La VQR, assieme al completamento dell'Anagrafe della ricerca, è destinata a produrre benefici non solo nel lungo periodo, atteso che i risultati della ricerca potranno essere oggetto di monitoraggio da parte delle strutture, al fine di avviare le necessarie azioni di miglioramento (come già rilevato in alcuni Atenei), e comunque sono già stati utilizzati dal MIUR per distribuire la quota premiale in base al merito.

5.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2013

Il finanziamento pubblico della ricerca è articolato su diversi livelli e avviene attraverso diversi strumenti.

Una parte riguarda il finanziamento delle università attraverso il Fondo di finanziamento ordinario, che non ha una destinazione d'uso vincolata e ne copre parte rilevante delle spese complessive, compreso il costo di docenti e altri addetti alla ricerca.

Vi sono poi le risorse stanziate a livello locale da Regioni e Enti locali, e gli interventi di cofinanziamento dei programmi europei, come il programma operativo nazionale "Ricerca e Competitività".

Le Amministrazioni centrali, da cui proviene la maggior parte dei finanziamenti, stanziano, invece, le risorse nella missione "Ricerca e innovazione" a sua volta suddivisa in otto Programmi di spesa.

Le risorse stanziate nel 2013 ammontano a oltre 3.197 milioni dei quali circa il 65 per cento viene erogato dal MIUR; seguono per dimensione le risorse gestite dai Ministeri della salute, dell'ambiente e dell'economia e delle finanze; significative anche le risorse previste nel bilancio dei beni culturali, essenzialmente dedicate alle attività di restauro.

Le risorse gestite dal MIUR si iscrivono nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata" (618,5 milioni, a fronte degli appena 8,2 milioni del 2012) e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base" (con uno stanziamento di 2.006 milioni a fronte dei precedenti 1.988 milioni); nettamente inferiori le risorse stanziate nel Programma "Ricerca per la didattica" (1,6 milioni; erano tuttavia oltre 7,4 milioni nell'esercizio precedente) quasi interamente destinate ai contributi ad Enti e Istituti operanti nel settore dell'istruzione.

Con riferimento al programma ricerca scientifica e tecnologica applicata, la quota maggiore degli stanziamenti (481,3 milioni) risulta destinata al pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale che, interamente impegnato, evidenzia pagamenti per soli 12,5 milioni.

Seguono, per dimensione, gli stanziamenti imputati al Fondo per gli investimenti della ricerca scientifica e tecnologica destinati al FAR che, a fronte di appena 1 milione circa del 2012, non registra stanziamenti iniziali di competenza nel 2013.

La riduzione (limitata peraltro all'anno 2013) di 30 milioni di euro, a valere sulla contabilità speciale relativa al Fondo per le agevolazioni alla ricerca di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, e successive modificazioni, ha inoltre impedito la possibilità di una riprogrammazione delle somme rinvenienti da minori utilizzi e/o economie sui progetti di ricerca industriale.

Il recupero di risorse non impiegate nelle precedenti programmazioni ha, tuttavia, consentito di avviare nel 2012 due rilevanti progetti del valore complessivo di circa un miliardo di cui sono state portate a compimento le attività istruttorie: il bando per lo sviluppo e il potenziamento di *cluster* tecnologici nazionali e l'avviso su *Smart Cities and Communities* nazionali.

Entrambe le iniziative hanno tuttavia prosciugato le risorse destinate alla concessione di contributi a fondo perduto con la conseguenza che nei prossimi mesi saranno ammissibili solo interventi finanziati nella forma del credito agevolato che, pur rappresentando una modalità di responsabilizzazione delle imprese, risulta meno appetibile in un momento di crisi economica.

Si segnalano al riguardo le recenti misure in materia di ricerca dettate dal DL n. 69 del 2013 volte a favorire interventi diretti al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca fondamentale e di ricerca industriale mediante la concessione di contributi alla spesa nel limite

del 50 per cento della quota relativa alla contribuzione a fondo perduto disponibili nel Fondo per le agevolazioni alla ricerca.

Si tratta di interventi, allo stato attuale non ancora avviati, in attesa di essere definiti nell'ambito del nuovo PNR, il cui *iter* è ancora in corso.

Quanto all'utilizzo delle relative risorse nel 2013, il decreto di riparto, che, in assenza di nuovo finanziamento si baserà esclusivamente sull'utilizzo di somme rinvenienti da rientri ed economie di gestione, non risulta ancora adottato.

Nel corso dell'anno 2013 è stato invece emanato il DD 12 marzo 2013 n. 435, di ripartizione delle risorse del Fondo per l'anno 2012, successivamente modificato con DD 21 novembre 2013 n. 2298 per un ammontare complessivo di 288,2 milioni.

Quanto alle risorse stanziate nel programma destinato alla ricerca di base, anche in tal caso una parte rilevante è assorbita dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca (FOE) – già esaminato - che, con 1.768,5 milioni (+7,3 per cento rispetto al 2012), rappresenta oltre l'88 per cento delle risorse assegnate al programma.

Le risorse assegnate al capitolo concernente il contributo dello Stato per la ricerca scientifica (cap. 1678), pari ad oltre 44 milioni anche nel 2013, si riconducono: per 20,5 milioni alle esigenze del Laboratorio di luce sincrotone di Trieste e di Grenoble; 0,4 milioni sono destinati al CNR per la costituzione di un Osservatorio sul mercato creditizio regionale e 20,5 milioni rappresentano le spese di gestione del Programma di Ricerca Aerospaziali PRO.R.A..

La gestione del contributo dello Stato alle spese di gestione PRO.R.A. è stato oggetto di uno specifico referto della Corte dei conti[55] che ha posto l'attenzione sulle modalità di utilizzo del contributo, nonché sulle verifiche in ordine alla gestione delle relative risorse svolte nell'ambito della funzione di vigilanza da parte dell'Amministrazione centrale interessata e dagli Organismi di valutazione e controllo interno a ciò deputati. Il finanziamento iniziale, a valere sui Fondi della legge n. 64 del 1986, destinato alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere e alle attività di ricerca e sperimentazione è stato di circa 387,3 milioni di euro a cui si sono aggiunte ulteriori risorse provenienti da leggi di bilancio e leggi speciali per un totale di 419,9 milioni di euro. Inoltre al programma ha contribuito l'ESA *(European Space Agency)* con 17,5 milioni di euro e la Regione Campania con 0,747. In aggiunta alle assegnazioni suddette, la legge n. 46 del 1991 ha stanziato un ulteriore contributo annuale di 20 milioni di euro per le spese di gestione e funzionamento del centro; tale contributo dal 2008 è stato portato a 24,1 milioni di euro. A seguito del suo ridimensionamento per gli anni 2013-15, lo stesso è stato erogato in anticipazione per l'anno 2013 con un importo di 20,9 milioni, e a saldo per il 2012 con 1,68 milioni.

