

spesa per fitti di immobili locati ad alti canoni. Peraltro sono emerse non poche difficoltà da ricondurre alla necessità per questi immobili di interventi di straordinaria manutenzione, per i quali in bilancio non sono allocate sufficienti risorse. Laddove sono stati utilizzati i beni comunali o provinciali, a tali interventi in alcuni casi hanno provveduto gli stessi enti proprietari.

Anche per effetto di eventi imprevedibili verificatisi nel corso dell'anno, sono ulteriormente aumentati gli oneri sommersi e i debiti pregressi che anche per l'esercizio 2011 risultano di importo particolarmente rilevante, con una situazione debitoria superiore a 798 milioni. Significativo è risultato anche il fenomeno delle eccedenze nei pagamenti che ha avuto un incremento rispetto al 2010, anno in cui si era invece verificata una riduzione.

Di particolare importanza per il Ministero dell'interno si presenta il peso delle entrate riassegnabili: complessivamente oltre 680 milioni per l'esercizio in esame, che comprendono, in particolare, anche una quota dei proventi relativi alla prestazione di servizi a privati e ad altre amministrazioni pubbliche da parte dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato (ma anche dalla Scuola Superiore dell'amministrazione dell'interno).

In un'ottica di *spending review* orientata a non limitarsi semplicemente ad individuare voci di spesa suscettibili di eliminazione o di riduzione, ma a re-ingegnerizzare l'organizzazione, i processi e le modalità di funzionamento degli apparati amministrativi per accrescerne l'efficienza ed assicurarne la sostenibilità finanziaria, nel Dicastero si potrebbero individuare servizi amministrativi già di fatto o potenzialmente autonomi per i quali è da verificare se possano del tutto o per una quota parte predeterminata rendersi finanziariamente autonomi tariffando il costo del servizio prestato al beneficiario.

La gestione, in particolare, del fenomeno migratorio ha richiesto un ingente impegno di risorse finanziarie ed umane, tenuto conto del forte flusso proveniente dai paesi del Nord Africa, collegato al problema della sicurezza, sia in relazione alla convivenza di etnie diverse tra loro, sia per i riflessi sulla sicurezza nazionale.

Nel corso del 2011 è da sottolineare la sottoscrizione di alcuni patti per la "Sicurezza Partecipata", in particolare per il Lazio e per la città di Roma, quali sistemi integrati di sicurezza del territorio tramite il coordinamento di strutture centrali e periferiche del ministero con il coinvolgimento delle realtà locali; tale operazione, seppur efficace dal punto di vista degli obiettivi, non ha comunque determinato una riduzione dei costi per l'Amministrazione.

Infine deve segnalarsi - dopo il fallimento dei precedenti moduli organizzativi che non erano neppure riusciti ad impedire il verificarsi di fenomeni di riciclaggio dei beni sequestrati da parte della stessa criminalità organizzata - la recente istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ex art. 110 del d.lgs. n. 159/2011<sup>1</sup>. L'Agenzia, che ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno.

La legge istitutiva le affida compiti relativi a due diversi momenti della gestione dei beni: la fase giudiziaria, che va dal provvedimento di sequestro fino alla confisca definitiva, dove l'Agenzia è chiamata a svolgere attività di supporto all'Autorità giudiziaria per la soluzione delle criticità procedurali; e sia nella fase amministrativa, dopo il provvedimento di confisca, fase in cui l'Agenzia è chiamata a svolgere i compiti dell'amministratore giudiziario. All'Agenzia è affidata l'amministrazione di circa 10.400 beni immobili, oltre a circa 1.500 aziende, concentrati per il 75 per cento in tre Regioni (Sicilia, Campania, Calabria). Sulle criticità emerse in sede di prima attività la Corte si è già espressa<sup>2</sup>. C'è da augurarsi che il nuovo organismo, da un lato, non si trasformi in una pesante struttura burocratica e, dall'altra, riesca ad

<sup>1</sup> È il risultato di un lungo processo normativo avviato già con il DL n. 4/2010, come convertito e poi abrogato dall'art. 120, comma 1, lett. C), d.lgs. n. 159/2011; le disposizioni contenute nell'articolo sono poi confluite nell'art. 110 del d.lgs. n. 159/2011.

<sup>2</sup> Delibera della Sezione del controllo sulla gestione n. 23/2010/G.

individuare formule di gestione che assicurino un'effettiva destinazione di utilità sociali ad un complesso di beni sicuramente rilevante dal punto di vista economico-sociale.

### **1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero**

L'azione dell'Amministrazione si rapporta a 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; 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; la tutela della sicurezza dei cittadini attraverso gli interventi di soccorso del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Alla luce di queste funzioni sono stati impostati i documenti programmatici relativi al bilancio: la nota integrativa alla legge di bilancio per il 2011, e la direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2011.

Da richiamare poi l'art. 7, comma 31 ter e ss del dl n. 78/10, come convertito con legge n. 122 del 2010 che ha soppresso l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, ed ha stabilito la successione a titolo universale del Ministero dell'interno sia per le funzioni che per le risorse strumentali e di personale ivi in servizio, secondo le date previste; le modalità del passaggio delle funzioni sono state disciplinate dalla normativa stessa, ed incidono comunque su esercizi successivi all'anno in esame.

La complessità e peculiarità delle funzioni che il Ministero è chiamato a svolgere a fronte delle richieste della collettività, si riflette sull'organizzazione, caratterizzata da una struttura in sede centrale, ed una presenza a livello periferico su tutto il territorio. Al Prefetto oltre alle funzioni di coordinamento tra gli uffici statali periferici e le realtà locali presenti, sono stati attribuiti via via nuovi compiti, come il potere sostitutivo a garanzia della qualità dei servizi resi ai cittadini, esercitato su direttive dei ministri di settore e del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la collaborazione e il supporto all'Agenzia nazionale per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità. La complessità delle funzioni intestate richiede una particolare analisi sulla coerenza delle risorse assegnate agli obiettivi contenuti nel programma del Governo, tenuto conto delle priorità indicate e delle attuali esigenze di contenimento della spesa.

### **2. Analisi della struttura organizzativa**

#### *2.1. Razionalizzazione degli assetti organizzativi*

L'assetto organizzativo, per il 2011 resta inalterato rispetto all'anno precedente e si articola in alcuni Uffici centrali (5 Dipartimenti oltre agli uffici di stretta collaborazione con il Ministro), e tutta una rete di uffici periferici presenti sul territorio nazionale, che comprende le Prefetture - Uffici territoriali di Governo per ogni provincia, le Questure, i Comandi dei Vigili del fuoco.

Circa il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, va richiamato il nuovo regolamento che ha disciplinato il servizio di cui al d.P.R. n. 64 del 28 febbraio 2012, emanato ai sensi dell'art. 140 del d.lgs. n. 217/2005, nonché il DL n. 59 del 15 maggio 2012 contenente le disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile attualmente in corso di conversione in legge.

In relazione agli obiettivi di razionalizzazione, l'art. 74 del decreto legge 112 del 2008, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, prevedeva specifiche misure finalizzate alla riduzione degli assetti organizzativi delle Amministrazioni dello Stato; ai sensi del comma 6-bis del medesimo articolo, erano escluse dall'applicazione del predetto articolo le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Le predette esclusioni sono state ribadite dal decreto legge n. 194 del 2009, convertito con legge n. 25 del 2010, nonché, per l'anno 2011, dal decreto legge n. 138, convertito con la legge n. 148 del 2011 (art. 1, comma 5).

