

ALL. 2

C.D.R.
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI
INTERNI E TERRITORIALI

PAGINA BIANCA

*Ministero dell'Interno***DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI**
*Ufficio VIII° - Affari economico-finanziari**SPEDITO*
*18^a/A-030/021**Ri ma, data da protocollo*Gab. Dip.
Prot. U*sta* del 11/05/2011
Numero: **1004683**
Classific: **18^a/A****ALL'UFFICIO CENTRALE DEL BILANCIO****SEDE**

OGGETTO: Circolare n. 38 attuativa del D.L. 185/2008, articolo 9, commi 1-ter e 1-quater e del D.L. 78/2009, articolo 9, comma 1, lettera a), punto 3. Analisi e revisione delle procedure di spesa per evitare la formazione di debiti pregressi e indicazioni per la redazione dei *Rapporti sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse di bilancio*. A.F. 2009 – 2010.

In riferimento alla nota n. 61912 del 23 dicembre 2010 con la quale codesto Ufficio fornisce chiarimenti in merito ai criteri di redazione dei Rapporti ad oggetto, si inoltrano gli elementi richiesti mediante la compilazione delle allegate tabelle (Cfr. Tav. 1, Tav. 2, Tav. 2-bis, Tav. 3) per l'anno 2010.

Per quanto attiene le cause di formazione di situazioni debitorie su alcuni capitoli di spesa di questo Dipartimento, si rimanda a quanto esposto nelle note inserite nelle Tavole stesse.

Si precisa che per l'anno 2009 non figura una rilevazione della situazione finanziaria analitica in quanto per detto anno è stato possibile adottare misure idonee che hanno evitato il formarsi di nuove situazioni debitorie, come puntualmente specificato nella nota alla Tavola 2.

IL CAPO DIPARTIMENTO

Bansa

RS

Tavola 2 - Situazione debitoria (valori in euro)

Categoria economica	CdR	Codice Missione	Codice Programma	Capitolo	PG	Denominazione PG	Situazione debitoria al 31 dicembre 2010	Esercizio di formazione	Smaltimento debiti anno 2010	stanziamento definitivo	Impegnato a rendiconto	note
2.2.5	2	3	02	1243	17	Spese pagamento canoni acqua, luce, gas ecc.	340.000,00	2010		739.971,00	66.129,00	*

* Nell'anno 2010 il capitolo 1243/17 "spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria nei locali" soggetto a gestione unificata con il C.d.R. 6, presenta una dotazione iniziale di bilancio pari ad € 607.150,00. Il suddetto importo è destinato a finanziare le spese relative ai contratti per spese di pulizia, spese da sostenere per il ritiro di rifiuti speciali, spese per elettricità, gas, acqua nonché tassa rifiuti degli immobili in uso agli Uffici centrali di questa Amministrazione.

La quota parte per detti consumi, attribuita a questo CdR, sulla base della ripartizione per anni-persona dei relativi costi, è stata comunicata dal Dipartimento per le politiche del Personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie pari ad € 1.078.557,00 con un fabbisogno superiore rispetto alla dotazione iniziale di bilancio, pari ad € 340.000,00 sia in termini di competenza che di cassa.

La verificata incapienza di fondi ha indotto ad inoltrare una richiesta di assegnazione dei Fondi a disposizione del Ministro di € 340.000,00 i quali, per effetto degli accantonamenti operati con le diverse manovre correttive succedutesi nell'anno 2010 sono stati anch'essi oggetto di riduzione; di conseguenza, la disponibilità di detto Fondo non risultava più sufficiente a soddisfare la totalità delle richieste inoltrate dall'Amministrazione; pertanto, l'istanza pari ad € 340.000,00 non ha potuto avere esito favorevole.

Inoltre, gli strumenti di flessibilità previsti dalla vigente legislazione contabile quali ad esempio la facoltà di adottare "rimodulazioni" tra stanziamenti di bilancio con la corrispondente riduzione su altri capitoli di spesa non si è verificata praticabile in quanto le disponibilità finanziarie sui capitoli appartenenti alla stessa categoria economica a

Solo in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario, a seguito di una esigua disponibilità verificata sui capitoli appartenenti alla stessa categoria economica, certamente non sufficiente a coprire l'entità del fabbisogno sul capitolo 1243/17, si sono potute operare alcune variazioni compensative aumentative pari ad € 13.000,00 divenute poi € 2.820,92 a seguito dell'applicazione di ulteriori riduzioni lineari operate.

