03%	98,71%	90,09%	91,19%
Residui finali/Residui iniziali		8,13%	-65,23%	-56,44%	-27,47%
Residui Stanz Tot/ Residui Tot		16,77%	0,00%	2,48%	12,06%
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp		23,34%	0,00%	7,13%	20,14%
Velocità Gestione della Spesa *		94,02%	98,75%	91,56%	93,83%
Velocità Smaltimento Residui **		56,90%	103,71%	62,05%	60,22%

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

La percentuale di velocità di impegno è elevata sia con riferimento alla massa impegnabile sia con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza. La velocità di spesa sulla massa spendibile è inferiore nel programma 10 (pianificazione e coordinamento delle Forze di Polizia) rispetto al programma 8 (contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza) ed al programma 9 (servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica) nel cui ambito raggiunge circa il 99 per cento.

Nell'ambito dell'attività di contrasto al crimine (programma 8), nel 2010 è proseguita l'attività volta a favorire atti di collaborazione interistituzionale in tema di sicurezza urbana, con la sottoscrizione di diversi patti per la sicurezza urbana⁴⁴.

⁴⁴ Sono stati sottoscritti, in tema di sicurezza urbana, un protocollo d'intesa con la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e quindici patti per la sicurezza; in materie diverse, trentasei protocolli d'intesa; in materia di video allarme antirapina, dodici protocolli d'intesa; in tema di videosorveglianza, un protocollo d'intesa, ventuno protocolli d'intesa

E' necessario riaffermare che l'interesse dimostrato dalle realtà territoriali nei confronti di questi nuovi strumenti di partecipazione e di condivisione nell'azione di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, sollecita la valutazione attenta delle esigenze sottese alle richieste delle realtà territoriali; è necessario che si eviti un utilizzo parcellizzato delle risorse ed un'eccessiva genericità degli impegni assunti, che in taluni casi potrebbero configurare i "patti" più come mere dichiarazioni di intenti che non come forme di collaborazioni operative per il raggiungimento di obiettivi predeterminati e condivisi. Da ciò la necessità anche di un attento monitoraggio dei risultati raggiunti nel controllo del territorio.

Per quanto riguarda il coordinamento generale interforze (programma 10), nell'ambito di quanto previsto dalla legge n. 85 del 2009⁴⁵, per l'istituzione della Banca dati nazionale del DNA e del Laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, è stata definita la programmazione delle esigenze pluriennali utilizzando le risorse di bilancio per 1,8 milioni annui. Per ridurre i tempi di attivazione della Banca e del Laboratorio a due anni, l'Amministrazione ha rappresentato l'esigenza di risorse aggiuntive, stimate in 8 milioni.

Al fine di corrispondere alle osservazioni della Corte dei conti, di cui alla deliberazione n. 1/2009/G della Sezione del controllo sulla gestione⁴⁶, sull'efficacia del servizio poliziotto/carabiniere di quartiere, ha attivato un tavolo tecnico, Polizia di Stato/Arma dei Carabinieri, che a conclusione dei lavori ha individuato alcuni indicatori di risultato, di realizzazione e di costo che diventeranno strumento di riferimento per la misurazione annuale dell'attività svolta.

E' proseguito lo sviluppo del progetto "NUE 2009 Integrato" - Numero unico europeo (NUE), individuato nel "112"⁴⁷, utilizzando 42 milioni, ripartito, in sede di coordinamento interforze, tra Polizia di Stato (13 milioni), Arma dei Carabinieri (14 milioni), Vigili del Fuoco (6 milioni) e CED interforze (9 milioni). Per il suo completamento, l'Amministrazione ha stimato che occorrono ulteriori 45 milioni, ripartiti in 18 milioni ciascuno tra Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri, e 9 milioni per i Vigili del Fuoco. Avendo rilevato che non era possibile rispettare il crono programma che era stato inviato alla Commissione europea, dal 30 luglio 2010, è stata attiva la preesistente numerazione 112 dell'Arma dei Carabinieri.

Riguardo alla istituzione dell'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata si è detto al paragrafo 3 di questa relazione.

In questa sede si forniscono alcuni dati relativi ai proventi derivanti dai beni confiscati negli anni 2007/2009, atteso che non sono state fornite informazioni sul 2010.

con l'A.B.I. per la prevenzione della criminalità in banca, quattro protocolli d'intesa con l'Ente Poste Italiane per la prevenzione della criminalità negli Uffici Postali e due protocolli d'intesa per la sicurezza a bordo dei mezzi pubblici.

⁴⁵ Legge 30 giugno 2009, n. 85. Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale.