Il decreto-legge n.194/2009 cd. “milleproroghe 2009” convertito nella legge n. 25/2010, all’art. 2, commi 8-*bis* e ss. ha disposto per le Amministrazioni dello Stato, un’ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento, nonché un ulteriore ridimensionamento delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale sempre nei limiti del 10 per cento.

Tali riduzioni, che, come già osservato, per espressa esclusione normativa, non hanno riguardato il personale del comparto-sicurezza e dei Vigili del Fuoco, nonché le strutture della carriera prefettizia, hanno, quindi, unicamente inciso sui dirigenti di seconda fascia dell’Area I e sul personale contrattualizzato dell’amministrazione civile dell’Interno; anche il nuovo intervento riduttivo, alla stregua di quello operato con il d.P.R. n. 210/2009, è stato calcolato sulle sole dotazioni organiche degli Uffici centrali del Ministero.

Ciò, in sintesi, ha comportato un “taglio” di 8 dirigenti dell’Area I di seconda fascia, pari al 10 per cento della consistenza della pianta organica degli uffici centrali, con un risparmio pari ad 893.698,24 euro; e di 446 unità del personale del comparto ministeri, con un risparmio pari ad 14,95 milioni, a fronte di una consistenza organica di complessive, rispettivamente, 77 e 4.033 unità in dotazione ai suddetti Uffici.

Il ridimensionamento degli organici richiede una concreta revisione dell’assetto organizzativo degli uffici centrali e periferici e, con riferimento alle strutture di secondo livello dirigenziale, anche delle relative competenze.

Il ricorso all’istituto della reggenza, che ha caratterizzato anche il 2011, avvalorata la necessità di un intervento di razionalizzazione degli apparati amministrativi. La reggenza trova, infatti, giustificazione per periodi brevi ed in situazioni eccezionali, e non può essere considerata quale ordinario strumento per sopperire alla carenza degli organici, rinviando i necessari interventi strutturali per una diversa organizzazione degli uffici e delle relative competenze. Con l’avvio delle procedure di mobilità il fenomeno dovrà trovare contenimento riducendone il ricorso solo in ambiti limitatissimi, e per casi eccezionali e straordinari, anche a seguito dell’attuazione dell’art. 2, comma 8, dl n. 194/2009, di cui sopra.

## 2.2. *La riorganizzazione delle strutture periferiche*

Nell’ottica dei tagli subiti dal Ministero e della razionalizzazione delle risorse disponibili, la nota integrativa al bilancio e la *Relazione sullo stato della spesa, efficace allocazione delle risorse* presentata dal Ministro già per il 2010, pongono l’obiettivo di contenere i costi per le strutture periferiche, verificato che il rendimento e l’efficienza delle stesse migliora in relazione alla dimensione, laddove strutture più ampie sono risultate più efficienti e meno costose.

Al di là delle problematiche relative alla riduzione delle sedi di Prefettura e degli altri uffici periferici, tema di oggetto di attenzione anche in sede di revisione della spesa, nel 2011 si avviata una riorganizzazione delle varie sedi nell’ambito di una stessa prefettura, con accorpamento degli uffici esistenti, così da evitare duplicazioni dei costi per canoni di affitto ed utenze.

In particolare, con riferimento alle locazioni di immobili particolarmente onerose, in collaborazione con l’Agenzia del demanio “conduttore unico” per l’esercizio in esame, ai sensi dell’art. 2 comma 222, della legge n. 191 del 2009 (finanziaria 2010), si è avviato un percorso per l’utilizzo di immobili demaniali. Per altro non sempre è stato possibile trasferire gli uffici in sedi demaniali, a causa del loro cattivo stato di manutenzione, che avrebbe richiesto interventi straordinari onerosi, non sempre sostenibili con le risorse in bilancio.

In alcune ipotesi le Prefetture hanno locato immobili di proprietà degli enti locali che si sono fatti carico dei costi della manutenzione necessaria.

Per quanto attiene alle strutture periferiche del Corpo dei vigili del fuoco e dei vari centri delle forze dell’ordine, l’esigenza di accorpamento deve coniugarsi con la necessità che sia sempre garantita una presenza funzionale sul territorio, così da assicurare l’assolvimento delle delicate funzioni istituzionali.

### 3. Risultati finanziari e contabili

#### 3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa

Il Ministero è tra i dicasteri che in via sperimentale adottano la *spending review* anche per il 2011, ed i risultati raggiunti vengono pubblicati nei vari rapporti che si susseguono periodicamente.

Ruolo centrale assume il NAVS, istituito ex art. 39 legge n. 196/09, nel cui ambito sono state avviate nel 2011 le attività relative a: a) individuazione degli indicatori da associare ai programmi di spesa per il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato; b) analisi dei debiti pregressi; c) prosecuzione dell'analisi della spesa del Dipartimento dei VVF già iniziata dal precedente gruppo di lavoro costituito dalla Ragioneria generale dello Stato, d) problematiche inerenti la riassegnazione dell'entrata. Per il primo punto, oltre a costruire gli indicatori, il Nucleo ha proposto un monitoraggio costante dei risultati; le analisi proposte dal Ministero concernono le missioni di pertinenza e rientranti negli obiettivi istituzionali, escludendo la missione 2 "amministrazione generale", la missione 32 "servizi istituzionali e generali" e la missione 33 "fondi da ripartire". Per il secondo punto il gruppo di lavoro ha cercato di creare misure atte a razionalizzare i consumi intermedi, dove vi è la maggior parte di debiti fuori bilancio, anche attraverso la revisione delle procedure di spesa. Per il terzo punto, analisi della spesa del Dipartimento dei Vigili del fuoco, il gruppo di lavoro ha condiviso l'obiettivo generale di effettuare un'analisi funzionale al conseguimento di un effettivo miglioramento dell'efficienza e dell'allocazione delle spesa del dipartimento; a questo fine ha ritenuto sia fondamentale individuare e quantificare meglio il fabbisogno del Dipartimento; valutare la remuneratività dei servizi che comportino un onere per l'utente, (es. prevenzione incendi, vigilanza e formazione), al fine di formulare proposte di miglioramento delle procedure di riassegnazione delle risorse introitate come corrispettivo dei servizi resi; misurare l'attività dell'amministrazione tramite validi indicatori di *performance*. Infine, la relazione fa riferimento ad un progetto per la revisione della procedura per l'assegnazione delle spese elettorali, che prevede un decreto del MEF ad inizio di ogni anno, con la definizione del relativo procedimento prima della convocazione delle consultazioni elettorali; laddove l'attuale disciplina in vigore<sup>3</sup> prevede che un decreto interministeriale per l'assegnazione dei fondi intervenga annualmente in occasione delle convocazioni dei comizi elettorali. I tempi di definizione del decreto e le successive fasi di riparto ed assegnazione dei fondi sono risultate molto lunghe con la conseguenza che l'assegnazione dei fondi si è avuta, in molti casi, a consultazioni elettorali già esplicate, con la difficoltà di programmare l'uso delle risorse stesse, e con conseguente formazione di posizioni debitorie. Il nuovo progetto consentirebbe da parte degli enti interessati di conoscere in anticipo le risorse a disposizione, consentendone una più adeguata programmazione.

