

INTERNO

TAVOLA 15

## CAPITOLI ENTI COMMISSARIATI: COMPETENZA BIENNIO

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		Articolo/Piano di Gestione	Es.	stanz. Def. Comp.	impegno comp.	Pagato comp.	Res N Form Propri	Res N Form Stanz.	Economie/ Maggiori spese comp	
1 3 2 6	Spese per gli oneri relativi alle commissioni straordinarie nominate per la gestione degli enti locali, nei cui confronti c'è stato disposto lo scioglimento conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nonché spese per il trattamento economico del personale amministrativo e tecnico assegnato ai medesimi enti locali.	01	Spese per gli oneri relativi alle commissioni straordinarie nominate per la gestione degli Enti locali.	2014	5.282	5.281	5.281	0	0	1
				2015	4.624	2.658	2.658	0	0	1.967
		02	Spese per il trattamento economico del personale amministrativo e tecnico	2014	4.082	3.550	3.550	0	0	532
				2015	4.624	2.628	2.628	0	0	1.997
1 3 7 7	Somme destinate ad anticipazioni a favore degli Enti locali commissariati per favorire il ripristino della legalità	01	Somme destinate ad anticipazioni a favore degli Enti locali commissariati per favorire il ripristino della legalità	2015	40.000	40.000	0	40.000	0	0
<b>Totale 2014</b>					<b>9.363</b>	<b>8.831</b>	<b>8.831</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>532</b>
<b>Totale 2015</b>					<b>49.248</b>	<b>45.285</b>	<b>5.285</b>	<b>40.000</b>	<b>0</b>	<b>3.963</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Altro profilo di interesse, nell'ambito della *governance* degli Enti locali, riguarda l'associazionismo intercomunale, con un riferimento particolare alle unioni e alle fusioni in chiave di *spending review*. Il Ministero nel corso del 2015 ha effettuato un *focus* specifico sull'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni improntato alla riduzione della spesa e all'ottimizzazione dei servizi. Il monitoraggio effettuato ha messo in luce significative criticità, sul piano geografico e territoriale, sui profili organizzativi, sul versante della politica locale, nonché sul piano interpretativo. E' emersa anche la necessità di una più chiara e dettagliata definizione dei contenuti delle funzioni fondamentali, anche per la rilevata sovrapposizione tra "funzioni" e "servizi", che risulta particolarmente accentuata per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'erogazione dei servizi socio-assistenziali, da rendere attraverso i competenti ambiti di zona (A.T.O.), in ragione dei differenti bacini di utenza dei territori interessati. In tale quadro di incertezza, anche sul versante degli effettivi risparmi di spesa, come già rilevato nella relazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte<sup>17</sup>, per l'anno 2015 i fondi destinati all'associazionismo intercomunale sono pari a complessivi 71,9 milioni (di cui per le fusioni di Comuni: 1,5 milioni (art. 1, comma 164, legge n. 662 del 1996) e 30 milioni (art. 1, comma 730, legge n. 147 del 2013); e per le unioni di Comuni e le Comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali di 10,3 milioni (art. 53, comma 10, legge n. 388 del 2000); per le sole unioni di Comuni 30 milioni (art. 1, comma 730, legge n. 147 del 2013)<sup>18</sup>.

Nella recente audizione della Sezione delle Autonomie<sup>19</sup>, innanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera, questa Corte ha rilevato un deficit informativo connesso al fatto che solo il 30 per cento delle unioni di comuni<sup>20</sup> ha associato le funzioni fondamentali, benché si tratti di norme dirette ad assicurare il coordinamento di finanza pubblica e che le valutazioni, alle quali si rinvia, inerenti l'impatto non del tutto positivo delle funzioni associate sulla spesa, sono circoscritte a questo ristretto campione.

<sup>17</sup> Delibera n. 29 del 2014, recante l'approvazione della Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali per l'esercizio 2013.