⁴⁶ La Corte osservava che l'iniziativa, inserita nel 2002 dal Ministro dell'Interno fra le "priorità strategiche" della direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, ha "promosso il rilancio della prevenzione" e ha creato "forme di dialogo con la realtà civile, utili a ridurre comportamenti criminosi", ma non è riuscita a formare nel cittadino medio un'omogenea cultura della sicurezza fondata sul dialogo con il poliziotto e il carabiniere di quartiere. Inoltre, sottolineava che "la persistente insufficienza numerica del personale ha rappresentato un problema di difficile soluzione" e concludeva nel senso che "i risultati conseguiti, mentre inducono a formulare un giudizio di efficienza dell'azione svolta, provano che l'iniziativa potrà esprimere le capacità ottimali di funzionamento quando il territorio sarà coperto nella misura, che si assume prudenziale, definita da anni. Non appare rinviabile l'integrazione del personale in misura adeguata a estendere la funzione alle ampie fasce di popolazione escluse dalle prestazioni di prossimità".

⁴⁷ Il NUE 112 deve garantire all'utenza: un numero unico di chiamata (112) per una risposta coordinata e integrata tra le varie forze, alle chiamate di emergenza/soccorso effettuate da qualunque cittadino italiano o straniero da telefono fisso o mobile; la funzionalità di localizzazione e identificazione del chiamante sia da telefonia fissa che mobile; la risposta in diverse lingue; l'accesso ai diversamente abili.

Si tratta dei proventi derivanti dalle confische dei beni che si riferiscono ai capitoli di entrata 2440, 3319 e 3322⁴⁸. In particolare, i proventi derivanti dalla vendita di beni immobili.

Riguardo alla istituzione dell'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata si è detto al paragrafo 3 di questa relazione.

In questa sede si forniscono alcuni dati relativi alle misure patrimoniali assunte nel 2010.

Complessivamente, sono stati confiscati 6.538 beni immobili, di cui 2.627 alla camorra, per un valore di circa 2 miliardi; 344 alla criminalità pugliese, per circa 66 milioni; 1.344 alla mafia, per 620 milioni; 1.363 alla 'ndrangheta, per circa 598 milioni; 860 ad altri soggetti, per circa 203 milioni. Il valore dei beni immobili sequestrati ha raggiunto in totale circa 3,493 miliardi. I beni mobili registrati sequestrati sono stati 2.570 per un valore complessivo di circa 74 milioni; i beni mobili sono stati 10.468, per un valore di circa 4,797 miliardi. Complessivamente, sono stati sequestrati 19.576 beni, per un valore di circa 8,364 miliardi.

I beni confiscati sono stati in tutto 2,830, per un valore di circa 1,291 miliardi, di cui 101 alla camorra, per un valore di circa 42 milioni; 56 alla criminalità pugliese, per circa 9,4 milioni; 551 alla mafia, per un valore di circa 212 milioni, 237 alla 'ndrangheta, per un valore di circa 96 milioni e 238 ad altri soggetti, per un valore di circa 54 milioni. I beni mobili registrati sono stati in tutto 666, per un valore di circa 55 milioni; i beni mobili 981, per un valore di circa 823 milioni⁴⁹.

6.4. Soccorso civile

La missione "soccorso civile" si articola in due programmi assegnati: "Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile" e "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico".

Complessivamente per la missione sono stati stanziati circa 11,1 milioni per la "difesa civile", pari allo 0,04 per cento del bilancio del Ministero dell'interno; 1,8 miliardi (2,1 nel 2009 e 1,9 nel 2008) per l'attività di prevenzione e soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, pari al 6,2 per cento del bilancio dell'Amministrazione dell'interno.

Si mantiene sempre elevata la capacità di impegno (96,7 per cento); la velocità di spesa rispetto alla massa spendibile è pari al 85,7 per cento (83,1 nel 2009), ed ha confermato l'elevato livello raggiunto nel 2009 (85,7 per cento) con riferimento agli stanziamenti definitivi di cassa per 90,8 per cento.

⁴⁸ L'accertato corrisponde alla somma del riscosso in conto competenza e le risultanze da riscuotere in conto competenza; il riscosso totale si riferisce alla somma del riscosso in conto competenza ed il riscosso in conto residui; i versamenti totali sono composti dai versamenti in conto competenza e i versamenti in conto residui.

⁴⁹ Dati provvisori comunicati dalla Direzione centrale Polizia criminale elaborati il 4 marzo 2011.