Anche l'assegnazione finanziaria di € 130.000,00 concessa a fronte del considerevole aumento delle spese relative ad utenze, spese di pulizia straordinarie e smaltimento rifiuti speciali in occasione dell'attuazione delle consultazioni elettorali è stata interamente assorbita per le finalità sopra descritte; pertanto, tale assegnazione non ha contribuito neppure parzialmente all'abbattimento del fabbisogno in questione.

In considerazione dell'impossibilità di attuare rimodulazioni delle risorse disponibili e/o variazioni compensative al fine di poter effettuare il regolare pagamento delle spese in argomento per l'anno 2010, si è verificata l'oggettiva impossibilità di evitare il formarsi di una situazione debitoria.

Diversamente nell'anno finanziario 2009, seppure lo stanziamento iniziale di bilancio risultava insufficiente per la copertura delle spese da sostenere, con l'attribuzione in corso d'anno di una assegnazione dai fondi a disposizione del Ministro si è riusciti a soddisfare interamente il fabbisogno finanziario a carico dello stesso e, quindi, a prevenire il formarsi di una situazione debitoria.

Tutto ciò premesso, in considerazione di un insufficiente stanziamento iniziale di bilancio per l'anno 2011 e a seguito di accantonamenti operati già nel primo trimestre dell'anno, si è provveduto ad inoltrare richiesta di integrazione fondi con prelevamento dal fondo di riserva per spese impreviste al fine di evitare il formarsi di debiti nell'esercizio corrente.

Tavola Zbtis - Situazione debitoria nel confronti della tesoreria al 31/12/2010 (valori in euro)

Categoria economica	CdR	Codice Missione	Codice Programma	Capitolo	PG	Denominazione PG	Situazione debitoria al 31 dicembre 2010	Esercizio di formazione	Smaltimento debiti anno 2010	stanziamento definitivo	impegnato a rendiconto	Note
04.02.02	2	3	3.3	1316	1	Fondo ordinario	3.394.349.455,00	1997/2002	0			*
04.02.02	2	3	3.3	1317	1	Fondo perequativo	148.773.725,00	1997/2002	0			*
04.02.02	2	3	3.3	1318	1	Fondo consolidato Fondo sviluppo	1.322.269.738,00	1997/2002	0			*
22.02.02	2	3	3.3	7232	1	Investimenti	2.503.161.185,00	1997/2002	0			*
22.02.02	2	3	3.3	7236	1	Fondo nazionale ordinario Investimenti	1.882.772,00	1997/2000	0			*
22.02.02	2	3	3.3	7243	1	Contributo per la fornitura gratuita dei libri di testo	1.374.254,00	1997/2000	0			*
Totale							7.371.811.129,00					

* I dati riportati si riferiscono alle posizioni da regolarizzare con la Banca d'Italia per i rimborsi anticipati agli enti locali negli esercizi dal 1997 al 2002, tutti ora registrati in conto sospeso collettivi. Le posizioni indicate sono costituite da residui passivi perenti relativi a trasferimenti erariali agli enti locali, formati negli esercizi dal 1997 al 2002 per effetto delle disposizioni in materia di erogazione di detti trasferimenti di cui all'articolo 9 del decreto legge n. 669/1997 e all'articolo 47, comma 1, della legge n. 449/1997. Per tali anni, infatti, pur avendo provveduto all'assunzione di regolari impegni di spesa sui competenti capitoli di bilancio per il ripiano delle somme anticipate dalle sezioni di tesoreria in conformità alle predette disposizioni, non è stato possibile disporre l'erogazione a ripiano per insufficienza degli stanziamenti di cassa, con conseguente formazione di residui passivi. Per effetto delle successive disposizioni di cui al decreto legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito nella legge 31 ottobre 2002, n. 246, gli importi riportati a residui alla data del 1 gennaio 2003 sono stati dichiarati perenti. In ordine a tali posizioni è ancora in corso la riconciliazione dei dati con Banca d'Italia. Tuttavia, per gli importi già riconciliati, pari ad € 2.236,61 milioni, sono state avanzate richieste di riassegnazione, in conto delle quali a tutto il 31 dicembre 2010 non è stato assegnato alcun importo. La presente situazione, pur non essendo riferita a debiti pregressi in senso stretto, si segnala anche con riferimento alle risorse di cui al "Fondo da ripartire per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia" istituito dall'art. 2, comma 250, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Tavola 1 - Riepilogo della situazione debitoria dell'amministrazione (valori in euro)