Una particolare attenzione in sede di valutazione per una *spending review* si è appuntata sulla spesa delle sedi periferiche del Ministero, in particolare delle Prefetture, della Polizia di Stato e dei Vigili del Fuoco in relazione alle quali i primi report evidenziano un'inefficienza dell'assetto istituzionale (omogeneità dei costi fissi pur i presenza di strutture di differente ampiezza), maggiori costi per le strutture site nelle aree del mezzogiorno rispetto ad altre aree geografiche, alti costi per l'acquisto di beni e servizi, in ultimo, elevati costi per locazioni di immobili destinati a depositi, magazzini e stabilimenti della Polizia, dell'Arma dei CC., e del Corpo dei Vigili del Fuoco.

#### 3.2. Analisi della gestione delle Entrate extratributarie

Le entrate del Ministero si aggirano, in termini sia di accertato che di riscosso e versato, intorno al miliardo e si caratterizzano, come avviene in genere per tutte le entrate extra tributarie, per un elevato grado di incertezza e di aleatorietà, e comunque di variabilità, in ragione del peso che sulla loro composizione spesso hanno proventi una tantum ed occasionali,

<sup>3</sup> Articolo 55, comma 8 della legge n. 449 del 1997.

non legati all'esistenza di cespiti che ne costituiscano fonte strutturale di alimentazione del gettito.

Le entrate dell'Amministrazione comprendono una consistente componente di entrate riassegnabili legate alla prestazione di servizi a privati e ad altre amministrazioni pubbliche per le quali non vengono formulate previsioni e che, a seguito della normativa introdotta con la Legge Finanziaria per l'anno 2007, sono riassegnate solo in parte alla spesa dello stesso Ministero dell'interno. È questo, in particolare, il caso delle entrate imputate ai capitoli 2439 e 2447 (oltre 88 milioni di versamenti nel 2011), relative a proventi derivanti da servizi prestati dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, e di quelle imputate al cap. 2439 (circa 22 milioni), relative ai proventi associati ai servizi prestati dal personale della Polizia di Stato.

Quantitativamente rilevanti (261 milioni di accertato e 258 di accertato e riscosso) sono le entrate eventuali e diverse imputate al cap. 3560, della cui origine l'Amministrazione non ha conoscenza, e per le quali, conseguentemente, non sembra venga svolta alcuna azione gestoria. Data anche la consistenza degli importi che "spontaneamente" affluiscono all'entrata, sarebbe, invece, opportuno individuarne le sorgenti per farne oggetto di monitoraggio e di eventuale adeguato intervento correttivo.

Rilevanza meramente contabile hanno, poi, oltre alla rifusione di somme anticipate, due consistenti capitoli di entrata: il 3453<sup>4</sup>, al quale sono imputati circa 204 milioni di riscosso e versato e 197 di accertato; il 3549<sup>5</sup>, al quale nel 2011 sono affluiti importi per 145 milioni in termini di accertato e di 49 in termini di riscosso e versato. In quest'ultimo caso si pone, naturalmente, l'esigenza di un'azione amministrativa volta ad assicurare il recupero dei 96 milioni non riscossi e non versati dai contribuenti.

Ancorché di rilevanza marginale in termini quantitativi, elementi d'interesse presentano i dati del cap. 3427, relativo al recupero dei crediti derivanti da sentenze di condanna delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti: per le somme riscosse in via ordinaria erano state formulate previsioni iniziali e definitive di cassa per 1,22 milioni e sono stati incassati importi per 472 mila euro; per le somme riscosse a mezzo ruoli, ad un accertato pari a circa 13 milioni si contrappongono previsioni di cassa per soli 100 mila euro ed incassi per appena 27 mila euro. Questo dimostra la difficoltà di recupero di questi crediti, ma anche l'esigenza di verificare la sussistenza di fattori che rendono oggettivamente impossibile lo stesso recupero.

L'esame del consuntivo dell'entrata si presta anche per l'individuazione di carenze che emergono nell'attività svolta. Ad esempio, la mancanza di proventi imputati al cap. 3537<sup>6</sup> lascia comprendere come il sequestro di veicoli si traduca per lo Stato in una spesa di custodia destinata a non essere neanche in parte compensata. Con la conseguenza che si impone un'urgente riconsiderazione delle attuali modalità di penalizzazione dei soggetti possessori dei veicoli sequestrati per infrazioni al codice della strada.

Di particolare importanza per il Ministero dell'interno si presenta in particolare il ruolo assegnato alle entrate riassegnabili ed alla sua possibile evoluzione. Per l'esercizio in esame, sono state complessivamente iscritte in bilancio entrate riassegnabili per oltre 680 milioni, di cui la maggior parte affluite alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", alla missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza" e missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti". Ciò deriva dall'attuazione del federalismo fiscale e dalle gestione delle emergenze verificatesi. Nei limiti previsti dalla legge i proventi di cui si è detto, relativi alla prestazione di servizi a privati e ad altre amministrazioni pubbliche da parte dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato (ma anche, ad esempio, dalla Scuola Superiore dell'amministrazione dell'interno), sono riassegnabili ai centri di responsabilità che li generano.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Somme corrispondenti ai versamenti effettuati dai contribuenti a titolo di addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, senza indicazione del codice catastale del comune beneficiario, di cui all'articolo 4, comma 4-bis, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, da riassegnare allo stato di previsione del Ministero dell'interno.

<sup>6</sup> Proventi derivanti dalla vendita di capitoli giacenti presso le depositarie autorizzate.

Già oggi queste entrate contribuiscono – in alcuni casi in misura significativa – alla copertura delle spese imputabili alla struttura erogatrice del servizio amministrativo. A parte quanto già evidenziato a proposito del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato, è questo il caso del capitolo 1284/1 sul quale nel 2011 sono confluite le somme relative alla quota di 1,85 euro dell’IVA inclusa nel costo della Carta d’identità elettronica distribuita ai cittadini da parte dei Comuni, così come stabilito dalla legge n. 296/2006, comma 1305 (legge finanziaria 2007). Le somme sono state interamente utilizzate per il sostenimento dei costi dei servizi di cui il Dipartimento deve avvalersi per il mantenimento delle proprie strutture operative relative al Centro Nazionale per i Servizi Demografici, nonché per l’Indice Nazionale delle Anagrafe. Ed è anche il caso degli introiti derivanti dai contributi aeroportuali ex art. 1, comma 1328 legge n. 296/2006: sono state effettuate riassegnazioni per circa 30,5 milioni di introiti affluiti alla voce “ prevenzione del rischio e soccorso pubblico”, riducendo conseguentemente l’onere per lo Stato per il servizio antincendi negli aeroporti.

In un’ottica di *spending review* orientata a non limitarsi semplicemente ad individuare voci di spesa suscettibili di eliminazione o di riduzione, ma a re-ingegnerizzare l’organizzazione, i processi e le modalità di funzionamento degli apparati amministrativi per accrescerne l’efficienza ed assicurarne la sostenibilità finanziaria, la strada del c.d. *customer funding* va esplorata fino in fondo. Individuando quei servizi amministrativi già di fatto o potenzialmente autonomi per i quali sia ragionevole ritenere che possano del tutto o per una quota parte predeterminata rendersi finanziariamente autonomi tariffando il costo del servizio prestato al beneficiario. Trovando, naturalmente, nel contempo, il modo perché siano assicurate l’economicità e la qualità dei servizi.