<sup>18</sup> In relazione al contributo a favore delle unioni e delle fusioni dei Comuni (articolo 1, comma 17, lettera b), c comma 18), la legge n. 208 del 28 dicembre 2015 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", ha reso permanente – al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli Enti territoriali - la destinazione, nell'importo complessivo di 60 milioni, di quota parte delle risorse del Fondo di solidarietà in favore delle unioni e delle fusioni di comuni, già prevista per il triennio 2014-2016.

<sup>19</sup> Audizione dell'1/12/2015 "La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali".

<sup>20</sup> La Corte Costituzionale con sentenza n. 50 del 2015 ha dichiarato che le unioni di Comuni risolvendosi in forme istituzionali di associazione fra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi di loro competenza non costituiscono un Ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'Ente comune.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

In riferimento, infine, alle problematiche derivanti dalle recenti riforme, in particolare sulle province, si è pronunciata la predetta Sezione delle Autonomie<sup>21</sup> con il Referto al Parlamento sul riordino delle Province, alle cui valutazioni si fa richiamo.

## 3.2. Missione “Ordine pubblico e sicurezza”

La missione 7, “Ordine pubblico e sicurezza”, è condivisa con il MEF, il MIPAAF e con il MIT. All’Interno, per i tre programmi intestati<sup>22</sup>, sono destinate risorse per 8,5 miliardi, pari a 3/4 delle risorse totali della missione, mentre il 18 per cento è appannaggio del MEF, il 6,2 del MIPAAF e il residuo 1,6 al MIT.

In coerenza con le priorità politiche finalizzate al coordinamento e alla modernizzazione del sistema sicurezza, la missione detiene quasi il 32 per cento circa dello stanziamento complessivo del Ministero.

La dinamica di bilancio evidenzia, a fronte dello stanziamento di 8,5 miliardi, un impegno che copre oltre il 98,9 per cento delle risorse disponibili di cui la quasi totalità, 7,97 miliardi, pagate nell’esercizio, coprendo così una quota risorse di 1,5 punti maggiore rispetto al 2014. Si registra una lieve crescita dei residui propri all’interno della categoria economia II (consumi intermedi) e nella XXI (investimenti), parzialmente bilanciati in quest’ultima dal calo dei residui da stanziamento, andamento rispecchiato dall’aggregato finanziario anche a livello generale, visto il peso delle due categorie al suo interno.

TAVOLA 16

## PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 7

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanz. def. comp.		Impegno di competenza		Pag. comp.		Res N Form propri		Res N Form stanz.		Economiche/ Maggiori spese comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	6.707.307	6.926.925	6.575.402	6.898.286	6.431.359	6.848.257	144.043	50.029	61.850	0	70.055	28.639
di cui imposte pagate sulla produzione	402.866	416.699	397.673	414.435	397.298	413.977	376	459	4.777	0	416	2.263
Consumi intermedi	1.011.636	1.064.776	1.010.206	1.063.500	866.224	853.800	143.982	209.700	1	200	1.430	1.076
Trasferimenti di parte corrente	93.695	98.240	80.869	78.653	80.270	78.600	599	53	0	0	12.826	19.587
Altre uscite correnti	56.203	68.682	56.159	68.585	55.591	63.705	568	4.881	0	0	44	97
di cui interessi passivi	4.342	2.190	4.341	2.187	3.774	1.939	568	248	0	0	0	3
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>7.868.841</b>	<b>8.158.623</b>	<b>7.722.635</b>	<b>8.109.025</b>	<b>7.433.445</b>	<b>7.844.362</b>	<b>289.191</b>	<b>264.663</b>	<b>61.851</b>	<b>200</b>	<b>84.355</b>	<b>49.399</b>
Investimenti fissi lordi	230.049	279.759	126.290	240.194	78.676	97.859	47.613	142.335	103.758	39.559	2	6
Trasferimenti in c/capitale	801	30	801	30	801	30	0	0	0	0	0	0
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>230.851</b>	<b>279.789</b>	<b>127.091</b>	<b>240.224</b>	<b>79.478</b>	<b>97.890</b>	<b>47.613</b>	<b>142.335</b>	<b>103.758</b>	<b>39.559</b>	<b>2</b>	<b>6</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>8.099.691</b>	<b>8.438.413</b>	<b>7.849.726</b>	<b>8.349.249</b>	<b>7.512.922</b>	<b>7.942.251</b>	<b>336.804</b>	<b>406.998</b>	<b>165.608</b>	<b>39.759</b>	<b>84.357</b>	<b>49.404</b>
Rimborso passività finanziarie	60.596	29.227	60.592	28.166	49.661	26.015	10.932	2.150	0	0	3	1.061
<b>SPESE COMPLESSIVE</b>	<b>8.160.287</b>	<b>8.467.639</b>	<b>7.910.319</b>	<b>8.377.415</b>	<b>7.562.583</b>	<b>7.968.266</b>	<b>347.736</b>	<b>409.148</b>	<b>165.608</b>	<b>39.759</b>	<b>84.360</b>	<b>50.465</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Esaminate le evidenze contabili, si procede ad osservare gli obiettivi ed il conseguimento dei risultati. I programmi attengono al contrasto al crimine, tutela dell’ordine e della sicurezza

