

ALL. 5

C.D.R.
DIPARTIMENTO
DELLA PUBBLICA SICUREZZA

PAGINA BIANCA



Dipartimento della Pubblica Sicurezza

----- ° -----

**Rapporto sull'attività di analisi e revisione
delle procedure di spesa – anni 2009 /
2010 – Circolare Ministero dell'Economia e
delle Finanze nr.38 del 15.10.2010 –
attuativa dell'art.9 comma 1 lettera a) del
Decreto Legge nr.78/2009.**

- Maggio 2011 -

PAGINA BIANCA

Indice

§ 1. Premessa

§ 2. Direzione Centrale per i Servizi Tecnico-Logistici della Polizia di Stato

§ 2.1 *Andamento delle risorse*

§ 2.2 *Analisi generale della situazione debitoria*

§ 2.3 *Quadro del debito 2009 / 2010*

§ 2.4 *Riorganizzazione delle attività*

§ 2.5 *Strategie contrattuali*

§ 3. Direzione Centrale per le Risorse Umane

§ 4. Direzione Centrale dei Servizi di Ragioneria

§ 5. Direzione Centrale della Polizia Criminale

§ 6. Direzione Centrale degli Istituti d'Istruzione

§ 7. Direzione Investigativa Antimafia

§ 8. Segreteria del Dipartimento della P.S.

§ 9. Conclusioni

§ 10. Tabella complessiva della situazione debitoria distinta per Direzioni e/o Uffici (**anni 2009 e 2010**)

§ 11. Tabella complessiva della situazione debitoria distinta per Direzioni e/o Uffici (**anno 2009**)

§ 12. Tabella complessiva della situazione debitoria distinta per Direzioni e/o Uffici (**anno 2010**)

§ 11. Tabelle di dettaglio riepilogative della situazione debitoria delle Direzioni e/o Uffici distinte in base alle Tavole 1, 2 e 3 della Circolare nr.38 del MEF

PAGINA BIANCA

§ 1. Premessa

Com'è noto la circolare 38/2010 insieme al D.M. 8 agosto 2010, attuativa dell'art. 9, comma 1-ter del D.L. n. 185/2008 e dell'art. 9 del D.L. n. 78/2009, si inserisce nel complesso delle misure e delle disposizioni finalizzate al controllo dei conti pubblici e al miglioramento della qualità della spesa.

Il percorso in atto dovrebbe propendere, in presenza di adeguate condizioni, a favorire la razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse di bilancio, assicurando la cura delle fasi concorsuali, che in un ambito di maggior certezza dell'entità dei servizi resi e dell'impegno contrattuale assunto consente la tempestività nei pagamenti delle somme dovute per le somministrazioni, forniture ed appalti.

La richiamata legislazione definisce inoltre l'impegno per le amministrazioni nell'adozione di misure organizzative, amministrative e contabili atte ad evitare la formazione di debiti pregressi.

A tal fine la circolare illustra i principali strumenti di flessibilità attivabili qualora, per ragioni sopravvenute e non prevedibili, si dovesse verificare in capienza di fondi rispetto alle obbligazioni già perfezionate in atti di impegno. Gli strumenti possono essere di natura amministrativa (le variazioni compensative nell'ambito del proprio bilancio, o eventuali fondi da ripartire di pertinenza di ciascuna amministrazione) o legislativa (assestamento).

Il presente elaborato ispirato ai principi dettati dall'art. 9, commi 1-ter e 1-quater del D.L. n. 185/2008 e dell'art. 9, comma 1, lettera a), punto 3) del D.L. n. 78/2009, fornisce una rilevazione sistematica dei debiti fuori bilancio e delle cause della loro formazione, costituendo il supporto conoscitivo indispensabile per contribuire a formulare proposte di variazione delle procedure di spesa che possano nel tempo aiutare ad evitare il formarsi di nuove situazioni debitorie.

Analogamente, il rapporto di analisi, nel formulare la dinamica degli stanziamenti, focalizza anche la formazione dei debiti fuori bilancio rilevati al 31.12.2009 e al 31.12.2010 - articolati per categoria economica - e si conclude con una sommaria delibazione delle misure atte ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie.