### 3.3. Analisi della gestione delle spese

#### 3.3.1. Caratteristiche della spesa

Lo stanziamento definitivo del Ministero per l’anno 2011, complessivamente pari a 28,9 miliardi, è in gran parte assorbito dai trasferimenti agli enti locali, che incidono per il 57 per cento circa sul totale e si concentrano nei due programmi della missione 3 gestiti dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

Di rilievo appare la quota intestata al programma “Elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali compresi quelli per interventi speciali agli enti locali” (15,5 miliardi), che, nel 2011, ha registrato un decremento del 13,86 per cento ascrivibile in particolare al taglio operato dall’articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, che ha disposto una riduzione di tali trasferimenti con un impatto sul saldo netto da finanziare di circa 1,5 miliardi (per gli anni 2012 e 2013 tale riduzione ammonta a 2,5 miliardi).

L’analisi degli andamenti del bilancio consuntivo, al netto di tale quota di trasferimenti, evidenzia una crescita rispetto al 2010 pari al 9 per cento che tuttavia in valori assoluti si allinea a quella di quattro anni prima.

L’analisi economica, sempre al netto dei trasferimenti agli enti locali, conferma la rilevanza dei redditi di lavoro dipendente, che assorbono circa il 76 per cento degli stanziamenti, e quella dei consumi intermedi (circa 15 per cento degli stanziamenti), in coerenza con le funzioni affidate al ministero.

Ne consegue una forte rigidità della spesa nel cui ambito gli stanziamenti non rimodulabili ammontano a 26,3 miliardi (erano 27, nel 2010) mentre molto più contenuta risulta la parte rimodulabile, pari a circa 2,5 miliardi, in gran parte di competenza del Dipartimento della Pubblica sicurezza.

Tavola 1

## STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

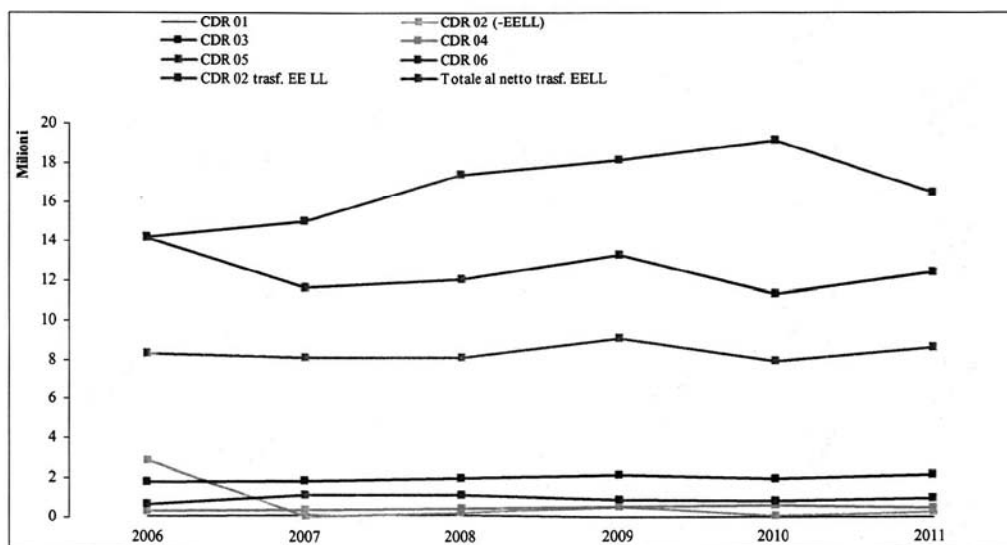
(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	2006	2007	2008	2009	2010	2011
01 - GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE	83.576	103.750	105.383	31.354	30.693	30.345
02 - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI *	2.866.809	64.506	271.982	561.145	52.255	268.080
03 - DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE	1.821.922	1.861.794	1.973.343	2.144.318	1.918.764	2.121.399
04 - DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	324.793	407.185	438.845	542.429	594.638	490.743
05 - DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	8.325.377	8.128.805	8.166.268	9.080.210	7.948.008	8.584.677
06 - DIP. PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMM.NE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	690.967	1.110.123	1.123.585	877.886	767.808	936.572
<b>Tot al netto trasf. EELL</b>	<b>14.113.444</b>	<b>11.676.163</b>	<b>12.079.407</b>	<b>13.237.342</b>	<b>11.312.166</b>	<b>12.431.816</b>
02 -- DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI**	14.197.382	15.016.495	17.383.865	18.154.091	19.102.972	16.454.914
<b>Totale complessivo</b>	<b>28.310.826</b>	<b>26.692.658</b>	<b>29.463.272</b>	<b>31.391.433</b>	<b>30.415.139</b>	<b>28.886.730</b>

\*Al netto dei trasferimenti agli Enti locali

\*\* Trasferimenti agli Enti Locali individuati

Fonte: elaborazioni su dati RGS



La struttura della spesa per il 2011, evidenzia che il 70 per cento degli stanziamenti è attribuito al Dipartimento della pubblica sicurezza; il 17 per cento al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, mentre la restante parte viene attribuita agli altri Dipartimenti.

Considerando la sola spesa finale, al netto quindi del titolo terzo, che per il ministero dell'Interno ha come stanziamento definitivo di competenza un importo pari a 115 milioni circa, si rappresenta nella tabella che segue la previsione iniziale e definitiva per i singoli Centri di responsabilità. Il titolo terzo è a carico del Dipartimento per gli affari interni e territoriali e del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Tavola 2

## ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI

(valori assoluti)

Centro di responsabilità	Previsione iniziale di competenza	Previsione iniziale di cassa	Previsione definitiva di competenza	Previsione definitiva di cassa	Variazioni in valori assoluti	Variazione percentuale
01 - GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE	27.060.969	27.060.969	30.344.850	32.109.007	3.283.881	12,14
02 - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI *	15.538.474.054	15.538.474.054	16.712.546.418	17.223.585.348	1.174.072.364	7,56
03 - DIP. VVFF, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE	1.761.468.273	1.761.468.273	2.121.399.108	2.293.686.551	359.930.835	20,43
04 - DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	296.003.931	296.003.931	490.742.826	718.046.624	194.738.895	65,79
05 - DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	7.270.436.468	7.270.436.468	8.479.892.926	8.964.115.789	1.209.456.458	16,64
06 - DIP. PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMM.NE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	734.624.445	734.624.445	936.571.806	978.207.130	201.947.361	27,49
<b>TOTALE</b>	<b>25.628.068.140</b>	<b>25.628.068.140</b>	<b>28.771.497.934</b>	<b>30.209.750.449</b>	<b>3.143.429.794</b>	<b>12,27</b>

\*Il dato è al lordo dei trasferimenti agli enti locali

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Gli stanziamenti iniziali, pari a 25,7 miliardi registrano un aumento di 3,143 miliardi per effetto di variazioni compensative ed integrative che hanno interessato tutti i Centri di Responsabilità ed in particolare il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (C.d.R. 4), le cui risorse sono state integrate per circa il 65 per cento ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie che ha registrato un aumento del 27 per cento. Anche per il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile si è registrato un incremento di circa il 20 per cento.