<sup>21</sup> Deliberazione n. 17/SEAUT/2015/FRG Referto al Parlamento sul riordino delle Province aspetti ordinamentali e riflessi finanziari (legge 7 aprile 2014, n. 56 - legge 23 dicembre 2014, n.190),

<sup>22</sup> Contrasto al crimine, tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica – 8; Servizio permanente dell’Arma dei Carabinieri per la tutela dell’ordine e la sicurezza pubblica – 9; Pianificazione e coordinamento Forze di Polizia – 10.

INTERNO

pubblica, il servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per le finalità di cui sopra e la pianificazione e coordinamento delle Forze di Polizia.

Le linee strategiche funzionali agli obiettivi istituzionali e le risorse ad esse dedicate nella direttiva annuale, anche in una visione triennale, riguardano essenzialmente la lotta al crimine in tutte le sue manifestazioni, fra l'altro con particolare attenzione all'attuazione al Piano straordinario contro le mafie, alla prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina, alla potenziamento della prevenzione e contrasto di ogni forma di criminalità organizzata. Obiettivi strategici sono considerati anche l'implementazione dei livelli di sicurezza stradale, ferroviaria e delle comunicazioni, così come il completamento attuativo dell'Obiettivo del PON Sicurezza per lo Sviluppo 2007-2013 e la programmazione e coordinamento dei Fondi europei e il PON 2014-2020 per incrementare la sicurezza interna, e la *governance* delle frontiere esterne finanziando interventi addizionali, per lo sviluppo economico e sociale delle Regioni "meno sviluppate". Fra gli obiettivi non conseguiti si rileva il mancato potenziamento dell'identificazione personale (AFIS) e della numerazione unica di emergenza, che non è stata ancora attuata del tutto sul territorio nazionale. A tal proposito, il Ministero ha riferito che, attraverso soluzioni tecniche alternative prospettate ed attuate, si è risolta la procedura di infrazione comunitaria per la mancata attuazione della numerazione unica; che sono state utilizzate le risorse messe a disposizione dalla LS 2015 per completare l'adeguamento tecnologico; che il termine attuativo è previsto nel 2017, ed infine che l'attuazione è connessa ad interventi tecnologici delle Regioni, non tutte però allineate al sistema di centrale unica di risposta regionale.

Per la tutela dell'ordine pubblico, le modalità attuative sono caratterizzate da profili sinergici con il territorio, quali a titolo esemplificativo patti per la sicurezza e protocolli con gli enti locali (7 accordi e numerosi rinnovi pattizi), in un quadro di "sicurezza integrata", ed anche ricognizione e proposte di integrazione operativa degli apparati di videosorveglianza pubblici/privati, finalizzato ad un sistema di georeferenziazione. Ed ancora, gli obiettivi sono perseguiti anche attraverso pianificazione e coordinamento delle Forze di Polizia sia in ambito nazionale che internazionale<sup>23</sup>.