(migliaia di euro)

Missione	8.Soccorso civile		Totale
Programma	2. Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	3. Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	
Residui definitivi iniziali	4.779,07	350.239,68	355.018,74
Stanziamiento iniziale di competenza	9.383,73	1.775.670,72	1.785.054,45
Stanziamiento definitivo di competenza	11.128,41	1.890.541,04	1.901.669,45
Massa Impegnabile	11.160,01	1.931.114,76	1.942.274,77
Impegni Totali	9.927,10	1.867.184,78	1.877.111,87
Stanziamiento definitivo di cassa	11.476,97	2.119.841,73	2.131.318,70
Massa Spendibile	15.907,48	2.240.780,72	2.256.688,20
Pagato totale	8.129,62	1.926.116,12	1.934.245,74
Residui Finali Totali	6.816,93	241.304,84	248.121,77
Economie/Maggiori spese comp	190,71	38.979,18	39.169,88
Economie/Maggiori spese res	770,22	34.380,58	35.150,81

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

Missione	008.Soccorso civile		Totale
Programma	2.Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	3.Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	
Impegni Totali/Massa Impegnabile	88,95%	96,69%	96,65%
Impegni Comp/Stanz Def Comp	88,66%	96,78%	96,74%
Stanz. def. di Cassa/Massa Spendibile	72,15%	94,60%	94,44%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	51,11%	85,96%	85,71%
Pagamenti Comp/Stanziamiento Definitivo Comp	53,87%	89,94%	89,73%
Residui finali/Residui iniziali	42,64%	-31,10%	-30,11%
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	15,70%	8,79%	8,98%
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	21,66%	14,03%	14,27%
Velocità Gestione della Spesa *	60,77%	92,93%	92,76%
Velocità Smaltimento Residui **	44,66%	64,44%	64,17%

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

Complessivamente, la missione comporta oneri pari a 1,9 miliardi (2,1 miliardi nel 2009 e circa 2 miliardi nel 2008). Nel corso dell'esercizio gli stanziamenti sono aumentati di 116,6 milioni (407 milioni nel 2009).

Le variazioni di bilancio disposte durante l'esercizio sono state destinate: 36,9 milioni (138 milioni nel 2009) al trattamento economico del personale (il 31,7 per cento dell'importo complessivo delle variazioni), 52,2 milioni (199 milioni nel 2009) ai consumi intermedi (44,8 per cento), 9,9 milioni (58,6 milioni nel 2009) ad investimenti (8,5 per cento), 12,9 milioni (12,7 milioni nel 2009) a trasferimenti (11,1 per cento) ed i restanti 4,8 milioni (9 milioni nel 2009) (4,1 per cento) ad altre categorie.

Il 92,75 per cento delle risorse sono destinate alle spese a favore del personale; solo il 3,10 per cento alle spese correnti ai consumi intermedi ed il 2,80 per cento agli investimenti.

L'Amministrazione ha rappresentato come la riduzione del 10 per cento delle spese destinate ai consumi intermedi nel triennio 2011/2013 colpisca in modo rilevante il funzionamento delle strutture del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Rispetto al 2010, le risorse si ridurrebbero di circa il 25 per cento.

(valori assoluti)

Missione: "soccorso civile"	Dotazione 2010	Bilancio triennio 2011-2013					
		2011	Var.% rispetto al 2010	2012	Var.% rispetto al 2010	2013	Var.% rispetto al 2010
Programma "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico"	219.155.141	165.668.545	- 24,41	166.005.522	- 24,25	166.005.522	- 24,25
Programma "Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile"	6.803.714	4.600.011	- 32,39	4.621.665	- 32,07	4.621.665	- 32,07
Totale missione	225.958.855	170.268.556	-24,65	170.627.187	-24,49	170.627.187	-24,49

L'Amministrazione ha comunicato che, tenendo conto del fabbisogno annuo, valutato in circa 421 milioni, le risorse definitive del 2010, pari a circa 226 milioni, e gli stanziamenti iniziali per il 2011, pari a 169 milioni, il bilancio della missione avrebbe un indice negativo di circa il 60 per cento.

Tale situazione di insufficienza di risorse si traduce negativamente sulla possibilità di sostituire i mezzi operativi impiegati nelle attività di soccorso. Inoltre, la necessità di mantenere in efficienza un consistente numero di veicoli ed attrezzature ormai vetuste comporta alti costi di manutenzione.

Alla complessità del quadro finanziario, che si riflette anche sull'edilizia di servizio, si aggiungono le difficoltà ed i tempi lunghi delle procedure di riassegnazione delle somme derivanti dalle convenzioni con le Regioni e con gli enti locali per la lotta agli incendi boschivi. I rimborsi in taluni casi sono ostacolati dai ritardi con i quali le Regioni provvedono al versamento dei fondi e dai vincoli alle riassegnazioni in bilancio.