Le manovre di contenimento della finanza pubblica, in termini di riduzione delle dotazioni di bilancio, hanno determinato nel tempo - con particolare riferimento alla categoria delle spese per i "consumi intermedi" - una situazione di forte sottodimensionamento delle risorse a disposizione rispetto alle reali esigenze di spesa, tenuto soprattutto conto della capillare diffusione territoriale dei presidi della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri.

Le esposizioni debitorie, si sono formate principalmente nel settore delle spese incompressibili attesa la consolidata struttura organizzativa.

Si fa riferimento, in particolare, alle spese per la locazione dei locali, alle spese telefoniche, ai consumi di energia elettrica, alle spese di riscaldamento, nonché ai servizi di pulizia.

Per tali tipologie di spesa, non appare possibile contenerne — ulteriormente — i relativi impegni e ciò in relazione alle esigue disponibilità di bilancio, tenendo altresì conto che — allo stato — sembra impossibile ricorrere a variazioni compensative di bilancio o di partecipazione al riparto dei Fondi a disposizione del Ministero dell'Interno, e ciò, nonostante l'Amministrazione abbia assunto — ove possibile — utili iniziative volte al contenimento delle spese, sebbene — nel caso delle spese c.d. incompressibili — non è risultato possibile evitare la formazione di debiti pregressi.

§ 2. Direzione Centrale per i Servizi Tecnico-Logistici e della Gestione Patrimoniale

La Direzione centrale per i servizi tecnico logistici e della gestione patrimoniale provvede, tra l'altro, all'acquisizione della quasi totalità dei beni e dei servizi occorrenti alla Polizia di Stato, nonché al soddisfacimento di alcune specifiche esigenze dell'Arma dei Carabinieri connesse alla attività svolta a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (casermaggio, spese telefoniche, etc.).

La Direzione, infatti, gestisce oltre il 50% delle risorse economiche (esclusi gli oneri relativi al personale) stanziare per Dipartimento della pubblica sicurezza.

§ 2.1 Andamento delle risorse

L'analisi finanziaria degli ultimi anni evidenzia, come si evince nella tabella sotto riportata, una sofferenza economica che ha interessato particolarmente le risorse destinate alla spesa per i "consumi intermedi", cioè quella sostenuta per il pagamento dei beni (non durevoli) e dei servizi necessari al funzionamento della struttura amministrativa, che riveste preminente rilievo nell'attività di gestione della Direzione, per sua stessa natura incompressibili.

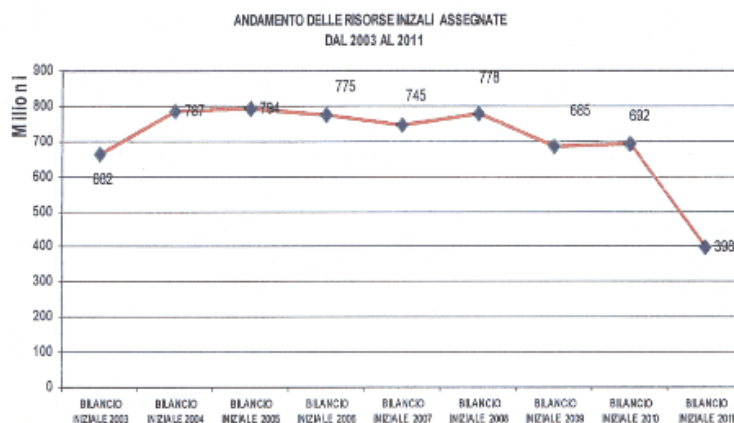
Tabella della spesa per consumi intermedi nel periodo 2002/2011