L'Amministrazione ha riferito che sulla base dei dati raccolti è confermato un sensibile incremento del ricorso a forme di collaborazione tra le varie Forze di Polizia.

Con riguardo ai fondi comunitari, suscita perplessità la vicenda che ha visto la mancata certificazione di alcuni pagamenti. La dotazione finanziaria complessiva del PON 2007-2013 di 772 milioni registra un livello di pagamenti di 665 milioni e la quota residua dei progetti ammessi a finanziamento è stata trasferita sulle risorse del PAG (Piano Azione Giovani Sicurezza e Legalità). La Commissione Europea ha dapprima sospeso i pagamenti intermedi per la sussistenza di procedure derogatorie non ammissibili, poi in parte sbloccati sul presupposto dello stralcio delle procedure non conformi. Il divario rispetto alla spesa certificata, come riferito dalla competente Direzione, sarà coperto, conformemente alla proposta inviata alla Commissione europea ma non ancora accolta, attraverso il trasferimento di progetti al PAG e al programma di spese relative a progetti "retrospettivi", coerenti con il Piano Strategico Nazionale 2007-2013.

La programmazione nazionale del nuovo PON 2014-2020, con una dotazione finanziaria complessiva di 377 milioni, è stata condivisa e approvata dalla Commissione europea il 20 ottobre 2015.

Vi sono altri fondi comunitari gestiti dal Ministero, fra i quali si menzionano il Fondo europeo per le frontiere esterne 2007-2013, i cui pagamenti sono terminati al marzo 2016; il FAMI ed il FSI relativi alla programmazione 2014-2020.

Con riguardo al contrasto all'immigrazione irregolare si rappresenta quanto segue.

L'operazione *Triton*, condotta sotto l'egida dell'Agenzia *Frontex*, è finalizzata al controllo dei flussi migratori irregolari nel Mediterraneo centrale ed a combattere il *cross border crime*,

<sup>23</sup> C.A.S.A - Comitato analisi strategica antiterrorismo, direttiva in tema di circolarità informativa in tema di lotta alla criminalità organizzata, ruolo centrale della DIA - direzione investigativa antimafia, l'organismo interforze - Direzione centrale servizi antidroga, Direzione centrale anticrimine polizia ferroviaria e delle comunicazioni

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

persegue l'obiettivo di migliorare la sicurezza delle frontiere, di compiere operazioni di ricerca e soccorso, ma anche cooperazione operativa e scambio di informazioni, con l'identificazione di possibili rischi e minacce<sup>24</sup>.

Vi sono attualmente coinvolti un ampio numero di Stati membri, pari a 26 Paesi oltre l'Italia, e nel 2015 è stato ampliato il *budget* complessivo annuo previsto per l'operazione, quantificato in 37.700.000 euro per l'intero 2015, di cui 5.815.330,72 euro a rimborso dei costi sostenuti dalla Polizia di Stato e 12.992.244,74 euro sostenuti complessivamente dalla Marina Militare, Capitaneria di Porto, Carabinieri e Guardia di Finanza. L'operazione *Triton* viene integralmente finanziata attraverso l'utilizzo di risorse poste a disposizione da FRONTEX.

L'area operativa (figura 3) è stata definita a seguito delle indicazioni del Consiglio d'Europa ed è attiva dal 28 maggio 2015.

AREA OPERATIVA

FIGURA 3



Fonte: Ministero dell'interno

L'Agenda europea sulla migrazione ha inteso rispondere alla problematica migratoria che si consuma in tutto il Mediterraneo, mediante una sinergica azione su diversi fronti: salvare vite umane in mare, combattere le reti criminali di trafficanti, ricollocare i migranti bisognosi di protezione. Per dare immediata assistenza agli Stati membri ha proposto lo sviluppo di un nuovo approccio alle "zone calde" denominato "*Hotspot approach*". Compito dell'*hotspot* è fornire una piattaforma per le Agenzie europee (Frontex, EASO, Europol, Eurojust) che, a diverso titolo e in base ai rispettivi mandati, sono chiamate ad affrontare il fenomeno migratorio, in modo celere ed integrato. In Italia, è stata istituita la *Task Force Regionale (Regional Task Force)* di Catania<sup>25</sup> – coordinata da Frontex – che agisce come fornitore di servizi mediante il conferimento di adeguati spazi e equipaggiamento in cooperazione con le autorità italiane<sup>26</sup>. In Italia le strutture *Hotspot*