Categoria economica	Situazione debitoria al 31 dicembre 2010	Smaltimento debiti a fine 2010
2.2.5	340.000,00	
4.2.2	4.865.392.918,00	
22.2.2	2.506.418.211,00	
Totale	7.372.151.129,00	0

Tabella 3 - Ricorso a strumenti di flessibilità per la copertura dei debiti (valori in euro)

Categoria economica	CdR	Codice Missione	Codice Programma	Capitolo	PG	Denominazione PG	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Strumenti utilizzati				Altre forme di smaltimento dei debiti (es. accordi transattivi)	Situazione debitoria al 31 dicembre 2010	Note
									Fondo consumi intermedi	Altri fondi (esclusi fondi per spese impreviste)	Assestamento variazioni compensative	Altre variazioni compensative			
02.02.05	2	3	2	1243	17	Spese pagamento canoni acqua, luce, gas e telefoni ecc.	607.150,00	739.971,00		130.000,00		2.820,00		340.000,00	*

* Cfr. nota Tavola 2

PAGINA BIANCA

ALL. 3

C.D.R.
DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL
FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

PAGINA BIANCA



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

Direzione centrale per le risorse finanziarie

**RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ DI ANALISI E REVISIONE DELLA SPESA
DEL CENTRO DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA
"VIGILI DEL FUOCO, SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE"**

PREMESSA

Nel presente documento, sulla base delle indicazioni contenute nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 38 del 15 dicembre 2010, si intende fornire una analisi del quadro economico-finanziario del Centro di Responsabilità Amministrativa "Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile", con l'illustrazione delle procedure di spesa comunemente adottate, le dinamiche di formazione di posizioni debitorie, le iniziative di razionalizzazione e gli strumenti utilizzati per la copertura finanziaria degli stessi.

Prima di affrontare tali tematiche e per una migliore comprensione delle argomentazioni si vogliono, tuttavia, rappresentare, in termini generali, le principali connotazioni delle attività svolte dallo scrivente Dipartimento, che hanno un ruolo determinante nelle scelte gestionali e, di conseguenza, nella formazione della spesa.

I *servizi di soccorso tecnico urgente* prestati alla collettività dalle strutture del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco costituiscono il *core business* dell'attività del Dipartimento, attività in larga parte caratterizzata dal requisito di "operatività". Gli interventi di soccorso (n. 726.727 nell'anno 2010) svolti dai vigili del fuoco si realizzano infatti con l'apporto congiunto del personale (che deve possedere idonei requisiti fisici, di formazione professionale e addestrativi) e di specifici strumenti operativi (mezzi, dispositivi di protezione, materiale tecnico, impianti, strumentazioni ed attrezzature).

Il supporto strumentale all'intervento del vigile del fuoco è condizione determinante per l'effettuazione del servizio che, altrimenti, non può essere prestato. In tal senso le dotazioni di mezzi strumentali necessitano di un continuo e massimo efficientamento per garantire l'efficacia e l'efficienza dei servizi.

L'ulteriore elemento tipizzante l'attività del Dipartimento è riassumibile nel concetto di *prossimità* al cittadino.

L'efficacia degli interventi di soccorso è direttamente correlata alla loro tempestività. Per garantire sufficienti tempi di risposta, le strutture operative dei vigili del fuoco debbono, quindi, coprire in modo completo e capillare l'intero territorio nazionale. Ciò determina la necessità di tenere in funzione numerosi presidi, tra sedi provinciali e relativi distaccamenti, sostenendone i relativi costi logistici.

Il connotato di *operatività* dei servizi e la contemporanea esigenza di *prossimità* al cittadino, elementi non sempre presenti nell'attività svolta dalla P.A., appartengono pienamente alla *mission* del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e ne condizionano, come verrà illustrato nel seguito, le decisioni gestionali e la formazione della spesa.

Ciò premesso, si passerà a delineare, nel prossimo capitolo, il quadro economico-finanziario del C.d.R. "Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile", con particolare riguardo alle voci della spesa corrente che, in virtù delle ripetute manovre di riduzione degli stanziamenti, hanno presentato e continuano a presentare elementi di forte criticità finanziaria.

QUADRO ECONOMICO-FINANZIARIO

A. LE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA: I TAGLI LINEARI

Le manovre di finanza pubblica attuate nelle ultime legislature hanno sovente previsto decurtazioni percentuali degli stanziamenti ordinari di bilancio (cd. tagli lineari). Tali riduzioni hanno da prima riguardato le sole spese per consumi intermedi¹, ma successivamente sono state estese ad altre categorie economiche (retribuzioni in natura², trasferimenti³, investimenti⁴) accomunate dal connotato di spesa discrezionale (rimodulabilità⁵).