ANNI	CONSUMI INTERMEDI stanziamento iniziale (a)	% Diff.za annuale	TAGLIO RISORSE	IMPORTO TAGLIO RISORSE (b)	% TAGLIO	CONSUMI INTERMEDI AL NETTO DEL TAGLIO stanziamento iniziale (a-b)	% Diff.za annuale	CONSUMI INTERMEDI AL NETTO DEL TAGLIO COMPENSIVI DELLE VARIAZIONI (stanziamento globale)	% Diff.za annuale
2002	670,547		D.M. 29/11/2002	46,70	7,0	623,977		642,604	
2003	703,129	4,86	ART. T 23, 26 L.F. 2003	129,322	18,3	573,807	-8,04	698,492	8,7
2004	693,979	-1,3				693,979	20,94	1.009,867	44,58
2005	692,828	-0,17				692,828	-0,17	952,995	36,44
2006	676,834	-2,31	ART. 25 D.L. 223/2006	22,970	3,39	653,864	-5,62	883,809	-7,25
2007	645,940	-4,56	ART. 1 C. 507 L.F. 2007	81,199	12,57	573,213	-12,33	701,778	-20,61
2008	662,764	2,59	ART. 1 C. 507 L.F. 2007	105,020	15,85	557,653	-4,72	638,208	-9,06
2009	595,933	-10,80	D.L. 184/09	0,526	0,08	595,407	6,75	938,540 706,793*	47,06 10,75*
2010	587,820	-1,36	D.L. 125/10	4,841	-0,82	582,979	-2,09	632,848	-32,57* -10,46
2011	351,300	-44,33	L.S. 2011-art. 1 co. 13	30,442	21,10	331,3			

(gli importi sono espressi in milioni di euro)

*al netto delle risorse per debiti pregressi la % di incremento si riduce al 10,75% invece per il 2010 la % passa da -32,57 al 10,46%

L'attuale situazione di grave deficit stanziamenti/fabbisogno si inserisce quindi in un trend di decremento costante delle dotazioni economiche, che ha avuto inizio a partire dal 2002, come illustrato nel grafico che segue.



Il quadro finanziario anzidetto è la diretta conseguenza delle ricorrenti manovre di contenimento della finanza pubblica intervenute nel periodo di riferimento.

- D.l. 25.6.2008, n.112, convertito con modificazioni nella legge 6.8.2008, n.133, il quale dispone all'art.60, comma 1, per i capitoli di spesa "rimodulabili" della Missione "Ordine e Sicurezza Pubblica" – ove sono allocati quasi tutti quelli amministrati dalla Direzione Centrale – pesanti riduzioni onnicomprensive per il triennio 2009/2011;
- D.l. 31.5.2010, n.78, convertito con modificazioni nella legge 30.7.2010, n.122, il quale ha stabilito all'art. 2, comma 1, che «a decorrere dall'anno 2011 è disposta la riduzione lineare del 10% delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero»;
- D.L. 29.12.2010, n.225 (c.d. "Milleproroghe"), che ha disposto accantonamenti di tesoreria, fra gli altri, su nr. 12 capitoli amministrati da questa Direzione Centrale per complessivi € 1.034.180,82, determinando la traslazione al bilancio 2011 dei corrispondenti oneri, in gran parte già formalmente assunti (art.3), a cui si è aggiunto a fine anno un'ulteriore taglio di € 5.153.030,02 per il recupero di risorse relativi ai pedaggi autostradali; pertanto l'ammontare complessivo si è portato ad € 6.187.210,84;

- *Legge di Stabilità 2011 (art.1, comma 13), che ha apportato riduzioni lineari degli stanziamenti dei capitoli di spesa “rimodulabili” di ciascun Ministero. Tali decurtazioni hanno interessato ben ventisei capitoli amministrati dalla Direzione Centrale, prevalentemente nella misura di circa il 21,5% rispetto agli stanziamenti di bilancio, pari a complessivi € 30.960.686,00;*

§ 2.2. Analisi generale della situazione debitoria

Il decremento costante del flusso delle risorse ha contribuito inevitabilmente al nascere di situazioni debitorie.

L'andamento del debito dell'ultimo decennio viene evidenziato nel grafico seguente che mostra come la sofferenza finanziaria ha avuto un picco nel periodo 2002-2003, portandosi a livelli più bassi negli anni successivi.



Il debito per il 2009 e il 2010 pari a € 138,898 mln, è situato interamente nel segmento delle c.d. spese ineludibili.

Nel 2009 e 2010, si è fatto ricorso agli strumenti di flessibilità previsti dalla vigente normativa contabile:

a) in via amministrativa: le variazioni compensative nell'ambito delle risorse gestite dalla Direzione Centrale hanno permesso di rimodulare gli stanziamenti rispetto alle esigenze delle risorse. A ciò si sono aggiunte le risorse assegnate nell'ambito del riparto dei fondi speciali, decurtate di quelle destinate alla copertura dei debiti pregressi¹ maturati fino al 2008, che tuttavia sono risultate insufficienti alla copertura delle esigenze correnti, in quanto finalizzate principalmente alla ripresa degli “impegni pluriennali”.