<sup>24</sup> È prevista la cooperazione con le seguenti Agenzie e Organizzazioni internazionali: Europol, EFCA, EASO, EMSA, FRA, UNCHR, IOM, EEAS/CSPD Mission "EUBAM LYB"

<sup>25</sup> Il Centro è operativo dal 26 giugno 2015. Al momento l'ufficio è ospitato nella sede del Commissariato "Borgo Ognina", ed il Comune di Catania ha messo a disposizione una porzione dell'ex Convento Santa Chiara, a titolo gratuito

<sup>26</sup> Quale centro di imputazione unico tra i differenti teams di esperti coinvolti nell'*Hotspot* per una reciproca condivisione e scambio informazioni al quale distaccare i rappresentanti degli Stati membri che dovranno tenere i

INTERNO

previste, non completamente funzionanti, erano sei: cinque in Sicilia – Lampedusa, Trapani, Augusta (non più in programmazione), Porto Empedocle (Agrigento) e Pozzallo (Ragusa) – e una in Puglia, a Taranto. Complessivamente la capacità ricettiva, secondo quanto riferito dall'amministrazione è di 2.100 posti, e in tali strutture si effettua uno screening sanitario ed il priconoscimento con impronte digitali.

### 3.3. Missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"

La missione 27 registra stanziamenti per 1,22 miliardi, che rappresentano solo il 4,5 per cento del totale del Ministero. Peraltro, pur essendo una missione condivisa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'economia e finanze, i programmi intestati al Ministero assorbono il 53,5 per cento dell'intera missione, il 46 è di competenza MEF e solo lo 0,5 in dotazione al Ministero del lavoro.

Le evidenze contabili mostrano un netto miglioramento dei residui propri nei trasferimenti di parte corrente, fatto che ne ha influenzato l'andamento a livello di intera missione e che, assieme al maggior livello dei pagamenti, ha visto un aumento degli impegni presi, passati dal 96 a 99,5 per cento delle risorse stanziare, e pagamenti in crescita dall'81 al 91 per cento delle risorse impegnate; di conseguenza i residui propri risultano dimezzati e quelli di stanziamento ridotti a un decimo del livello 2014.

TAVOLA 17

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 27

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanz. Def. Comp.		Impegni di competenza		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	24.914	23.871	22.993	22.595	22.915	22.516	78	79	0	0	1.921	1.276
di cui imposte pagate sulla produzione	1.505	1.440	1.396	1.373	1.396	1.373	0	0	0	0	109	66
Consumi intermedi	20.952	19.031	20.660	18.376	9.163	13.717	11.497	4.660	57	148	234	507
Trasferimenti di parte corrente	1.090.344	1.155.383	1.086.763	1.155.303	882.419	1.056.425	204.345	98.879	0	0	3.581	79
di cui alle Amministrazioni pubbliche	291.894	1.880	291.894	1.849	246.369	1.680	45.525	170	0	0	0	30
Altre uscite correnti	47	115	47	74	47	62	0	11	0	0	0	42
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>1.136.257</b>	<b>1.198.400</b>	<b>1.130.464</b>	<b>1.196.348</b>	<b>914.544</b>	<b>1.092.719</b>	<b>215.920</b>	<b>103.629</b>	<b>57</b>	<b>148</b>	<b>5.735</b>	<b>1.904</b>
Investimenti fissi lordi	45.622	20.989	8.187	17.583	6.719	16.855	1.467	729	37.435	3.406	0	0
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>45.622</b>	<b>20.989</b>	<b>8.187</b>	<b>17.583</b>	<b>6.719</b>	<b>16.855</b>	<b>1.467</b>	<b>729</b>	<b>37.435</b>	<b>3.406</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>1.181.879</b>	<b>1.219.389</b>	<b>1.138.651</b>	<b>1.213.932</b>	<b>921.263</b>	<b>1.109.574</b>	<b>217.388</b>	<b>104.358</b>	<b>37.492</b>	<b>3.554</b>	<b>5.736</b>	<b>1.904</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'anno 2015, per la missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", è stato effettuato l'accorpamento dei due programmi di bilancio "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale (27.2)" e "Gestione flussi migratori (27.3)". Tale accorpamento è funzionale ad una semplificazione nella gestione dei capitoli dal punto di vista amministrativo ed economico-finanziario.