¹ i pagamenti dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento.

² i pagamenti per l'acquisizione di beni e servizi, o altri benefici, forniti gratuitamente o a prezzo ridotto dall'Amministrazione, in quanto datore di lavoro a favore dei lavoratori dipendenti.

³ i versamenti di risorse finanziarie erogate senza controprestazioni

⁴ pagamenti derivanti dall'acquisizione di capitale fisso

⁵ art. 21 legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica"

I reiterati interventi di segno negativo hanno fortemente diminuito le dotazioni annualmente assegnate. Nella tavola seguente si offre un riepilogo della dotazioni iniziali di bilancio per consumi intermedi nel periodo 2001-2011.

Tav. 1 - consumi intermedi (stanz. Iniziali 2001 - 2011)

es.fin.	stanziamento	var.% rispetto l'es. 2001	var. % rispetto l'es. precedente
2001	144.745.908	100,00%	
2002	118.199.529	- 18,34%	- 18,34%
2003	106.643.801	- 26,32%	- 9,78%
2004	139.330.205	- 3,74%	+ 30,65%
2005	123.312.866	- 14,81%	- 11,50%
2006	122.240.403	- 15,55%	- 0,87%
2007	106.312.593	- 26,55%	- 13,03%
2008	108.871.589	- 24,78%	+ 2,41%
2009	74.099.615	- 48,81%	- 31,94%
2010	84.169.745	- 41,85%	+ 13,59%
2011	59.167.253	- 59,12%	- 29,70%

Dall'esame dei dati emerge una riduzione, in termini percentuali di oltre il 59% rispetto al 2001. Solo nell'anno 2011, la riduzione degli stanziamenti rispetto al precedente esercizio è stata di circa il 30%.

Se, in termini nominali, i valori appena espressi già dimostrano una fortissima contrazione degli stanziamenti, assume ancor più valore una semplice osservazione del fenomeno in termini reali che può essere condotta confrontando dal 2001 ad oggi il *trend* degli stanziamenti iniziali per consumi intermedi e l'andamento del prezzo al consumo di un litro di gasolio da autotrazione: prodotto che rappresenta, per il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco il principale bene di consumo acquistato e che, non solo per tale ragione, si offre come un valido parametro.

Tav.2 - costo carburante (prezzi medi al consumo 2001 - 2011)*

Anno	Prezzo al consumo**	var. % rispetto l'es. 2001	var.% rispetto l'es. prec.
2001	868,17	100%	
2002	855,74	- 1,43%	- 1,43%
2003	876,90	+ 1,01%	+ 2,47%
2004	940,27	+ 8,30%	+ 7,23%
2005	1.109,82	+ 27,83%	+ 18,03%
2006	1.164,18	+ 34,10%	+ 4,90%

Anno	Prezzo al consumo**	var. % rispetto l'es. 2001	var.% rispetto l'es. prec.
2007	1.163,74	+ 34,05%	- 0,04%
2008	1.344,29	+ 54,84%	+ 15,51%
2009	1.066,86	+ 22,89%	- 20,64%
2010 ***	1.286,38	+ 48,17%	+ 20,58%
2011 ****	1.448,06	+ 66,79%	+ 12,57%

* dati Ministero dello sviluppo economico
** i valori indicati sono espressi in Euro per 1000 litri
*** valore medio mese di dicembre 2010
**** valore medio mese di aprile 2011

Da tale confronto emerge che nell'identico periodo (2001-2011) a fronte di una riduzione dei consumi intermedi del 59,12% si è assistito ad una crescita del 66,79% del prezzo del bene considerato.

L'applicazione di tagli lineari agli stanziamenti può sembrare, a prima vista, una misura equa, ancorché dolorosa, poiché rivolta indistintamente e con uguali percentuali a tutte le voci di bilancio di una medesima tipologia.

Ad un diverso livello di analisi, tuttavia, emergono dei fattori che – oggettivamente – rendono l'utilizzo di tale strumento maggiormente penalizzante per alcune Amministrazioni.

In primo luogo, la continua riduzione delle risorse per l'acquisto di beni di consumo, di servizi e, successivamente, per investimenti colpisce maggiormente la produzione di servizi alla collettività, connotati da un forte apporto di beni strumentali. In questo senso, i servizi di soccorso tecnico urgente svolti dai vigili del fuoco, resi con l'indispensabile ausilio di mezzi speciali, di materiale tecnico ed attrezzature costituiscono un esempio calzante.