¹ Cfr. Decreto n. 153194 del 2008 e decreti n. 38631 e n. 83949 del 2009

b) in via legislativa: in fase di assestamento di bilancio, nonostante le motivate richieste della Direzione Centrale, la Legge di Assestamento non ha disposto alcuna integrazione in termini di competenza. In tale sede non si è fatto ricorso alla facoltà di proporre le “rimodulazioni” tra stanziamenti di bilancio vista la scarsità delle risorse assegnate.

§ 2.3 Quadro del debito 2009-2010

*Il settore maggiormente deficitario è quello delle risorse destinate alla copertura delle c.d. spese ineludibili, al 31 dicembre 2010 la situazione debitoria ammonta a complessivi **Euro 138,898 mln**,*

L'analisi generale debitoria nella prospettiva territoriale, temporale, settoriale e per programmi, ha evidenziato il seguente quadro:

A) territoriale:

*€ 71,100 mln debiti a livello centrale
€ 67,797 mln debiti a livello periferico*

B) temporale:

*€ 55,134 mln debito al 31.12.2009
€ 138,898 mln debito al 31.12.2010, di cui € 83,763 mln formati nel 2010*

C) settoriale:

• Accasermamento P.S.	€ 33,116 mln
• Accasermamento Arma CC	€ 15,205 mln
• Impianti Tecnici, Tlc e Informatica	€ 57,159 mln
• Motorizzazione	€ 0,122 mln
• Casermaggio	€ 33,296 mln

D) per programmi:

*€ 66,481 mln Programma 8 “Polizia di Stato”
€ 66,988 mln Programma 9 “Arma dei Carabinieri”
€ 5,428 mln Programma 10 “Interforze”*

Il debito di € 138,868 mln si suddivide secondo le seguenti tipologie di spesa:

- € 52,473 mln per spese di gestione e manutenzione (€ 17,738 mln debito per il 2009 e € 34,735 mln debito per il 2010);

- € 32,848 mln per sentenze passate in giudicato relative alle spese per la fornitura energetica e il casermaggio per l'Arma dei Carabinieri, che sono state fonte di un annoso contenzioso (€ 15,421 mln per il 2009 e € 17,427 mln per il 2010);
- € 31,865 mln a copertura dell'impegno pluriennale relativo al "bracciale elettronico", nonché delle spese di telefonia mobile (€ 11,754 mln per il 2009 e € 20,111 mln per il 2010);
- € 21,710 mln per spese di locazioni e oneri accessori degli immobili per la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, i cui stanziamenti iniziali sono inferiori agli impegni assunti negli anni precedenti: (€ 10,220 mln per il 2009 e € 11,491 mln per il 2010).

Il debito di funzionamento (spesa per gestioni e manutenzioni) di € 52,473 mln, complessivo per gli anni 2009 - 2010, risulta quello più consistente in quanto le risorse destinate in generale alle manutenzioni sono sempre quelle maggiormente colpite dalle manovre di contenimento della spesa pubblica.

Tab. nr.1

Tipo di spesa	2009	2010	Totale	% Centrale	% Periferico	procedura prevalente
immobili p.s.:						
spese per lavori	2,44	2,800				
spese per manutenzioni	1,347	5,223	11,812	6,18	93,82	Accreditamento
immobili arma cc:						
spese per lavori	2,549	9,201				
spese per manutenzioni	1,170	1,698	14,620			Accreditamento
spese gestione manutenzione impianti e macchinari	10,138	15,155	25,293	94,03	5,97	Procedura negoziata
spese per gestione, manutenzione, carburante mezzi p.s.	0,092	0,029	0,121			Accreditamento
spese per trasloco mobili e arredi	-	0,447	0,447			Accreditamento
spese accasermamento ff.pp	-	0,178	0,178			Accreditamento
Totale	17,738	34,735	52,473			

Dalla tabella che precede, si evince che il debito è assorbito per il 50,23% dalle spese per lavori, gestione e manutenzione ordinaria degli immobili (€ 26,432 mln) e per il 48,2% dalle spese di gestione, manutenzione di impianti, apparati informatici e telefonici e assistenza ai beni di investimento finalizzate all'adeguamento dei sistemi tecnologici, informatici e di trasmissione dati, caratterizzati da un elevato livello di obsolescenza (€ 25,293), determinanti nell'attività operativa di controllo del territorio, investigativa e di contrasto al crimine.