Dall'analisi svolta dalla Corte sono emerse alcune criticità riconducibili all'attività di programmazione (manca un aggiornamento del programma cui risponde la sistematica adozione della pianificazione sostitutiva da parte dell'Ente attuatore - Centro Italiano Ricerche Aerospaziali – CIRA); alla disciplina contabile (in deroga ai principi di contabilità pubblica, gli stanziamenti sono stati comunque vincolati, anche se non spesi, alla realizzazione del PRO.R.A.; solo con la legge n. 49 del 2012 è stata prevista la possibilità di riassegnare anche a capitoli diversi da quello concernente la gestione del programma, le somme non utilizzate); alla non obbligatorietà del contributo (il costante livello degli stanziamenti ha indotto la qualificazione del contributo come certo e dovuto nei confronti dell'Ente ponendo in ombra i profili discrezionali); all'attività di controllo (vigenza o meno della Commissione di monitoraggio scaduta e mai prorogata; limitati interventi del Ministero competente, controllo solo documentale, mancanza di una valutazione vincolata a rigorosi canoni di discrezionalità tecnica).

Sempre nell'ambito delle risorse assegnate al programma relativo alla ricerca di base, registra una nuova flessione la quota destinata al Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) che, nel 2013, a seguito della riduzione di 20 milioni di euro

[55] Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sula gestione delle Amministrazioni dello Stato: deliberazione n. 18 del 2013.

operata dall'art. 1, comma 49 della legge n. 228 del 24 dicembre 2012, fruisce di soli 63,1 milioni (erano 82,2 milioni nel 2012 e dei 369,8 milioni del 2009)[56].

Attualmente, il FIRST è alimentato esclusivamente dai Fondi originariamente destinati ai Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN), che, secondo quanto stabilito dalla legge n. 35 del 2012 e dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, prevedono altresì una riserva di risorse da destinare per almeno il 15 per cento ai progetti internazionali e per almeno il 10 per cento ai progetti coordinati da giovani ricercatori *under 40*.

La riduzione dei finanziamenti ha, di conseguenza, reso necessario privilegiare il finanziamento di iniziative a favore di giovani ricercatori *under 40* (che garantiscono il necessario ricambio generazionale negli Atenei e negli Enti pubblici di ricerca) rispetto al finanziamento di iniziative a favore della ricerca libera universitaria (che costituisce *l'humus* per garantire la necessaria competitività in campo internazionale).

Quanto alle risorse programmate nel 2012, (39,4 milioni per i PRIN e 30,4 milioni a favore del Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base - FIRB)[57], con decreto del MIUR del mese di ottobre 2013 è stata formalizzata l'approvazione di 141 progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) di cui il 31,2 per cento sono stati presentati dai ricercatori più giovani per un ammontare di risorse assegnate pari a 38,2 milioni.

Nello stesso mese sono stati inoltre scelti i 67 progetti presentati da giovani ricercatori nell'ambito del bando Futuro in ricerca 2013 (circa 29,5 milioni) individuati in base al carattere innovativo delle idee presentate e al loro possibile impatto sia in termini di avanzamento della conoscenza sia dal punto di vista tecnologico applicativo; il finanziamento consentirà di stipulare contratti a tempo determinato in favore di circa 150 giovani ricercatori.

Resta peraltro ancora problematica la gestione delle risorse in conto residui, anche alla luce delle disposizioni che hanno ridotto i termini di conservazione in bilancio.

Come già più volte sottolineato, il problema del finanziamento dei progetti di ricerca risiede nei tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse, in quanto legati alla durata dei progetti stessi, che inevitabilmente superano i due anni.

La notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti ai finanziamenti dei progetti/programmi di ricerca è confluita nel FIRST dall'anno 2007 e alla data del 31.12.2013 risultava pari a: 132,2 milioni di residui passivi di provenienza anni 2012 e 2013 cui si aggiungono ulteriori 100,8 milioni di residui passivi in via di perenzione amministrativa al 31.12.2013 e per i quali è stata richiesta al Mef la proroga di un anno dei termini di conservazione (92,4 milioni per la ricerca applicata, 8,4 milioni per la ricerca di base).

Critico appare anche l'andamento delle reiscrizioni in bilancio di residui perenti. A fronte di uno *stock* di residui perenti pari a 1.941,4 milioni (1.827,2 milioni per la ricerca applicata e 114,2 milioni per la ricerca di base), nel 2013 sono state effettuate richieste di reiscrizioni in bilancio di residui perenti relativi ai due capitoli 7245 e 7320 per un importo di 135,4 milioni a

---

[56] Le risorse disponibili sul FIRST per l'anno 2013 sono state distribuite con d.i. n. 1049 del 19 dicembre 2013, assegnando 9,47 milioni per specifici interventi riguardanti progetti di cooperazione internazionale presentati nell'ambito di bandi lanciati da programmi o iniziative comunitarie o internazionali a cui partecipa il MIUR; 5 milioni per il finanziamento di interventi riguardanti attività di *Social Innovation* attraverso l'attribuzione di premi a soluzioni di particolare rilievo innovativo presentate in risposta a specifiche sfide lanciate dal Ministero, prioritariamente in relazione ai settori e alle aree tecnologiche individuate dal Programma *Horizon 2020* della U.E. e 48,67 milioni per il finanziamento di specifici interventi atti a garantire, attraverso procedure di tipo valutativo e comparativo inerente a progetti di ricerca, il ricambio generazionale e l'autonomia scientifica dei giovani ricercatori presso le università e gli Enti di ricerca pubblici afferenti al MIUR.

[57] Nell'ambito delle risorse destinate al FIRB è stato varato il Programma "Futuro in Ricerca 2013" volto a favorire il ricambio generazionale presso gli Atenei e gli Enti pubblici di ricerca, garantendo per ogni progetto un finanziamento pari al 70 per cento dei costi, mentre nell'ambito delle risorse destinate ai PRIN (Progetti di ricerca di interesse nazionale) è stato adottato il Progetto PRIN 2012 con lo scopo di favorire il rafforzamento delle basi scientifiche nazionali finanziando progetti che per complessità e natura possono richiedere la collaborazione di più docenti e ricercatori coinvolgendo Organismi di ricerca nazionali e internazionali le cui esigenze di finanziamento eccedono la normale disponibilità delle singole Istituzioni. Di rilievo appare, nell'ambito di entrambi i bandi, la scomparsa delle 14 aree disciplinari, ora raccolte in tre macro aree e i meccanismi di valutazione dei progetti effettuata tramite *"peer review"* anonima cui seguirà, solo per i progetti approvati, lo sviluppo in *full projects* per l'esame successivo.

fronte dei quali sono state accordate reiscrizioni in bilancio per soli 41,2 milioni (30,4 per cento di quanto richiesto).

Problematico resta peraltro anche lo smaltimento di tale mole di reiscrizioni che nel 2013, a fronte di oltre 481,2 milioni, evidenzia pagamenti pari solo al 2,6 per cento.

Diversa è la situazione esistente per i progetti di ricerca di base, dove, in base alle norme di semplificazione della legge n. 35 del 2012, la corresponsione dei finanziamenti per i progetti approvati dopo l'entrata in vigore della predetta legge avviene in unica soluzione anticipata, eventualmente procedendo, a consuntivo, al recupero delle quote di finanziamento non spese o non riconosciute come ammissibili a seguito dei controlli contabili effettuati dal MIUR.

5.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

In relazione alle risorse riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro Regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), nel 2012 la Commissione europea con propria decisione C (2012) 7629 ha approvato la proposta di revisione del programma, che ha riguardato sia la modifica del piano finanziario, sia una parziale revisione del piano delle attività.