Inoltre, i tagli in discorso incidono maggiormente sulle strutture organizzative che, per i servizi svolti, sono legate al già richiamato concetto di "prossimità" al cittadino e debbono, quindi, possedere e mantenere una articolazione sul territorio che consenta di intervenire con tempestività.

Tale condizione rappresenta un elemento di indubbia rigidità gestionale che non permette di attuare significative politiche di razionalizzazione delle sedi, se non a fronte di immediate ed evidenti diminuzioni dell'efficacia delle prestazioni.

Infine, l'apposizione dei tagli lineari agli stanziamenti di bilancio non è stata preceduta da alcuna attività tesa a proporzionare, sulla base di parametri oggettivi, le risorse fino ad allora attribuite sulla base del principio incrementale storico ai diversi Centri di Responsabilità amministrativa. Si deve ritenere, pertanto, che uguali riduzioni percentuali impattino in modo differente su dotazioni finanziarie non precedentemente equilibrate.

Tali fattori, ed in particolare quest'ultima annotazione, trovano – a parere di chi scrive – una efficace conferma nelle sottostanti tavole sinottiche, nelle quali si pongono a confronto le dotazioni finanziarie, distinte nelle diverse categorie economiche, assegnate nel bilancio iniziale 2011, rispettivamente, al C.d.R. *“Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile”* ed alla globalità dei Ministeri.

Tav. 3 - Es. fin. 2011 stanziamenti iniziali per categoria economica

cat. economica	Totale MINISTERI	Totale C.d.R. “Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile”
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	89.415.143.864	1.538.406.953
CONSUMI INTERMEDI:		
<i>stanziamenti iniziali:</i>	7.653.765.927	59.167.253
<i>quota Fondi da ripartire *:</i>		9.002.086
Totale:	7.653.765.927	68.169.339
IMPOSTE SULLA PRODUZIONE	4.712.935.210	85.672.467
TRASFERIMENTI	226.666.427.529	7.406.171
TOTALE SPESE CORRENTI	490.502.517.767	1.707.036.734
INVESTIMENTI FISSI LORDI	4.876.955.607	49.368.556
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	42.091.266.470	49.368.556

* stima assegnazione 2011 calcolata sulla base dei dati storici

Tav. 4 - rapporto tra centri di spesa

	consumi intermedi/ (redditi da lavoro dipendente+imposte sulla produzione) (%)	investimenti fissi lordi/ consumi intermedi (€)
MINISTERI	8,13%	1,57
C.D.R.3 “Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile”	4,20%	1,38

Nello specifico, sono stati rapportati gli stanziamenti della categoria 2 (CONSUMI INTERMEDI) con la somma degli stanziamenti delle categorie: 1 (REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE) e 3 (IMPOSTE SULLA PRODUZIONE).

Con tale indicatore, in sostanza, si evidenzia, dal punto di vista finanziario, la consistenza delle risorse “strumentali” per il funzionamento operativo, amministrativo e contabile in rapporto alla consistenza delle risorse umane impiegate.

Il confronto segnala l'esistenza di un rapporto superiore all'8% tra i valori anzidetti per le dotazioni della globalità dei Ministeri. Nel C.d.R. “Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile”, tale percentuale è pari alla metà (4,20%).

Dall'esame dei suddetti valori si evince come una organizzazione presente capillarmente sull'intero territorio nazionale, che effettua servizi istituzionali ad alto contenuto di beni strumentali, disponga di risorse per consumi intermedi assai inferiori al dato nazionale, mentre dovrebbe – eventualmente – presentare valori superiori proprio in relazione al livello di operatività del C.N.VV.F.

Ulteriore conferma di quanto riportato proviene, anche se con minore evidenza, dal rapporto tra consumi intermedi e investimenti fissi lordi, categorie di spesa strettamente correlate dalle esigenze di sostenibilità delle dotazioni strumentali del Dipartimento. Dai dati emerge che il C.d.R. “Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile” dispone di 1,38 euro per ogni euro di investimenti contro 1,57 euro della totalità dei Ministeri. La differenza tra tali indici è equivalente, in valori assoluti, a circa 10 milioni di euro.

B. GLI STRUMENTI DI FLESSIBILITÀ DI BILANCIO

L'analisi condotta nel precedente paragrafo, finalizzata ad analizzare l'impatto degli interventi di finanza pubblica sul bilancio del C.d.R.: “Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile”, ha preso in esame la misura delle risorse iniziali per consumi intermedi assegnate annualmente dal bilancio di previsione.