Il residuo è assorbito dalle spese di gestione, manutenzione, oneri assicurativi e carburante per automotomezzi, velivoli e natanti, nonché tutte le altre spese per il parco mezzi della Polizia di Stato destinato al controllo del territorio e all'attività investigativa.

Al riguardo delle spese di gestione e manutenzione ordinaria degli immobili occorre precisare che i capitoli istituiti ai sensi dell'art.2, commi da 618 a 623, della Legge Finanziaria 2008, per le esigenze della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri (2732 per la P.S. e 2733 per l'Arma CC) in sede di bilancio iniziale sono risultati privi di stanziamento.

Si è reso, pertanto, necessario ricorrere allo strumento amministrativo della variazione compensativa dai capitoli relativi ai lavori e adattamento dei locali (2731/1/5 per la P.S.) e dai fitti (2535/6 per l'Arma CC).

Per il 2010 le risorse trasferite mediante le variazioni compensative di bilancio sono state pari ad € 13,5 mln dal capitolo 2536/6 (fitto locali).

Dalla tabella che precede (Tab nr.1) si evince che la maggior parte del debito relativo al segmento di spesa per lavori, gestione e manutenzione degli immobili è assorbita da quello per le spese per lavori e adattamento degli immobili. Infatti esso assorbe € 16,99 mln dell'importo complessivo di € 26,432 mln.

Per i lavori relativi agli immobili demaniali e privati adibiti a sedi e uffici della Polizia di Stato, Cap.2731 art.1 e art.5, dal rapporto tra il fabbisogno stimato, necessario a garantire la funzionalità degli immobili (€ 36,8 mln per il 2009 e ad € 29 mln per il 2010) e lo stanziamento definitivo (€ 11,2 mln per il 2009 ed € 8,3 mln per il 2010), emerge che il debito registrato nella "tavola 2", pari ad € 2,3 mln per il 2009 ed € 2,7 mln per il 2010, è stato contenuto rispetto alle necessità e alle esigenze del settore.

In dettaglio, per il 2009 dai capitoli 2731 art. 1 e 5 (con dotazione iniziale di € 12,559 mln ed € 7,292 mln) sono state trasferite risorse, mediante le variazioni compensative, a favore del cap. 2732, pari ad € 12,412 (rispettivamente di € 7,612 mln e € 4,800 mln). Durante l'esercizio sono state assegnate sul cap. 2731/1, da piani di riparto di fondi speciali, € 3,8 mln che hanno portato la dotazione definitiva ad € 8,747 mln, mentre quella del 2731/5 è rimasta di € 2,492 mln.

Per il 2010 dagli stessi (con dotazione iniziale di € 12,245 mln ed € 7,071 mln) sono state trasferite risorse, mediante le variazioni compensative, a favore del cap. 2732 pari ad € 12,412 (rispettivamente di € 7,612 mln e € 4,800 mln). Durante l'esercizio sul cap.2731/1 sono state assegnate € 1 mln da piani di riparto di fondi speciali, ed € 0,400 mln con una variazione compensativa dal 2731/11² che hanno portato la dotazione definitiva ad € 6,033 mln. Invece sul cap. 2731/5 non ci sono state altre variazioni e , pertanto, la dotazione definitiva si è attestata ad € 2,271mln.

² Spese per interventi di sicurezza Interventi di sicurezza sui beni immobili a disposizione di coloro che rivestono cariche pubbliche

Per quanto riguarda, invece, gli immobili adibiti a caserme dell'Arma dei Carabinieri, la situazione si presenta più critica, atteso il maggior numero dei presidi sul territorio nazionale rispetto a quello della Polizia di Stato.

In dettaglio, per i lavori relativi agli immobili demaniali e privati dell'Arma dei Carabinieri, Cap.2557 art.1 e art.2, dal confronto tra il fabbisogno stimato, necessario a garantire la funzionalità degli immobili, (€ 15 mln per il 2009 e € 23 mln per il 2010) e lo stanziamento definitivo (€ 7,5 mln per il 2009 ed € 11,9 mln per il 2010), emerge che il debito registrato nella "tavola 2", per il 2009 (€ 2,5 mln) è stato contenuto rispetto alle previsioni.