La formazione di nuove situazioni debitorie, pur in presenza di un progressivo incremento degli stanziamenti, evidenziano comunque una sottostima delle disponibilità che risente principalmente degli eventi accidentali verificatisi nel 2011 in materia di immigrazione e di calamità naturali.

Particolarmente critico risulta l'andamento delle disponibilità per l'attività dei Vigili del Fuoco il cui stanziamento iniziale per consumi intermedi è risultato molto inferiore alle effettive esigenze richieste in corso d'anno evidenziando una programmazione finanziaria non coerente con le situazioni di emergenza cui deve far fronte il Dipartimento (nel 2011 lo stanziamento iniziale è stato di circa 54,5 milioni mentre quello definitivo è salito ad oltre 167,9 milioni; analoga differenza si era registrata nel precedente esercizio ove da 86,5 milioni era salito in corso d'anno a 138,7 milioni).

## 3.3.2. Andamenti e risultati finanziario contabili

Un'analisi dei dati per missioni assegnate al dicastero è rappresentata dalla schematizzazione che segue.

Tavola 3

## MISSIONI

*(valori assoluti)*

Missione	Stanziamiento definitivo di competenza	Percentuale sul totale	Impegni Lordi	Percentuale sul totale	Pagato totale	Percentuale sul totale
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	696.756.628	2,41	686.307.171	2,39	688.849.898	2,38
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	16.714.359.383	57,86	16.625.320.658	58,01	16.660.830.971	57,51
007. Ordine pubblico e sicurezza	8.584.676.874	29,72	8.471.571.924	29,56	8.552.528.433	29,52
008. Soccorso civile	2.121.399.108	7,34	2.139.863.939	7,47	2.162.811.932	7,47
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	490.742.826	1,70	489.527.571	1,71	651.730.191	2,25
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	213.732.491	0,74	201.877.445	0,70	208.517.857	0,72
033. Fondi da ripartire	65.062.509	0,23	44.623.315	0,16	44.988.297	0,16
<b>Totale</b>	<b>28.886.729.819</b>	<b>100,00</b>	<b>28.659.092.023</b>	<b>100,00</b>	<b>28.970.257.578</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazioni i su dati RGS.

Come già detto, la percentuale più significativa è attribuita alla Missione 3, sia in termini di stanziamento definitivo, che di somme impegnate e pagate.

Per poter confrontare i dati nel quadriennio 2008-2011 è stata effettuata una riclassificazione a livello di missioni e programmi, allineando le eventuali modifiche intervenute negli anni.

TAVOLA 4

SERIE STORICA MISSIONI (2008-2011) SU BASE DATI RGS - RICLASSIFICATA RGS

(in euro)

Missione	Esercizio	Stanziamiento iniziale di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Stanziamiento def di cassa	Pagato competenza	Pagato conto residui	Pagato totale	Residui iniziali
002 Amm.ne generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2008	416.378.225	203.528.743	619.906.968	578.455.086	633.016.147	572.157.770	12.000.000	584.157.770	12.000.000
	2009	479.659.466	157.261.620	636.921.086	606.402.717	667.539.738	604.331.367	27.565.444	631.896.812	6.297.316
	2010	505.831.164	34.537.811	540.368.975	499.231.614	558.059.210	493.866.841	6.885.499	500.752.341	8.880.889
	2011	484.671.830	212.084.798	696.756.628	686.307.171	715.019.324	675.799.881	13.050.017	688.849.898	20.899.082
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2008	14.454.300.213	3.190.488.949	17.644.789.162	17.641.383.067	18.438.663.687	16.730.767.380	1.456.477.433	18.187.244.812	2.847.626.667
	2009	16.649.600.491	2.060.612.669	18.710.213.160	18.489.526.091	19.605.890.270	17.965.967.276	1.171.023.453	19.136.990.729	1.949.273.164
	2010	18.290.829.296	860.432.854	19.151.262.150	19.102.244.635	19.076.160.686	18.481.667.367	313.367.666	18.795.035.033	1.034.228.870
	2011	15.541.178.780	1.173.180.603	16.714.359.383	16.625.320.658	17.225.083.780	16.135.831.553	524.999.417	16.660.830.971	804.871.074
007.Ordine pubblico e sicurezza	2008	7.322.508.696	912.635.427	8.235.144.123	7.866.287.836	8.514.518.292	7.005.618.908	826.586.394	7.832.205.303	1.740.169.768
	2009	7.790.715.983	1.298.904.670	9.089.620.653	8.925.546.277	9.846.713.565	8.257.744.171	857.751.811	9.115.495.982	1.468.013.329
	2010	7.520.901.380	433.682.759	7.954.584.139	7.854.141.429	8.787.552.457	7.254.021.040	832.188.679	8.086.209.719	1.145.599.548
	2011	7.375.220.416	1.209.456.458	8.584.676.874	8.471.571.924	9.068.899.737	7.818.912.649	733.615.783	8.552.528.433	996.908.249
008.Soccorso civile	2008	1.745.885.406	227.471.995	1.973.357.401	1.943.843.050	2.193.512.979	1.699.613.599	213.136.275	1.912.749.874	309.216.185
	2009	1.736.899.101	407.419.382	2.144.318.483	2.101.582.447	2.408.901.791	1.858.689.710	206.706.238	2.065.395.948	342.151.106
	2010	1.800.054.449	118.709.713	1.918.764.162	1.879.594.278	2.147.213.966	1.706.420.675	227.825.061	1.934.245.736	344.484.003
	2011	1.761.468.273	359.930.835	2.121.399.108	2.139.863.939	2.293.660.063	1.988.145.920	174.666.012	2.162.811.932	348.660.794
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2008	325.253.870	113.590.939	438.844.809	404.741.628	614.111.276	344.626.904	162.090.118	506.717.022	204.916.024
	2009	285.413.664	257.015.565	542.429.229	552.337.292	614.145.423	419.884.897	64.048.786	483.933.683	109.664.137
	2010	461.815.811	132.821.844	594.637.655	595.898.197	646.213.779	368.212.236	81.619.575	449.831.812	147.353.123
	2011	296.003.931	194.738.895	490.742.826	489.527.571	718.046.624	403.948.461	247.781.730	651.730.191	273.115.681
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	553.225.610	-99.869.089	453.356.521	388.797.707	502.701.326	372.711.287	57.960.675	430.671.962	66.663.266
	2009	131.658.693	98.678.257	230.336.950	259.120.038	271.102.513	243.487.442	26.766.893	270.254.335	43.152.047
	2010	158.286.153	21.476.376	179.762.529	171.325.740	186.760.354	149.499.205	15.972.287	165.471.492	28.882.588
	2011	136.036.116	77.696.375	213.732.491	201.877.445	238.581.895	176.215.999	32.301.857	208.517.857	38.690.070
033.Fondi da ripartire	2008	438.707.447	-340.834.487	97.872.960	49.804.812	101.373.417	26.121.333	25.003.025	51.124.358	49.937.997
	2009	169.299.765	-131.705.860	37.593.905	26.373.477	31.002.741	17.498.973	338.938	17.837.912	23.683.478
	2010	200.271.608	-124.512.377	75.759.231	54.808.869	60.164.733	11.484.634	0	11.484.634	8.874.503
	2011	148.827.416	-83.764.907	65.062.509	44.623.315	65.664.423	1.750.994	43.237.303	44.988.297	43.324.235
<b>TOTALE MINISTERO 2011</b>		<b>25.743.406.762</b>	<b>3.143.323.057</b>	<b>28.886.729.819</b>	<b>28.659.092.023</b>	<b>30.324.955.846</b>	<b>27.200.605.458</b>	<b>1.769.652.120</b>	<b>28.970.257.578</b>	<b>2.526.469.185</b>

In termini di gestione, nella tavola che segue sono indicati per Missione e Programma gli indicatori finanziari più significativi.