In particolare, il PON Ricerca e Competitività FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) 2007-2013 ha aderito al Piano di Azione e Coesione che, al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'attuazione dei Fondi strutturali, ha avviato un'azione di riprogrammazione delle risorse per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno[58], rendendo disponibili 767 milioni da destinare ad operazioni caratterizzate da un'elevata complementarietà con i percorsi già avviati nel PON e che, per complessità di attuazione, potevano risultare incompatibili con le tempistiche imposte dalla normativa comunitaria.

Per quanto attiene all'ambito *ricerca*, il quadro complessivo sull'attuazione del Programma che emerge nel triennio 2010-2013 segna il completamento della fase di programmazione cui corrisponde una percentuale di realizzazione di circa il 59 per cento, più avanzata nell'ambito degli interventi avviati in attuazione del bando per il sostegno di progetti di ricerca industriale e dei progetti di potenziamento strutturale e infrastrutturale delle università e degli Enti pubblici di ricerca.

Nell'ambito dell'Asse I – Sostegno ai mutamenti strutturali, si segnala in particolare l'avanzamento dei progetti di ricerca e formazione, la cui spesa certificata rappresenta oltre il 58 per cento degli impegni, e i progetti di Sviluppo/Potenziamento di Distretti ad Alta Tecnologia e Laboratori Pubblico-Privati, tesi a sviluppare concentrazioni territoriali di specializzazioni scientifiche e produttive e ad aggregare una pluralità di soggetti pubblici e privati attivi, le cui spese certificate segnano il 37 per cento degli impegni. Più avanzato risulta lo stato di attuazione dei 92 progetti di potenziamento strutturale le cui spese certificate raggiungono l'80 per cento degli impegni.

Anche i progetti finanziati nell'asse III – Assistenza tecnica e attività di accompagnamento segnano uno stato di avanzamento superiore al 55 per cento.

Minore risulta la percentuale delle spese certificate rispetto agli impegni nell'ambito dei progetti appartenenti all'Asse II – Sostegno all'innovazione banditi nel 2012.

Lo stato di avanzamento dei 16 progetti per lo sviluppo di *smart cities and communities* evidenzia un ammontare di spese certificate pari al 15,6 per cento degli impegni mentre i 56 progetti di *Social Innovation*, che prevedevano lo sviluppo di idee tecnologicamente innovative per la soluzione, nel breve-medio periodo, di specifiche problematiche presenti nel tessuto urbano di riferimento, risultano appena avviati.

[58] Le linee di azione prevedono: la concentrazione degli investimenti, più forti presidi nazionali per azioni di indirizzo e affiancamento e per il monitoraggio della qualità della spesa; maggiore orientamento ai risultati con l'individuazione di obiettivi misurabili di miglioramento dei servizi fondamentali.

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. La programmazione strategica e l'attività dell'OIV; 1.2.Attività del nucleo di analisi e valutazione della spesa – NAVS; 1.3.* Spending review *e recupero efficienza*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Razionalizzazione di organici; 2.2. Razionalizzazione territoriale e di funzioni; 2.3. Organi collegiali; 2.4. Novità gestionali: prevenzione della corruzione e obblighi di pubblicità*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Riassegnazioni; 3.2. Residui di stanziamento, passivi perenti e reiscrizioni; 3.3. Situazioni debitorie*

4. Missioni e principali programmi di spesa: *4.1. Analisi finanziaria e principali risultati gestionali; 4.2. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi*: 4.2.1. "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura"; 4.2.2. Confische e funzionamento dell'ANBSC; 4.2.3. Sinergie tra le forze di Polizia; 4.2.4. Misure per il sovraffollamento delle carceri; 4.2.4.1. Camere di sicurezza; 4.2.4.2. Braccialetti elettronici; 4.2.5. Le problematiche dell'Immigrazione; 4.2.5.1. I centri dell'immigrazione; 4.2.6. Le relazioni finanziarie con gli Enti locali; 4.2.6.1. La *governance* delle procedure dei piani di rientro; 4.2.6.2. Le entrate riassegnate; 4.2.7. La cooperazione europea e internazionale; 4.2.8. Contrasto alla criminalità ed all'immigrazione clandestina; 4.2.9. Interventi di *Information Technology* per la semplificazione e razionalizzazione dei processi

Considerazioni di sintesi

Una prima considerazione attiene al riscontro di un sistema istituzionale che non ancora offre un quadro di certezza nel quale la riorganizzazione amministrativa, che, per il Ministero dell'interno, è decisamente proiettata sul territorio, possa muovere passi concreti di una certa consistenza.

Peraltro, la perdurante mancata attuazione del disegno di soppressione delle province e di creazione di enti intermedi non costituisce un argomento sufficiente per non sviluppare le analisi, che nel precedente periodo erano state effettuate dal NAVS, in un attento, efficace e ragionevolmente celere progetto di riorganizzazione complessiva, in quanto il Piano di *spending review* impone tempi rapidi.

In sostanza, l'evidenza fin qui percepita da quanto si è realizzato e, soprattutto proposto, è di una serie di misure non ancora inseribili in un quadro sistematico, essendosi mantenuta l'attuale organizzazione, salvo interventi più strutturati all'interno dei singoli Dipartimenti, come nel caso dei Vigili del Fuoco e della Polizia di Stato (in questo caso al livello progettuale

sulla razionalizzazione dei presidi) e quindi, maggiormente rispondenti ad una logica, perlomeno, di medio periodo.

Va peraltro sottolineato come esistano dinamiche di una certa incisività sul piano della riclassificazione del bilancio e della gestione di competenze sempre più complesse nelle relazioni finanziarie con gli Enti locali.

L'attuale normativa, oltre che per quanto si è detto in ordine al sistema territoriale, rende molto ristretti i margini di miglioramento in alcuni settori, come in quello dell'Immigrazione, laddove, in relazione, si è ritenuto di focalizzare i due profili attinenti ai Centri di accoglienza ed ai costi dei servizi sanitari a carico del Ministero.

Il quadro che emerge in tali contesti desta preoccupazione perché si sostanzia, nel primo caso in un continuo inseguimento di un livello di adeguatezza dei Centri, con un percorso ad ostacoli per le procedure e gli stati di avanzamento rapportati ai tempi, che viene compromesso dai successivi danneggiamenti, mentre, nel secondo caso, costituisce la rappresentazione di una spesa difficilmente gestibile, in quanto al di fuori dal sistema dei LEA, di una verifica delle diagnosi e di una programmazione reale.

La cooperazione internazionale è un elemento determinante, sia per la lotta al terrorismo che per quella alla criminalità organizzata e le operazioni condotte in tale contesto ne indicano l'assoluta indispensabilità, sia sul piano strategico che su quello operativo.

Gli strumenti necessari si basano, in una crescita esponenziale, sulle tecnologie avanzate ed è soprattutto la logica dell'interoperabilità che è la guida delle scelte strategiche e mira alla creazione di *databases* sempre più evoluti e condivisi. Tale profilo investe ovviamente tutti i settori delle amministrazioni pubbliche e, nel Ministero dell'Interno, si diffonde in uno spettro particolarmente ampio di aree tematiche specifiche che vanno dal governo territoriale ordinamentale e finanziario, alle analisi di supporto alle attività di indagine.

Al riguardo, un esempio di particolare interesse è il progetto relativo alla Banca Dati del DNA, che evolve significativamente l'ampiezza dei sistemi attualmente esistenti e comporta delicati problemi di trattamento dei dati.