Per il 2009 dai capitoli 2557 art. 1 e 2 (con dotazione iniziale di € 4,690 mln ed € 2,918 mln), durante l'esercizio non sono state assegnate risorse aggiuntive.

Per il 2010 agli stessi (con dotazione iniziale di € 4,592 mln ed € 2,857 mln) sono state trasferite risorse, mediante le variazioni compensative, dal cap. 2535/6(fitto locali) pari ad € 4,5 mln (rispettivamente di € 1,5 mln e € 3 mln). che hanno portato la dotazione definitiva ad € 11,9 mln (rispettivamente di € 6,092 mln e € 5,857 mln).

§ 2.4 Riorganizzazione delle attività

Nell'ambito della Direzione centrale sono state adottate diverse misure di contenimento, razionalizzazione della spesa e ottimizzazione delle risorse.

È stata attuata l'informatizzazione dell'attività gestionale attraverso la realizzazione di un sistema di web-auditing gestionale della spesa che ha inizio con la fase di pianificazione degli acquisti in rapporto alle risorse finanziarie assegnate e si conclude con il transito dei dati in auditing gestionale per il monitoraggio dell'attività contrattuale espletata sulla base del Documento di programmazione approvato e reso esecutivo.

§ 2.5 Strategie contrattuali

Sempre nell'ottica del contenimento e razionalizzazione della spesa, sono state adottate strategie contrattuali in alcuni settori particolarmente critici, attraverso la stipula di nuovi contratti e la standardizzazione delle procedure.

La stipula di nuovi contratti ha determinato la riduzione del numero delle procedure e, soprattutto, ha permesso di assicurarsi condizioni più vantaggiose in rapporto al volume aggregato della domanda del bene o del servizio, conseguendo risparmi di spesa.

La standardizzazione delle procedure, approvata anche dall'Avvocatura Generale dello Stato, è stata realizzata attraverso l'elaborazione di schemi di contratto, contenenti clausole tipizzate, finalizzati all'omogeneizzazione delle attività nei vari settori in cui opera la Direzione centrale. Ciò ha consentito la riduzione del contenzioso.

La tipizzazione del cronoprogramma del procedimento amministrativo ha consentito di individuare e monitorare i tempi di ogni procedura in rapporto alla tipologia di spesa, tenendo presenti i limiti temporali di impegno previsti dalla contabilità generale dello stato ed ai tempi di consegna del bene e del servizio.

Nel settore impianti tecnici, telecomunicazioni e informatica, nell'ottica della riduzione e della razionalizzazione delle spese, è stato sviluppato un progetto per il progressivo trasferimento del traffico telefonico e dati, oggi veicolato su supporti trasmissivi in outsourcing, su reti già di proprietà dell'Amministrazione, assicurando l'interoperabilità tra le reti stesse e l'istituzione di un centro di gestione e controllo delle medesime.

Ancora nel settore informatica, è stata effettuata la rivisitazione e l'armonizzazione dei contratti in essere, al fine di evitare duplicazioni e conseguire maggiori economie di scala sia sulle forniture che sulla assistenza e manutenzione dei sistemi applicativi.

Nel settore dell'equipaggiamento, rilevanti economie di spesa sono state conseguite attraverso il "misuometro" delle taglie dei capi di vestiario, la cui adozione sul territorio ha reso possibile acquisti mirati e rispondenti alle reali esigenze degli operatori della Polizia di Stato.

Ulteriori risparmi sono stati conseguiti nei settori equipaggiamento e casermaggio proseguendo nella "distribuzione porta a porta" dei beni, consegnati direttamente dalle aziende fornitrici ai magazzini di servizio degli uffici e reparti destinatari.

Nel settore motorizzazione, infine, nel quadro del programma di ammodernamento del parco veicolare della Polizia di Stato, nei contratti di acquisto dei mezzi sono state introdotte clausole contrattuali con la previsione di "pacchetti di manutenzione" finalizzati a garantire la manutenzione dei mezzi stessi. Ciò ha contribuito alla riduzione delle relative spese, limitandole ai soli mezzi che presentano un grado di vetustà e obsolescenza.