Il nuovo programma 2 eredita e incrementa le risorse del precedente, portandole oltre il miliardo di euro, in ragione di un miglioramento ed estensione dell'intervento all'inclusione sociale e alla garanzia dei diritti degli immigrati.

Migliora sensibilmente l'impegno sugli stanziamenti (dal 92 al 95 per cento) e anche il pagamento dei trasferimenti correnti della missione (dal 81 a oltre l'91 per cento degli impegni)

contatti con le strutture dei servizi nazionali e in particolare con il *JCC (International Coordination Centre for Frontex Joint Operations)*. Si garantisce così una stretta interazione tra gli attori nazionali e l'Unione europea nonché il miglioramento dei collegamenti con altri attori internazionali quali INTERPOL, IOM e UNHCR.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

proprio in ragione del nuovo programma, con beneficio sui residui e sulle economie di competenza che, cumulati, passano dal 22 per cento degli stanziamenti al 9 per cento.

TAVOLA 18

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA  
CATEGORIA ECONOMICA V - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti Programma 002	Stanz. Def. Comp.			Variazione anno precedente			Percentuale sul totale Stanz. Def. Comp.		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale			1.044.588			1.044.588			8,2%
Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	410.524	696.821		150.567	286.296	-696.821	3,4%	5,6%	0,0%
<b>Totale</b>	<b>410.524</b>	<b>696.821</b>	<b>1.044.588</b>	<b>150.567</b>	<b>286.296</b>	<b>347.767</b>	<b>3,4%</b>	<b>5,6%</b>	<b>8,2%</b>

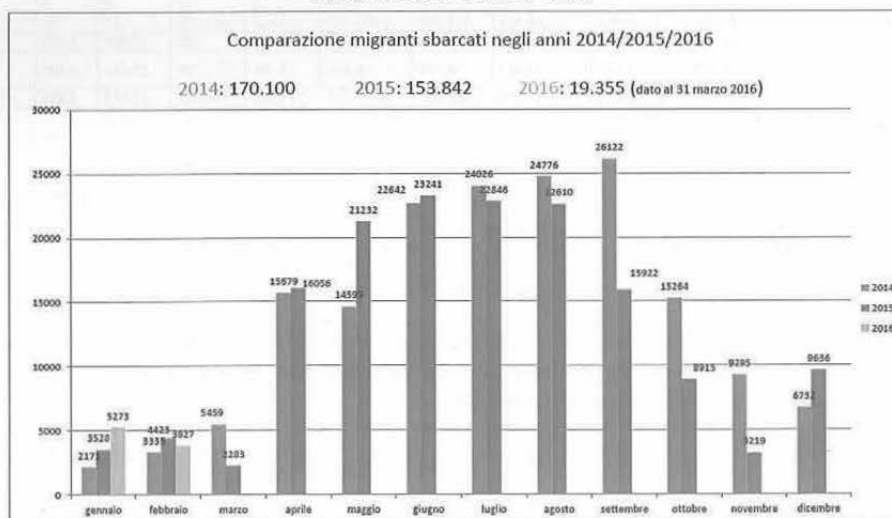
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli obiettivi strategici individuati nella direttiva riguardano da un lato il consolidamento delle iniziative, anche a livello comunitario, dirette al riconoscimento dei diritti dei cittadini stranieri ed alla loro progressiva integrazione attraverso percorsi di inserimento socio-lavorativo, nell'ambito del potenziamento della rete multilivello dei servizi di accoglienza, dall'altro l'ottimizzazione del sistema delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, nonché la promozione dell'attuazione di servizi ed interventi a favore dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia, attraverso la gestione del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI 2014-2020) e l'esercizio delle funzioni di gestione e controllo del relativo programma nazionale.