L'implementazione dei sistemi informatici costituisce una priorità per tutta l'Amministrazione, ma, ferma restando l'esigenza di salvaguardare i livelli di sicurezza, i profili gestionali oltre a quelli strettamente finanziari, devono trovare una integrazione sotto l'aspetto della raccolta delle informazioni in un *database* condiviso, alimentato con continuità e che risponda ad una regia univoca. Il profilo logistico non è di scarso rilievo, a questo riguardo, in considerazione delle attuali diverse dislocazioni dei sistemi informativi gestionali.

L'analisi del bilancio del Ministero, prescindendo dalla spesa di trasferimento, mostrerebbe come la capacità di spesa corrisponda sostanzialmente alle disponibilità finanziarie.

Va peraltro evidenziato che la situazione debitoria, sulla quale la relazione si è ampiamente diffusa, raggiunge attualmente circa 500 milioni e che rimane allarmante e non suscettibile di un significativo ridimensionamento in tempi ragionevoli.

Non appare inoltre coerente con tale situazione l'esistenza di una disponibilità inutilizzata nei Fondi da ripartire di oltre 200 milioni.

La specificità del Ministero, che trova la sua espressione anche nella corrispondenza tra Centri di responsabilità e missioni da perseguire nei programmi nei quali esse sono declinate, pone problemi sul piano del coordinamento complessivo della strategia che, per quanto assicurata dall'Indirizzo politico, corrisponde all'unione delle specifiche strategie di settore.

L'analisi dei risultati risente di tali caratteristiche e la schematizzazione degli obiettivi, come avviene del resto in altre amministrazioni, non agevola una effettiva valutazione costi-benefici.

L'opportunità offerta dalle operazioni di *spending review* non va pertanto sottovalutata, proprio al fine di realizzare una profonda ricognizione di strutture, risorse e procedure che non dia per scontata la piena validità di quelle esistenti, ma, anzi, le metta in discussione per verificare l'esistenza e la realizzabilità di più efficaci opzioni alternative.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1 La programmazione strategica e l'attività dell'OIV

Il profilo più interessante, nella logica di consuntivo che caratterizza la relazione della Corte sul rendiconto, è la possibilità di verificare quali scostamenti siano stati rilevati tra le previsioni della Direttiva annuale e gli esiti dell'azione amministrativa, in attuazione di un processo circolare che coinvolge la Direttiva per l'esercizio successivo (quindi per il 2014), pur con l'evidente limite di poter disporre, da parte dell'Amministrazione, al momento dell'emanazione di quest'ultima, solo di dati di pre-consuntivo.

L'OIV del Ministero dell'interno ha portato avanti tale rilevazione che ha in primo luogo evidenziato come, su di un totale di 30 obiettivi strategici, quelli interessati da disallineamenti siano 6. Peraltro in due casi lo scostamento è nell'ordine del 50 per cento su obiettivi che nella Direttiva 2014 vedono raddoppiate le aspettative di risultato.

Appare pertanto opportuno focalizzare l'attenzione su di essi, anche per la mancata rimodulazione che presumibilmente si appalesava necessaria già al momento del varo della Direttiva 2014.

Non a caso il primo di essi, che attiene alla "Priorità politica C" concernente la collaborazione inter-istituzionale ed una migliore interazione con le autonomie locali nell'ottica della revisione della spesa pubblica e della stabilizzazione finanziaria, è l'"Obiettivo strategico C.3" che fa capo al C.d.R. 2, il Capo Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali e consiste nella riorganizzazione dell'apparato periferico nell'ottica complessiva, appunto, della *spending review*.

L'arco temporale è stato ovviamente stabilito su base pluriennale, con progressivi stati di avanzamento. Fermo restando che il cosiddetto indicatore di realizzazione fisica non consente di apprezzare la metodologia seguita per quantificare il risultato raggiunto, va rilevato che, per quanto fosse prudente il livello previsto per il 2013 (il 33 per cento), la stima che l'OIV ha fatto del livello raggiunto, è del 16,5 per cento.

Tavola 1

MISSIONI – PROGRAMMI CRITICI

Missione di riferimento	***Programma di riferimento***
1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio (002)	*1.3 Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio (002.003)*
2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (003)	*2.2 Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali (003.002)*

Il primo programma al quale si riferisce l'obiettivo strategico coincide sostanzialmente con la riforma della rete delle Prefetture che assicurano la rappresentanza dello Stato sul territorio.

La sua mancata realizzazione, sia pure parziale, viene ricondotta alla nota problematica della mancata attuazione della riforma che prevedeva l'abolizione delle Province.

Non convince pienamente, in considerazione della complessità del processo di ottimizzazione degli assetti territoriali di governo del territorio, che, a seguito di tale pronuncia, la prevista attività di analisi e studio sull'esercizio delle funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio sia stata interrotta in attesa di tale riforma.

Nell'ottica della *spending review*, la riorganizzazione degli organi territoriali di governo e degli uffici ad essi collegati risulta comunque un adempimento improcrastinabile. Appare pertanto discutibile la mancata evoluzione dell'attività che, comunque, nell'ambito del NAVS,

aveva registrato fino al 2012 risultati interessanti, come è stato evidenziato nella precedente relazione.

La parte "positiva" dell'obiettivo riguarda, nell'ambito del quadro di riordino delle Province delle Regioni a statuto ordinario, nonché delle funzioni amministrative ad esse conferite dallo Stato per il successivo trasferimento ai Comuni, l'attività di consulenza giuridica alle amministrazioni locali, finalizzata all'applicazione degli interventi normativi riguardanti l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni nella diverse tipologie previste, fino a 1.000 abitanti e fino a 5.000.

In concreto, nel 2013, l'applicazione delle funzioni fondamentali in forma associata ha riguardato i comuni con popolazione da 1.000 a 5.000 abitanti.

Va segnalato, al riguardo, il decreto ministeriale con il quale sono stati stabiliti i criteri per consentire agli enti stessi di gestire le funzioni fondamentali secondo le modalità stabilite da un'apposita convenzione.

L'altro obiettivo per il quale si è verificato un sensibile scostamento, rispetto alle previsioni, riguarda la Priorità politica E, con un contenuto piuttosto ampio, che attiene "alla realizzazione di interventi di informatizzazione e semplificazione dei sistemi amministrativi e delle procedure, di razionalizzazione organizzativa degli uffici e di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi, incentivando, in un'ottica coerente con il programma di riduzione strutturale della spesa, iniziative volte alla diminuzione dei costi e al recupero di risorse e facendo leva sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione".

In particolare, tale obiettivo riguardava l'integrazione delle iniziative finalizzate a garantite l'integrità e la trasparenza dell'azione amministrativa nell'ottica del miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici ed era assegnato al Responsabile della trasparenza e della qualità.

Tavola 2

MISSIONI – PROGRAMMI CRITICI

Missione di riferimento	**Programma di riferimento**
6. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche (032)	*6.1 Indirizzo politico (032.002)*

In sostanza, l'emanazione del decreto legislativo n. 33 del 2013, avrebbe comportato la modifica sostanziale dei criteri guida contenuti nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014, determinando l'esigenza di rivisitare il sito *web* del Ministero, in considerazione dei contenuti molto più ampi di quelli precedentemente previsti.

Le nuove linee-guida dovrebbero essere contenute nel Programma triennale 2014-2016 il quale, peraltro, non è stato ancora approvato, con un evidente ritardo rispetto al termine del 31 dicembre 2013.