TAVOLA 5

## INDICATORI PER MISSIONI E PROGRAMMA

Missione	Programma	Impegni Tot / Massa Impegnabile %	Pagamenti Totali / Massa Spendibile %	Pagamenti Res / Residui Iniziali %	Residui finali / Residui iniziali %
002. Amm.ne generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	96,46	96,69	85,25	-39,71
	Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio	36,22	36,76	77,99	-59,73
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	99,77	98,31	90,34	-11,70
	Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	99,41	95,05	65,01	-20,73
007. Ordine pubblico e sicurezza	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	96,45	92,76	85,95	-33,78
	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	99,99	92,92	79,56	542,78
	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	87,38	77,28	51,46	-1,22
008. Soccorso civile	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	96,53	54,45	52,34	67,44
	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	98,41	88,07	66,21	-37,97
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	97,14	86,16	91,20	-58,70
	Gestione flussi migratori	65,80	73,94	90,08	-78,17
	Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	90,48	89,22	82,93	-76,33
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	97,65	96,59	79,39	-31,30
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	92,92	80,55	86,35	-23,09

La capacità di impegno si pone complessivamente sopra al 90 per cento per quasi tutte le missioni ed i programmi mentre leggermente inferiore risulta la capacità di spesa sulla massa spendibile che si attesta a circa l'83 per cento.

Si discosta da tale valore il programma "Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio" che ha un indicatore di capacità di impegno pari al 36,22 per cento, che si riversa anche sulla capacità di smaltimento degli impegni in termini di pagamenti avvenuti. Inferiore alla media si presenta anche il dato concernente la capacità di impegno del programma "Gestione flussi migratori" che si ferma al solo 66 per cento mentre leggermente più alta appare la capacità di spesa (74 per cento).

Nella tavola degli indicatori non è stata considerata la missione "Fondi da ripartire", le cui risorse vengono gradualmente imputate ai capitoli di spesa attraverso atti amministrativi.

Va tuttavia sottolineato che alcuni capitoli fondo inseriti nella missione 33 sono stati gestiti attraverso impegni e pagamenti assunti direttamente sul capitolo medesimo rendendo meno trasparente sia in fase di previsione che in fase consuntiva la effettiva destinazione delle risorse spese.

Sempre in tema di capitoli fondo, si rilevano, viceversa, altri capitoli con caratteristiche di capitolo fondo allocati in programmi di spesa specifici (ad esempio i capitoli 1839, 1902 e 2080, programma "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico"; capitolo 2220, programma "Gestione flussi migratori") i cui stanziamenti sono stati interamente utilizzati.

Passando ora ad esaminare le principali criticità emerse dall'analisi del rendiconto, di particolare rilievo appare il fenomeno delle eccedenze di spesa, in termini di competenza, registrate nei seguenti capitoli:

Tavola 6 - ECCEDENZE DI SPESA

<i>(in euro)</i>			
Capitolo	Denominazione	Categoria economica	Eccedenze di competenza non compensate
2947	Spese per acquisto di beni e servizi	Consumi intermedi	9.837.139
1181	Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	3.358.685
1198	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	Imposte pagate sulla produzione	91.143
2535	Spese per acquisto di beni e servizi	Consumi intermedi	11.390.537
1801	Competenze fisse e accessorie al personale del corpo nazionale dei VV del Fuoco al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	23.864.256
1820	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte al personale del corpo nazionale dei Vigili del Fuoco	Imposte pagate sulla produzione	5.334.761
1831	Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	277.950
2201	Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	736.157
2313	Speciale elargizione in favore delle famiglie dei cittadini italiani, dei cittadini stranieri e degli apolidi che abbiano perduto la vita a causa di azioni terroristiche, assegno vitalizio ed altre provvidenze	Trasf. correnti a famiglie e istit.ni sociali private	8.936.845
2205	Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	602.313
2215	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	Imposte pagate sulla produzione	4.565
1013	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	Redditi da lavoro dipendente	1.264.671
<b>Totale</b>			<b>65.699.026</b>

Fonte: elaborazioni su dati RGS

La quota più alta è a carico del Dipartimento dei Vigili del Fuoco e si concentra sulle voci per la retribuzione stipendiale del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Tale andamento si riconduce all'applicazione nell'esercizio in esame dei dd.P.R. nn. 250 e 251 del 19 novembre 2010, concernenti i rinnovi contrattuali per il personale dirigente, direttivo e non direttivo per il biennio economico 2008-2009. I predetti rinnovi contrattuali hanno reso necessaria l'integrazione in corso d'anno degli stanziamenti dei pertinenti capitoli di bilancio per adeguare la retribuzione agli aumenti stipendiali previsti negli Accordi e provvedere al pagamento delle spettanze arretrate. A fronte di una assegnazione complessiva di 139,58 milioni, un importo pari ad 83,09 milioni è stato attribuito dal Ministero dell'economia e delle finanze in termini di residui. Considerato che la retribuzione stipendiale è corrisposta mediante ruoli di spesa fissa, utilizzando unicamente le risorse stanziare sulla gestione di competenza, sulle poste di bilancio in esame si è determinata, al termine dell'anno, la riscontrata eccedenza sulla gestione 2011 mentre sulla gestione dei residui si registra una forte economia di spesa (52,5 milioni sul capitolo 1801/1, 15,67 milioni sul capitolo 1801/2 e 4,48 milioni sul capitolo 1820/1).

Eccedenze di spesa per un importo superiore ad 8 milioni si sono registrate anche sul capitolo 2313 – speciali elargizioni in favore delle vittime del terrorismo - per effetto dei ruoli di spesa fissa emessi in relazione all'erogazione di assegni vitalizi in favore dei beneficiari. Le somme concesse sulla base delle vigenti disposizioni normative, comprensive delle perequazioni automatiche, sono difficilmente monitorabili anche perché le Direzioni Provinciali del Tesoro preposte all'erogazione dei vitalizi, non forniscono indicazioni periodiche sui prelievi effettuati sul capitolo.

Si sottolineano ancora le eccedenze di spesa ascrivibili all'acquisto di beni e servizi nell'ambito del Dipartimento della Pubblica sicurezza per le attività svolte dall'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica nonché dal Dipartimento per le politiche del personale per il pagamento delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio.