Nel 2010, le riassegnazioni sono state pari a circa 18 milioni; di questi, 4,8 milioni sono relativi alla regolazione contabile di convenzioni stipulate nel 2010, mentre la restante quota è da riferirsi ad accordi degli anni 2008 e 2009.

Analoghi ritardi si riscontrano nei rimborsi dovuti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per le spese di soccorso, in particolare, per prestazioni di lavoro straordinario in occasione di eventi di soccorso civile.

L'indice di rinnovo e di potenziamento delle macchine e delle scorte, anche con riferimento alla necessità di reintegrare le scorte delle Colonne mobili regionali, in particolare a seguito degli interventi in Abruzzo per il terremoto e per le diverse emergenze verificatesi nel 2009, risente delle criticità di cui si è detto.

Si è potuto procedere al rinnovo ed al potenziamento delle macchine solo in misura del 20 per cento delle necessità; la quota prevalente delle risorse è stata assorbita dalle spese per il personale.

Analogamente, anche per quanto riguarda la "difesa civile", la mancata riassegnazione da parte del Dipartimento della protezione civile delle somme necessarie a finanziare il piano di reintegro delle scorte e dei costi accessori dei materiali dei Centri di Pronto Intervento (C.A.P.I.), impiegati nel sisma in Abruzzo (circa 23 milioni), non ha consentito la ricostituzione delle scorte di primo soccorso. E' stata disposta solo la riassegnazione di circa 2 milioni.

Ancora nel 2010 è proseguito l'intervento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nella provincia dell'Aquila. Le ordinanze di protezione civile n. 3857 del 10 marzo 2010 e n.3892 del 13 agosto 2010 hanno autorizzato, fino al 31 dicembre 2010, il Commissario delegato per la ricostruzione a rimborsare al Corpo le spese sostenute per tale attività. Si tratta di circa 21 milioni che devono essere riassegnati.

Né sono state riassegnate dal Presidente della Regione Siciliana le risorse per il rimborso delle spese sostenute per la permanenza, dal 1° ottobre 2009 al 31 marzo 2010, dei presidi

operativi nel territorio della provincia di Messina. Su una richiesta di circa 17,4 milioni, è stato rimborsato un milione, quale acconto per i compensi di lavoro straordinario.

Per quanto riguarda la lotta agli incendi boschivi, gli interventi sono stati 34 mila.

Si ricorda che in materia di previsione, prevenzione e lotta agli incendi boschivi, le competenze sono attribuite alle Regioni, che possono sottoscrivere convenzioni con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e con il Corpo Forestale dello Stato, per regolamentare il concorso dello Stato nello spegnimento degli incendi.

Si confermano le osservazioni già formulate nella relazione sull'esercizio 2008, in merito alla eccessiva frammentazione delle competenze, che richiederebbero un approfondimento sul modello operativo disciplinato dalla legge n. 353 del 2000, anche al fine di garantire adeguati ed uniformi standard di intervento e di sicurezza degli operatori del soccorso.

6.5. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

(migliaia di euro)

Programmi	Amministrazioni	Stanziamenti definitivi			Variazione % 2009/2008	Variazione % 2010/2009
		2008	2009	2010		
003 Gestione flussi migratori	Ministero dell'interno	70.124	73.561	72.639	4,90	-1,25
006 * Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	14.057	34.994	36.956	148,94	5,61
Totale programmi 3 e 6		84.181	108.555	109.595	28,95	0,96

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

Tenuto conto della eterogeneità delle attività nelle quali si articola la missione, si ritiene opportuno esaminare gli andamenti di bilancio scorporando le risorse assegnate ai programmi relativi al settore dell'immigrazione, che saranno considerati unitariamente, da quelle destinate alla "garanzia dei diritti" ed ai "rapporti con le confessioni religiose".

Per quanto riguarda l'immigrazione, in questa sede si esaminano alcune problematiche relative al flusso irregolare di cittadini extracomunitari. Per quanto riguarda le funzioni connesse ai flussi migratori per motivi di lavoro e le politiche di integrazione sociale delle persone immigrate, si rinvia paragrafo 4.2, relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nel settore dell'immigrazione (programmi 3 e 6), complessivamente sono stati stanziati 109,6 milioni (108,6 milioni nel 2009), con una riduzione dell'1,3 per cento per il Ministero dell'interno rispetto al precedente esercizio.