Va dunque sottolineato come il processo sia quanto mai affannoso e comunque non possa il ritardo ricondursi agli asseriti requisiti formali che vanno assicurati in sede di pubblicazione dei dati richiesti sul *web*, ma semmai ai contenuti, tenendo conto del tempo passato dall'emanazione del decreto n. 33 e della possibile integrazione del precedente Programma triennale.

Gli adempimenti previsti dalla normativa anticorruzione, ai quali la relazione dedica una trattazione specifica, sono certamente complessi ma il processo di individuazione delle modalità di pubblicazione delle informazioni richieste sul sito *web* va comunque assicurato in tempi ragionevoli.

Tenuto conto dello stato di attuazione dell'obiettivo strategico, esso è stato interamente ripianificato nell'ambito della Direttiva per il 2014, con annessi indicatori di risultato sui

rispettivi obiettivi operativi; nella medesima Direttiva è stato anche previsto, per i servizi tipizzati da standard di qualità, il raddoppio rispetto a quelli già individuati.

Passando al piano metodologico, è importante segnalare la piena corrispondenza della pianificazione strategica con la programmazione economico-finanziaria. Ciò è assicurato dall'aggiornamento della programmazione strategica in base alla Nota integrativa al bilancio di previsione, in coerenza con gli stanziamenti definitivi approvati.

Come si è in precedenza accennato, l'attuazione di ciascuno degli obiettivi strategici è tuttora valutata - ad eccezione di settori peculiari quali il soccorso pubblico e la difesa civile nonché l'accoglienza per gli immigrati - con prevalente riferimento allo stato di avanzamento dei rispettivi piani di azione, e misurata perciò, sempre in prevalenza, con indicatori di realizzazione fisica, sulla base del grado di realizzazione degli obiettivi operativi che ne costituiscono l'articolazione, a ciascuno dei quali è attribuito, in percentuale, un proprio peso rispetto all'obiettivo strategico.

La Direttiva del 2013 ha anche previsto per alcuni degli obiettivi operativi 23 indicatori di risultato-*output*.

Nella Direttiva 2014, per specifici ambiti operativi che ne hanno reso più agevole l'utilizzo, si evidenzia un maggior ricorso ad indicatori di *output* per la misurazione degli obiettivi operativi che fanno capo a quelli strategici.

Meritano peraltro attenzione nella Direttiva 2014, alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge n. 190 del 2012, e dal decreto legislativo n. 33 del 2013, gli specifici obiettivi operativi volti all'attuazione delle iniziative e degli obblighi in materia di trasparenza e di prevenzione e repressione della corruzione, nonché in materia di qualità dei servizi pubblici, per la cui misurazione è stata anche prevista una batteria di indicatori di risultato.

In considerazione della rilevata esigenza di raggiungere in tempi ragionevoli tali obiettivi, recuperando i ritardi, attualmente riscontrati, tali sottolineature appaiono quanto mai opportune.

1.2. Attività del nucleo di analisi e valutazione della spesa – NAVS

Di particolare interesse è l'attività portata avanti dal NAVS del Ministero dell'interno, con la duplice finalità di:

- fornire un quadro sintetico dell'attività dell'Amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare con le politiche di intervento;
- migliorare il contenuto delle note integrative allegate al bilancio.

Va sottolineato che la classificazione del bilancio deve poter corrispondere in concreto alle finalizzazioni di spesa motivate dalle missioni assegnate ai grandi aggregati amministrativi.

L'affinamento riguarda soprattutto le spese per l'Interforze, in passato non puntualmente riferita ai soggetti destinatari delle risorse finanziarie.

Tale operazione ha quindi consentito un miglioramento complessivo della lettura del bilancio.

Appare infatti migliorata, in linea con le osservazioni della Corte, la costruzione dei programmi con il superamento di programmi utilizzati in base alla mera disponibilità di risorse, senza un'effettiva distinzione tra i soggetti coinvolti. Rimane peraltro una commistione nel programma interforze, come si vede, di seguito, peraltro temperata dalla suddistinzione in "Azioni" corrispondenti ai soggetti interessati (ad esempio Arma dei carabinieri).

Per quanto riguarda, in particolare, i programmi della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", questi sono stati riorganizzati in modo tale da permettere di distinguere più chiaramente le spese per la Polizia (programma 7.8) dalle spese per l'Interforze (programma 7.10), che includono le spese dell'Arma dei Carabinieri. Individuare tale distinzione ha

comportato un articolato spacchettamento e spostamento dei capitoli e dei piani gestionali riferiti ai programmi 7.8 e 7.10.

Nel complesso, sono state individuate 63 azioni per il bilancio del Ministero dell'interno (incluse le azioni denominate *"spese per il personale del programma"* inserite in ciascun programma di spesa).

La proposta del NAVS prevede una sostanziale riduzione dei programmi di spesa del Ministero che passano dagli attuali 16 a 11. Con l'eccezione del programma 7.9, la modifica del numero dei programmi è giustificata dalla contenuta dimensione finanziaria degli stessi. I programmi per i quali è stata proposta l'eliminazione sono stati in alcuni casi "declassati" ad azioni mentre in altri sono stati distribuiti tra più programmi .

In tale operazione di riclassificazione si è avuta l'accortezza di far corrispondere comunque la serie di programmi (o azioni) riattribuiti ad un unico C.d.R..

Un passo sicuramente importante ai fini di una migliore lettura del bilancio che rispecchi il più possibile i risultati della consuntivazione, è rappresentato dall'eliminazione dei fondi da assegnare destinando le risorse direttamente ai capitoli di spesa.

L'esistenza di tali fondi non permette infatti al Parlamento di prendere visione in fase di approvazione della legge di bilancio in maniera esaustiva della destinazione finale della spesa.

Da parte dell'Amministrazione, tale scelta è stata considerata eccessivamente vincolante nella gestione delle risorse, soprattutto in una logica di integrazione di finanziamenti ritenuti non sufficienti.

La disponibilità di fondi senza una predeterminata destinazione può essere infatti intesa come un fattore di elasticità del bilancio che consente di rendere la gestione meno limitata dalla scarsità di risorse.

Ad avviso della Corte tale posizione non può essere condivisa in quanto la chiarezza e leggibilità del bilancio non sono compatibili con una posta indistinta come quella della "missione" originaria "Fondi da ripartire" (cui corrispondono fino al bilancio 2013 i programmi presso le singole Amministrazioni) che, come è stato sottolineato più volte, non è una vera missione ma, anzi, *in re ipsa*, ne contraddice la funzione. Ben diversa è la scelta di allocare nei competenti capitoli di bilancio in base ad una responsabile programmazione le risorse finanziarie, fin dall'inizio dell'esercizio finanziario.

1.3. Spending review *e recupero efficienza*

La forte spinta a realizzare passi concreti sul piano della *spending review,* come prefigurato dal Piano del Commissario e nell'ottica di un'effettiva razionalizzazione degli assetti organizzativi, come costantemente auspicato dalla Corte dei conti, impone un coinvolgimento delle diverse componenti dell'Amministrazione, affinché le peculiarità che le contraddistinguono vengano tenute in conto in un disegno che sia, appunto, di razionalizzazione e non si risolva quindi in un asettico e trasversale taglio di risorse ma salvaguardi le funzioni esercitate ed i servizi resi, migliorando l'efficienza del sistema.