Passando all'analisi dei residui passivi, i dati di rendiconto evidenziano nel complesso una flessione rispetto all'ammontare rilevato al termine del precedente esercizio passando da 2,4 miliardi del 2010 ai 1,9 miliardi del 2011. Si amplia tuttavia la quota dei residui di stanziamento che sale dai 343 milioni del 2010 ai 405 milioni del 2011. Tali residui si inscrivono per la parte più consistente nella missione Ordine pubblico e sicurezza (323,9 milioni) ed in particolare nei programmi Contrasto al crimine e tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e Pianificazione e coordinamento Forze di polizia. In tale ambito, tuttavia, più della metà delle somme si riconduce al capitolo 7506 - Spese per l'acquisizione di un servizio di telecomunicazione in *standard* Tetra per le esigenze delle forze di polizia - del Dipartimento della pubblica sicurezza e si riferisce alle somme rese disponibili per pagamenti non più dovuti di cui alla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 86/2009 del 6 novembre 2009 da versate, entro il 30 giugno 2012, all'entrata del bilancio dello Stato, restando in tal modo acquisite all'erario.

A fronte della diminuzione dell'ammontare dei residui passivi si rileva una consistente crescita delle quote andate in perenzione che segnano un incremento del 36 per cento circa. Sia pur in diminuzione nel triennio, consistente risulta anche l'ammontare delle reiscrizioni che, pur se non riferibili direttamente alle perenzioni dell'esercizio, mostrano un'ampia percentuale di copertura.

TAVOLA 7

## RESIDUI PASSIVI PERENTI

(in euro)

Anno	Residui passivi perenti			Reiscrizioni in bilancio		
	Titolo I	Titolo II	Totale	Titolo I	Titolo II	Totale
2008	302.977.027,03	152.030.496,14	455.007.523,17	47.233.970,00	13.779.096,00	61.013.066,00
2009	46.222.218,17	148.925.558,98	195.147.777,15	3.626.958,00	206.031.949,00	209.658.907,00
2010	89.847.916,15	77.601.262,80	167.449.178,95	435.432.627,00	37.377.494,00	472.810.121,00
2011	127.229.570,16	101.076.230,74	228.305.800,90	202.732.153,00	156.697.498,00	359.429.651,00

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Quanto infine alla esposizione debitoria del Ministero, non può che confermarsi il permanere del fenomeno nell'esercizio considerato, anche dopo le assegnazioni straordinarie del 2009 e del 2011.

Il Ministero dell'interno, per il 2009, aveva beneficiato del riparto del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi, di cui all'articolo 1, comma 50, della legge n. 266/2005 e all'articolo 9, comma 1, del D.L. 29/11/2008, n. 185, con una prima assegnazione complessiva di 524,5 milioni (a fronte di una situazione debitoria al 31/12/2007, quantificata in 708,1 milioni) ed una seconda assegnazione per un totale di 267 milioni (per il ripiano della situazione debitoria al 31/12/2008, quantificata dall'Amministrazione stessa in 279,1 milioni). Con tali riparti sono stati peraltro riconosciuti come debiti solo quelli imputati alla categoria economica II - *Consumi intermedi*, escludendo, quindi, la possibilità di concedere fondi destinati alla copertura degli oneri insoluti relativi all'assistenza degli stranieri (particolarmente elevati in relazione ai recenti fenomeni migratori), alle missioni del personale in servizio ed agli investimenti in conto capitale, insistendo tali voci di spesa su altre categorie economiche di bilancio.

Con riferimento agli esercizi 2009 e 2010, la rilevazione effettuata dall'ufficio centrale del bilancio nel mese di settembre ha attestato un debito pari a 683 milioni a fronte del quale, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 114154, sono stati erogati 543,4 milioni nell'esercizio finanziario 2011, da destinarsi alla definizione dei rapporti pendenti.

Alla luce delle presumibili difficoltà per il 2012, legate anche all’impatto della recente manovra finanziaria realizzata con i decreti-legge nn. 98 e 138 del 2011, l’ufficio centrale di bilancio ha avviato una nuova rilevazione dei debiti rimasti insoluti al 31/12/2011, le cui risultanze sono riportate nella successiva tabella, che sintetizza l’ammontare degli oneri latenti comunicati da ciascun Centro di responsabilità amministrativa:

TAVOLA 8  
SITUAZIONE DEBITORIA DEL MINISTERO DELL’INTERNO \_CDR al 31/12/2011  
(in euro)

CDR	
1 - Gabinetto	7.254
2- Dip. Affari int. e territoriali	8.017
3-Dip. Vigili del fuoco	41.894.542
4-Dip. Libertà civ.	187.672.757
5-Dip. PS	385.918.802
6- Dip. Politiche	85.191.795
Totale	700.693.167

Fonte: dati RGS – Ufficio centrale di bilancio dell’Interno

Un ulteriore aggiornamento della situazione debitoria è stata effettuata al 30 marzo del corrente esercizio che, confermando il *trend* in crescita, ha quantificato il nuovo in 798,1 milioni principalmente generati nella categoria II Consumi intermedi (il 65 per cento del totale) e nella categoria IV, in relazione al programma 5.1.

La costante e rilevante formazione di debito sommerso anche nell’esercizio 2011 richiama l’attenzione sulla reale efficacia degli interventi di contenimento della spesa, conseguenti alle misure di stabilizzazione della finanza pubblica, la cui sostenibilità va valutata anche alla luce delle spese che l’amministrazione deve comunque affrontare, pur in presenza di capitoli di bilancio che non presentano adeguata capienza, per garantire i servizi essenziali connessi alle funzioni assegnate.

Quanto infine al defianziamento delle autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti non risultano impegnati nel periodo 2007/2009, gli esiti non hanno prodotto significativi risparmi atteso che la decurtazione dei capitoli 2631 (fondo per gli interventi di sicurezza sussidiaria) e 2641 (spese per la rete degli ufficiali di collegamento delle Forze di Polizia) si è tradotto in versamenti in entrata per circa 2,6 milioni.

#### 4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Sulla base dei criteri indicati dalla CIVIT, è stato adottato con Decreto del Ministro del 2 agosto 2011, il Piano della performance 2011-2013, secondo uno schema idoneo a rendere quanto più possibile organico il quadro informativo scaturente dalle singole realtà organizzative. Nel documento sono stati compendati gli elementi informativi relativi al quadro di contesto interno ed esterno, l’articolazione delle performance, con l’individuazione degli obiettivi strategici/operativi e gestionali, corredati dei relativi indicatori, in stretta coerenza con quanto indicato nella Nota integrativa al Bilancio 2011-2013.

Nel Piano è stato inoltre inserito, per corrispondere agli adempimenti di legge in tema di ricorso per l’efficienza delle amministrazioni, un primo nucleo di servizi erogati dal Ministero dell’interno, corredati dei relativi standard di qualità, che verrà annualmente aggiornato ed integrato, secondo criteri di gradualità applicativa correlati alla particolarità e vastità dell’azione espletata in sede centrale e sul territorio.

In attuazione dell’art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 in tema di trasparenza, l’Amministrazione ha inoltre predisposto il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2012-2014, adottato dal Ministro in data 23 febbraio 2012. Il Piano fissa le linee di intervento finalizzate alla pubblicazione di tutti i dati di pertinenza dell’Amministrazione, integrate dalle iniziative per il coinvolgimento degli *stakeholders* interni ed esterni, al fine di individuare e soddisfare ogni ulteriore esigenza di trasparenza. Nella fase di prima adozione, sono state previste misure

d'intervento di carattere generale volte a rendere immediatamente fruibili, e maggiormente intelleggibili, le informazioni già disponibili sul sito internet istituzionale che verranno gradualmente integrate nei tempi previsti dal Programma stesso.