L'attività nel quadro della *spending review,* tenendo conto dell'abbattimento del 10 per cento delle spese rimodulabili, è finalizzata ai seguenti obiettivi:

- la razionalizzazione dei presidi;
- la riorganizzazione degli uffici centrali con una centrale unica di acquisto (oggi sono 12 i centri di spesa);
- la previsione di 30 milioni di risparmio provenienti dal piano di razionalizzazione con il demanio;
- la creazione di una direzione centrale per la tecnologia di comunicazione ed informatica (data-base interforze);
- la regionalizzazione delle procedure di gara (Dip. VVF);

• la riduzione degli edifici in locazione con i conseguenti risparmi, a fronte dell'utilizzazione degli immobili del demanio, preferibilmente quello militare in particolare per le esigenze operative dei VVF.

• Il risparmio energetico (150 milioni è la spesa per le attuali utenze).

Il Ministero considera una priorità non solo la predisposizione di appositi piani di razionalizzazione degli immobili utilizzati come sedi degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, ma anche una revisione dei modelli organizzativi.

In proposito, un gruppo di lavoro si occupa, in particolare, del modello organizzativo delle Prefetture; al momento sono già stati chiusi numerosi uffici (per il 2013 erano previsti i medesimi risparmi di spese del 2012, 2,5 milioni).

Sono stati rilasciati immobili in affitto a fronte dell'acquisizione di immobili demaniali. È attivo anche un gruppo di lavoro per razionalizzazione delle attività del Ced.

Si sta sviluppando un nuovo modello di organizzazione per il soccorso sul territorio, sostanzialmente incentrato sulle direzioni regionali del corpo VVF, che tiene conto dei profili logistici dai quali si attendono consistenti risparmi e dell'ottimizzazione del personale, in considerazione delle carenze organiche, concentrando le nuove assunzioni sulle attività operative.

Le novità gestionali riguardano anche il lato strumentale, come la rinuncia alle grandi navi a fronte di convenzioni con la Guardia Costiera, la rinuncia a metà delle dotazioni logistiche, ad esempio: meno autoscale (poco flessibili nell'uso) e più piattaforme aeree; meno mezzi unici particolari e più trattori che portano *container* (più flessibili nell'uso e confiscati alla malavita); rinuncia agli elicotteri (si useranno quelli ancora in dotazione sino ad esaurimento). Inoltre, sotto l'aspetto contabile, verranno unificati i capitoli di spesa per *canadair* ed elicotteri.

Un elemento che in via generale nell'analisi delle posizioni debitorie va preso in considerazione, sulla scorta di quanto precede, è costituito dall'esigenza di coinvolgere nell'azione di revisione della spesa, anche la spesa di funzionamento, finora trascurata.

Se i profili emergenziali necessitano di un approccio decisamente peculiare, gli assetti logistici ed organizzativi delle strutture hanno tipicamente un rapporto sinergico che trova soluzioni efficienti nella concentrazione soprattutto dei servizi amministrativi. Scelta questa che è ormai operativa, nel caso del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, con l'adozione (prevista dal d.P.R. n. 159 del 2012) di un modello organizzativo fondato sull'attribuzione di nuovi e maggiori compiti alle proprie strutture regionali, sia in materia di direzione dell'attività operativa sia in funzione di coordinamento e di gestione, in ambito regionale, delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Nell'anno corrente, la concentrazione in ambito regionale degli affidamenti dei servizi di mensa per le strutture operative dei Vigili del Fuoco, in origine frammentata al livello dei 100 Comandi provinciali, dovrebbe portare, a conclusione delle procedure di gara, un risparmio stimato in circa un milione di euro. Ulteriori risparmi potrebbero conseguirsi dalla concentrazione, a livello di Direzioni Regionali, degli affidamenti dei servizi di pulizia delle sedi operative dei Vigili del Fuoco, per i quali sono già state avviate le procedure di gara per lotti regionali.

Dal punto di vista strutturale, si può quindi affermare che la concentrazione logistica ed organizzativa su base regionale costituisca un passo importante, nell'ottica della *spending review*.

Il coordinamento delle strutture è assicurato da 18 Direzioni regionali dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Le sedi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco raggiungono, complessivamente, una estensione di circa 2.400.000 mq, di cui solo il 6 per cento è adibito ad attività amministrative.

Il basso livello dell'occupazione degli uffici dedicati ad attività amministrative costituisce un elemento interessante per la stima delle strutture destinate all'operatività.

Ferme restando le caratteristiche tipiche del Dipartimento dei vigili del fuoco, orientate all'immediata operatività e con una più ridotta incidenza delle funzioni amministrative, l'analisi del rapporto tra funzioni amministrative a funzioni tecniche potrebbe essere estesa a tutti i comparti, consentendo, in tal modo, di stimare un'"indice di operatività" delle strutture.

La razionalizzazione delle sedi è quindi un importante obiettivo, perché oltre a determinare risparmi migliora l'efficienza del sistema. Il livello evidenziato dalla seguente tabella per i due C.d.R. che hanno ottenuto nell'esercizio 2013 i maggiori risultati e che prevedono di aumentarne notevolmente la consistenza indica, come in tale ambito possano realizzarsi i maggiori risparmi.

Tavola 3

RISPARMI DA SEDI

(in migliaia)

C.d.R.		effettivi	attesi
3	VVF	619	5.321
6	PP	2.278	4.497
Totale		**2.898**	**9.818**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Amministrazione

Riduzione del parco autoveicoli

Diversa è l'incidenza della riduzione del parco veicoli, che, ovviamente, in contesti ad alta specializzazione, assume valori molto più elevati, in quanto non è certamente l'ammontare dei proventi derivanti dalla loro vendita ad assumere valore significativo, in considerazione del tendenzialmente elevato livello di obsolescenza, ma sono i risparmi derivanti dagli oneri di riacquisto e manutentivi ad essere rilevanti, oltre ad avere un indubbio valore etico.

Nel caso del Dipartimento VVF, il taglio complessivo di 87 autovetture in dotazione agli Uffici centrali pari a circa il 40 per cento del parco auto in dotazione nell'anno 2011 raggiunge numeri di rilievo, anche se, in buona parte, riguarda veicoli le cui condizioni d'uso erano già particolarmente problematiche o tali da consigliarne la messa in fuori-uso.

Valorizzazione economica dei beni

L'attenzione delle amministrazioni alla valorizzazione economica dei beni, può esprimersi in una vasta gamma di opzioni, che vanno da quella ambientale, a quella dei cosiddetti "segni distintivi", alla resa di servizi a terzi, alle sponsorizzazioni.

Tale valorizzazione, che incide in primo luogo sul patrimonio, consente di ottenere ulteriori fonti di finanziamento, come, per altro verso, accade con le sponsorizzazioni (delle quali potrebbe beneficiare in termini più consistenti degli attuali il nostro patrimonio culturale per i necessari interventi manutentivi).

Non vi è dubbio, peraltro, che la ricerca di proventi in grado di realizzare in concreto una politica di autofinanziamento è condizionata dalla nota questione della limitata riassegnazione dei medesimi al bilancio del Ministero ed in particolare agli stanziamenti dei C.d.R..

Pertanto, è comprensibile l'iniziativa legislativa, auspicata dall'amministrazione, di garantire la totale riassegnazione di tali proventi, in quanto, ad avviso della Corte, appare un'opzione da tenere in considerazione.

Come per attività già intraprese, in altri contesti, come quello già ricordato della Difesa, l'opzione più naturale è quella della valorizzazione economica del marchio e dei segni distintivi che contraddistinguono una specifica amministrazione, soprattutto laddove le sue caratteristiche operative presentano un richiamo positivo nella collettività.

Ciò può avvenire, sia con la semplice cessione del marchio (o, per meglio dire della licenza d'uso del medesimo), a fronte di proventi finanziari, sia nel contesto di una permuta intesa ad ottenere beni e servizi.

La citata questione delle limitate riassegnazioni ha, finora, resa preferibile tale ultima opzione che non comporta il versamento dei proventi in conto entrata, ma comporta profili non trascurabili in ordine alla corretta valutazione dei beni permutati ed alla circostanza che tali operazioni non determinano effetti sulle poste di bilancio, con evidenti perplessità sulla mancata inserzione di attività patrimoniali, nel conto, appunto, del patrimonio e sulla corretta evidenza di poste economiche che non possono essere annullate dall'asserita neutralità delle operazioni permutative.

La Corte ha più volte evidenziato questi aspetti (si citano in particolare le relazioni, in sede di analisi del Rendiconto generale, sul comparto Difesa), sottolineando come una più trasparente gestione di bilancio sia legata alla reale possibilità per un'amministrazione che realizza proventi con un'attività economica di poter contare totalmente su tali risorse, perseguendo validamente l'autofinanziamento di acquisizione di beni e servizi non accessibili con i tipici stanziamenti di bilancio.

Di diverso segno è la partecipazione del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile alla Consultazione Pubblica sull'Efficientamento Energetico delle sedi demaniali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, indetta dall'Agenzia del Demanio nel mese di febbraio 2013, avanzata dalla Direzione regionale per la Campania e successivamente estesa alle quattro regioni convergenti, da finanziarsi con fondi dell'Unione europea.

Gli interventi si concretizzano in opere edilizie di isolamento passivo dell'involucro, di trasformazione ed automazione degli impianti elettrici e di istallazione di impianti fotovoltaici e geotermici a bassa entalpia per la produzione di energia. Da tali interventi si reputa possibile ottenere un abbattimento medio dei consumi energetici nell'ordine del 40 per cento.

In questo caso, va sottolineato come si perseguano, contestualmente, più obiettivi: quello della diminuzione dei consumi, quello dell'utilizzazione di fondi europei e quello di un migliore impatto ambientale, quest'ultimo non scevro da valutazioni economiche e, comunque da rilevanze contabili, come indica l'ecobilancio approntato dalla Ragioneria generale dello Stato.

Un profilo che emerge costantemente e che, nella fattispecie, trova la leva dei fondi europei, è quello dell'esigenza di investire per migliorare un assetto logistico-organizzativo in un'ottica di razionalizzazione che pertiene in pieno alla "*spending review*" ma che non ha nulla a che fare con i meri tagli lineari.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Razionalizzazione di organici

Le leggi finanziarie approvate nel corso della XVI legislatura a partire dal 2007 e le successive norme di stabilizzazione economico-finanziaria, hanno profondamente inciso sulla organizzazione del Ministero dell'interno prevedendo la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (nel contesto della *spending review*) volto a razionalizzare e ottimizzare la gestione delle spese e dei costi di funzionamento del Ministero anche attraverso l'attuazione di incisive misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale dell'Amministrazione civile dell'interno[1].

Le dotazioni organiche del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, di livello dirigenziale e non, si sono, pertanto, ridotte, complessivamente, di n. 1.360 unità, passando da un totale di n. 26.059 unità di personale alle attuali n. 24.699 unità, come risulta, in dettaglio, dalle sottostanti tavole.

I "risparmi" delle misure di riduzione di cui sopra sono stati calcolati complessivamente in circa 58 milioni.

---

[1] Le predette misure, come già riferito nella precedente relazione al rendiconto 2012, sono state adottate con il d.P.R. n. 210 del 2009, predisposto ai sensi della legge n. 296 del 2006 (articolo 1, comma 404-416) e del DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, al quale hanno fatto seguito il dPCM 12 ottobre 2011, adottato in attuazione del DL n. 194/2009, convertito dalla legge n. 25 del 2010 (cd. decreto-legge "Milleproroghe" 2011) e il dPCM 25 giugno 2012, attuativo dell'art. 1, comma 3 del DL n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011.

Il ridimensionamento degli organici dei dirigenti prefettizi e contrattualizzati ha determinato la necessità di una conseguente revisione dell'assetto organizzativo unitamente ad una attenta revisione delle relative competenze. Pertanto, l'Amministrazione ha provveduto alla revisione degli assetti organizzativi attuata, per la carriera prefettizia, con i decreti ministeriali del 22 ottobre 2012 e del 5 dicembre 2013. Per i posti di funzione dei dirigenti dell'Area 1 di seconda fascia, il relativo decreto è stato adottato in data 24 dicembre 2012. Con i predetti decreti si è provveduto alla soppressione, in sede centrale, di n. 11 posti di funzione di viceprefetto, n. 39 di viceprefetto aggiunto e di n. 4 posti di funzione dei dirigenti dell'Area 1 di seconda fascia.

Va segnalato che non è stato completato il procedimento di riduzione relativo ai restanti n. 5 posti di viceprefetto e n. 30 posti di funzione di viceprefetto aggiunto, nonché di n. 24 uffici di dirigente di seconda fascia dell'Area 1, presso le sedi periferiche dell'Amministrazione, in attesa della complessiva revisione degli Enti locali intermedi, che determinerà inevitabili ripercussioni sull'assetto territoriale delle Prefetture-UTG.

Nel contesto del procedimento di riduzione delle posizioni dirigenziali, va segnalata la del. 23/2013 della Sezione centrale di controllo di legittimità che ha sottolineato come "le carenze di organico alla base del ricorso all'istituto della reggenza erano la diretta conseguenza della totale assenza di adeguati atti di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica da parte del Ministero dell'interno, atti tanto più necessari in considerazione dei rigidi vincoli di finanza pubblica che impediscono il ricorso a nuove assunzioni".

Gli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, in materia di *spending review*, avevano, infatti, come noto, previsto una incisiva riforma del sistema delle autonomie che contemplava il riordino delle Province, sulla base di determinati requisiti, e l'istituzione delle Città metropolitane, con contestuale soppressione delle Province insistenti nei territori destinati ad accogliere i nuovi enti.

Il procedimento non si è concluso, per la mancata conversione in legge del decreto-legge n. 188 del 2012, volto a rendere effettiva la riforma con l'indicazione delle Province da accorpare, e per l'intervento, in materia, della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 220/2013, ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 17 e 18 del predetto decreto-legge n. 95/2012[2], non ritenendo idoneo lo strumento del decreto-legge per realizzare la riforma dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione.

Attualmente, pertanto, l'Amministrazione sta procedendo alla revisione dell'assetto organizzativo delle Prefetture-UTG, ai fini della definitiva attuazione dei richiamati provvedimenti normativi di riduzione delle dotazioni organiche (d.P.R. n. 210/2009, dPCM 12 ottobre 2011 e dPCM 25 giugno 2012). Il relativo progetto è già stato inviato alle Organizzazioni sindacali di categoria per la prescritta concertazione.