Nell'arco del 2011, è stata definita l'architettura di un sistema informativo automatizzato di supporto al ciclo di gestione della *performance*, mirato a standardizzare - secondo un sistema coerente con i criteri metodologici previsti per lo sviluppo del ciclo integrato di pianificazione amministrativa e di programmazione economico finanziaria - tutte le informazioni inerenti il quadro completo degli obiettivi strategici/operativi e gestionali ed i relativi monitoraggi.

Il sistema dovrebbe inoltre consentire la rilevazione dei processi gestiti dall'Amministrazione, per i quali è dato misurare, attraverso appositi parametri, l'efficienza, la produttività, la giacenza, la tempestività.

L'elaborazione dei dati porterà alla configurazione di quadri informativi e report in grado di favorire la valutazione della performance delle strutture interessate, ai vari livelli.

Dal corrente anno, il sistema informativo è in fase di sperimentazione presso gli uffici centrali del Ministero e, nella prima fase applicativa, ha portato alla informatizzazione di tutti i dati attinenti alla pianificazione strategica. L'aumento delle postazioni di accesso al sistema che comporterà, nell'arco del 2012, il collegamento delle strutture sia in sede centrale che periferica, consentirà di implementare con gradualità il complesso dei dati e delle informazioni utili all'alimentazione ed alla funzionalità del sistema stesso.

## **5. I principali programmi di spesa gestiti dal Ministero dell'interno: analisi finanziaria e principali risultati gestionali del 2011**

Le risorse ricomprese nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno sono correlate nel 2011 ad 8 missioni, a loro volta articolate in 15 programmi.

Solo la missione 2 "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio" è attribuita interamente al Ministero dell'interno. Le altre, ancorché ricomprendano attività tipiche dell'amministrazione, come ad es. le missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", 7 "Ordine pubblico e sicurezza", la 8 "Soccorso civile" e la 27 "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti" sono attribuite anche ad altri Ministeri.

In particolare la quota relativa alla missione 7 attribuita al ministero rappresenta oltre il 73 per cento delle risorse complessive a carico del bilancio dello Stato per lo svolgimento dei compiti relativi<sup>7</sup>.

La missione 27 "immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti" è ripartita in termini finanziari, per il 30 per cento al Ministero dell'interno, mentre la restante quota è attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il finanziamento degli interventi volti a favorire l'inclusione sociale dei migranti e al Ministero dell'economia e delle finanze per il riparto dell'8 per mille tra le diverse confessioni religiose.

Rilevante anche la quota - 40 per cento - attribuita al ministero dell'Interno della missione 8 "soccorso civile" alla quale concorrono il Ministero dell'economia e delle finanze, nel cui stato di previsione è iscritto il Fondo per la protezione civile, e, in misura decisamente più limitata il Mipaaf titolare della gestione del "Fondo di solidarietà in agricoltura" da utilizzare per interventi indennitari in caso di pubbliche calamità.

La missione 3 "relazioni finanziarie con le autonomie locali" (14,6 per cento il complessivo valore della quota attribuita al Ministero dell'interno sul totale della spesa a carico del bilancio dello Stato) ha visto nel 2011 una revisione dei programmi di spesa, in prosieguo meglio dettagliata, per effetto dell'entrata in vigore del DLgs n. 23 del 2011 in materia di federalismo fiscale municipale.

Come tutti i Ministeri anche l'interno partecipa, inoltre, alla missione 32 "servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche" per un totale, in termini di stanziamenti definitivi

<sup>7</sup> La restante quota è ripartita tra il ministero dell'economia e delle finanze ( Guardia di Finanza) ministero delle politiche agricole e forestali (Corpo forestale dello stato al ministero dei trasporti (Capitanerie di Porto).

di 213,7 milioni da riferire ai compiti svolti dal gabinetto e dagli altri organi di diretta collaborazione del Ministro (si tratta per la maggior parte di spese di personale).

Una modesta quota degli stanziamenti di competenza del Ministero rientra inoltre nella missione residuale 33 - “Fondi da ripartire” che comprende le risorse da riassegnare ad altri capitoli ricompresi nello stato di previsione del Ministero e, in particolare il Fondo per l'integrazione dei capitoli ricompresi nella categoria economica consumi intermedi.

La tabella n. 4 sopra riportata evidenzia il peso delle diverse missioni sul totale degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero e mette a raffronto i dati 2011 con quelli del precedente esercizio. Nettamente preponderante, con 16,7 miliardi, la missione 3 che rappresenta quasi il 58 per cento del totale.

Il confronto con il 2010 evidenzia un incremento degli stanziamenti relativi alla missione 2, pari a circa il 30 per cento, un incremento di minor peso delle risorse classificate nella missioni 7 (8 per cento) e 8 (10 per cento) e una diminuzione della missione 27 (18 per cento).

Come già osservato nelle precedenti relazioni i criteri e le metodologie adottate per individuare le diverse missioni non tengono pienamente conto dei criteri di classificazione funzionale adottati a livello europeo con i quali andrebbero maggiormente armonizzati, anche per assicurare una lettura maggiormente coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nell'ambito di macroaggregati condivisi.<sup>8</sup>

Nell'ambito delle missioni, i singoli programmi di spesa sono tutti attribuiti in via esclusiva al Ministero dell'interno e affidati ai diversi centri di responsabilità. Ferma restando, allora l'esigenza di una valutazione unitaria del raggiungimento degli obiettivi complessivi di alcune delle missioni, ciò semplifica le analisi finanziarie e la ricostruzione dei risultati gestionali.

Di seguito alcune considerazioni sui dati finanziari relativi ai principali programmi di spesa e una sintetica descrizione dei più significativi risultati raggiunti nel 2011 e delle criticità incontrate nel corso della gestione delle attività di competenza.

#### *Missione 2 “amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio”*

Rispetto al 2010 l'originario unico programma “rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio” che nel 2010 era affidato in gestione a due diversi centri di responsabilità (il dipartimento per le politiche affari interni e territoriali e quello per le politiche di personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie) è stato sdoppiato per dare separata evidenza alle funzioni svolte da ciascun Dipartimento, in attuazione del principio di affidamento esclusivo di ciascun programma ad unico C.d.R.

In termini finanziari si rileva un complessivo incremento in termini di stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione pari al 30 per cento dovuto alla spesa per il personale.

All'interno del programma 2 è inserito il contributo dello Stato al funzionamento dell'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata che, nel 2011 passa a 6,2, milioni a fronte dei 3,4 del precedente esercizio.<sup>9</sup>

Con riferimento al programma 2, per quanto attiene alla tutela della legalità nell'azione amministrativa degli enti locali, nel corso del 2011 sono stati adottati, ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000, 6 decreti di scioglimento di consigli comunali nei quali si era

<sup>8</sup> Ad esempio la missione “ordine pubblico e sicurezza” considera solo alcune delle funzioni che la classificazione COFOG attribuisce all'analoga 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.

<sup>9</sup> Relativamente al 2010 l'Agenzia, istituita ai sensi del legge n.4 del 4 febbraio 2010, convertito in legge n. 50, il 31 marzo 2010, ha iniziato l'attività ad esercizio finanziario già inoltrato