Per quanto riguarda, invece, gli ulteriori interventi di riorganizzazione conseguenti alle misure di riduzione del personale previste dall'art. 2 del predetto decreto-legge n. 95/2012, l'art. 1, comma 115, della legge di stabilità 2013 ha disposto, per l'Amministrazione dell'interno, la sospensione dell'applicazione delle disposizioni contenute nel suddetto articolo 2, fino alla data del 31 dicembre 2013, in connessione alla analoga sospensione disposta, nel medesimo comma, per il riordino delle Province.

Il suddetto termine è stato, poi, ulteriormente prorogato al 30 giugno 2014 dall'art. 2, comma 2 della legge n. 119 del 2013 di conversione del decreto-legge n. 93[3] del 2013.

La legge n. 56 del 2014 ha peraltro disposto il nuovo quadro degli Enti locali con l'abolizione delle Province, e la configurazione delle Città metropolitane, oltre a disciplinare le unioni e le fusioni di Comuni.

---

[2] Convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012.

[3] Recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle Province".

E' peraltro in previsione una ulteriore proroga del termine per procedere alla riorganizzazione del Ministero ed in particolare alla configurazione del nuovo assetto delle Prefetture.

Nelle tavole che seguono, viene descritto l'intero impianto della riorganizzazione del personale dell'Amministrazione, come già realizzato, distinto per tipologie contrattuali e qualifiche, con i risparmi che le riduzioni hanno comportato.

In sintesi, le dotazioni organiche del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, a seguito dei vari interventi di contenimento della spesa pubblica, si sono ridotte di complessive n. 1.360 unita di personale, passando da un totale di n. 26.059 unità alle attuali 24.699.

I costi finanziari delle misure di riduzione sono stati calcolati, complessivamente, in circa 58 milioni.

Il Dipartimento di PS pur non essendo coinvolto direttamente dai provvedimenti di riduzione, ha diminuito il personale effettivo in organico, indirettamente, per il blocco del *turnover*[4].

La situazione effettiva del personale della Polizia di Stato si attesta a 100.682 unità complessive, rispetto alle 117.171 di organico, composte da 95.143 (107.535 in organico), destinate ai servizi di polizia e da 5.539 (9.636 in organico) destinate ai servizi tecnici.

Il personale in servizio presso il Dip. VVF ammonta nel 2013 a 31.128 unità (32.075 non dirigenziali e 185 dirigenziali), rispetto ad un organico complessivo di 34.710 unità in organico (34.517 non dirigenziali e 193 dirigenziali).

2.2. Razionalizzazione territoriale e di funzioni

Già con il decreto-legge n. 95/2012 il Ministero era stato posto al centro di un ampio progetto di riforma riguardante sia le competenze che gli assetti organizzativi dell'Amministrazione soprattutto per quanto concerne le strutture di livello periferico, in relazione al previsto riordino delle Province, rimasto poi inattuato.

In esecuzione dell'art. 10 del predetto decreto-legge, l'Amministrazione aveva, come noto, provveduto alla predisposizione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 1988, del regolamento in materia di riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio. Su di esso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati ha espresso parere contrario nella seduta 20 giugno 2013 a causa della mancanza di un quadro normativo certo sul riordino delle province.

In sostanza, la questione del riordino delle Prefetture la quale, peraltro, non può prescindere dal riordino delle altre strutture ed è evidentemente connessa anche con l'altra importante questione del coordinamento tra le Forze di polizia, nell'ottica di una razionalizzazione dei presidi, continua a riaprirsi senza aver raggiunto al momento un quadro definito.

Non può quindi dirsi che siano stati fatti reali passi avanti, al di là dei "tavoli aperti" ora nel nuovo contesto della legge recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"[5], che all'art. 1, comma 147, ha espressamente previsto che "*[...] Conseguentemente le pubbliche amministrazioni riorganizzano la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana.*".

Per quanto attiene alla seconda questione citata concernente la razionalizzazione delle Forze di polizia e dei loro presidii, con particolare riferimento alla Polizia di Stato ed all'Arma dei Carabinieri, va detto che un piano di massima, secondo quanto detto dall'Amministrazione, è ormai in fase avanzata di definizione e se ne fa cenno di seguito.

---

[4] In base all'art. 66, d.lgs. 112/2008 ss.mm. ed all'art. 1, commi 89, 90 e 91 della legge n. 228 del 2012.

[5] Legge n. 56 del 2014, G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

Progetto di rimodulazione dei presidi della Polizia di Stato

Il progetto è orientato a garantire con maggiore incisività la sicurezza dei cittadini migliorando e potenziando i servizi esistenti, eliminando quelli di minor produttività.

La prospettiva quindi è proprio quella di una *spending review* intesa ad un miglioramento del sistema in atto e non ad una sua depauperazione.

In tale contesto, tenendo conto dell'evoluzione delle tecnologie, viene superata l'ottica della " presenza fisica sul territorio".

Una strategia moderna, in sostanza, deve disporre di strumenti importanti come l'analisi degli indici di criminalità e sulla trasformazione della minaccia criminale; ma deve anche verificare quale sia il livello di operatività dei presidi esistenti, superando le sovrapposizioni rilevate e reimpiegando più validamente il personale in servizio.

In questo quadro vengono rafforzate alcune unità di pronto impiego, come i Reparti Prevenzione Crimine, caratterizzate dalla capacità di intervento rapido, senza limiti territoriali.

Uno dei nodi tipici di un processo di razionalizzazione è rappresentato dal dimensionamento delle risorse umane.

Si rileva dal progetto la seguente nuova configurazione rispetto a quella esistente, che tiene conto delle risorse finanziarie disponibili.

Tavola 4

MODIFICHE ORGANICO

	Organico ipotizzato		**Organico tabellare**	**Organico effettivo attuale** [6]
Operativi	95.300	**a fronte di**	107.535	95.561
Tecnici [7]	7.966		9.127	5.163
TOTALE	103.266		116.662	100.724

Fonte: dati Amministrazione

Prendendo atto dell'affermazione, da parte dell'Amministrazione, della scarsità di risorse rispetto alle esigenze da soddisfare, si osserva un sostanziale allineamento all'organico "di fatto" con un aumento del 2,5 per cento, riferito alla sola componente "tecnica", in coerenza con la spinta ad una maggiore informatizzazione dei presidi.

Del resto tale assetto determina un impatto positivo sull'azione della componente operativa.

I profili fondamentali del riassetto che viene proposto attengono ad un asciugamento dei Commissariati di P.S. cui fa da raffronto quello delle Compagnie dei Carabinieri e ad una razionalizzazione delle forze speciali a carattere sussidiario che si sovrappongono in alcune sedi.

La stessa articolazione interna "specialistica" della Forze di Polizia (Stradale, Ferroviaria, Postale e di Frontiera) è ovviamente oggetto di razionalizzazione, così come le particolari unità come le Squadre nautiche, i Nuclei sommozzatori, le Unità a cavallo e gli Artificieri.

In sostanza, vengono previsti:

- per le Questure, la soppressione di 11 Commissariati distaccati di P.S. ed il trasferimento di un altro presso una struttura della Polizia di Stato della stessa sede;
- per la Polizia Stradale, la soppressione di 2 Compartimenti e di 27 presidi minori, l'accorpamento di 6 presidi con uffici viciniori della medesima specialità e l'elevazione a Sottosezione Autostradale di un Distaccamento;

[6] L'organico attuale è relativo al mese di marzo 2014.

[7] Con esclusione dei ruoli dei sanitari e degli orchestrali.