La perdurante instabilità politica dei Paesi dell'Africa e del Medio oriente e la povertà hanno determinato nell'ultimo triennio una crescita esponenziale della pressione migratoria di natura soprattutto umanitaria. L'obiettivo è perseguire sia il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori, sia l'integrazione degli stranieri e l'accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo al contempo l'ordine e la sicurezza pubblica.

FIGURA 4

SBARCHI MIGRANTI 2013 - 2016



Fonte: Ministero dell'interno al mese di marzo 2016

INTERNO

Il sistema di accoglienza è caratterizzato da una rete degli Enti locali, che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio: il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Gli Enti locali attivano il sistema attraverso le risorse finanziarie messe a disposizione dal Ministero dell'interno, attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, cioè con contributi in favore degli Enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza per i richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria. Inoltre, intervengono sul territorio i soggetti del terzo settore, che contribuiscono alla realizzazione degli interventi.

La gestione dei flussi migratori giunti nel nostro paese richiede perciò un coordinamento funzionale ed operativo a tutti i livelli di governo, con la finalità di superare l'approccio emergenziale e per gestire il fenomeno migratorio attraverso l'organizzazione dell'accoglienza, con la leale collaborazione fra diversi livelli di governo. In sede di Conferenza unificata del 2014, è stato approvato il Piano operativo nazionale, con risorse a carico del Governo, ed una ripartizione dei migranti per quote regionali, fissate in sede di Tavolo di coordinamento nazionale.

Le strutture dedicate complessivamente sono i Centri governativi (CDA, CARA, CIE, CPSA)<sup>27</sup>, i centri del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar) e le strutture temporanee. Il Piano prevede che, qualora i centri governativi e quelli del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) non siano sufficienti, venga effettuata la distribuzione dei migranti sul territorio, a cura del Tavolo di coordinamento nazionale, in strutture appositamente attivate (strutture temporanee di accoglienza).

Nel 2015, risultano pervenuti circa 154 mila migranti ed al 31 dicembre 2015 risultano presenti 103,7 mila migranti, di cui 76.683 ospitati nelle 3.640 strutture temporanee attivate, 19,7 mila nello Sprar<sup>28</sup> e 7,4 mila nei centri governativi<sup>29</sup>.

La spesa sostenuta nell'esercizio 2015 per l'accoglienza dei centri governativi e per le strutture temporanee è stata pari allo stanziamento per 610 milioni<sup>30</sup>, e la quota maggiore è stata assorbita dalle strutture temporanee. Le spese ulteriori hanno generato nell'esercizio debiti fuori bilancio, in particolare per circa 211 milioni sul cap. 2351-Spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri – pg. 2.

Per evitare oneri aggiuntivi, quali interessi o spese di contenzioso, l'amministrazione ha disposto, con provvedimento n. 3197 del 13 aprile 2016 in favore delle Prefetture, un primo accreditamento di 180,57 milioni in conto competenza 2016 per il progressivo ripiano dei debiti 2015, l'ulteriore accreditamento di 30,96 milioni a saldo è stato disposto con decreto n. 3921 in data 4 maggio 2016.

Altre spese sono state sostenute, sia per le esigenze correlate all'adeguamento funzionale degli *Hotspot*, sia per l'accoglienza dei minori non accompagnati e quelle connesse al sistema di seconda accoglienza (Sprar) finanziato con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA).

Gli impegni per i centri Sprar<sup>31</sup> e per la convenzione ANCI sono stati pari a 213,4 milioni. Sono stati attivati in tale ambito anche le risorse europee del FAMI (Fondo Asilo Immigrazione e Integrazione)<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Centri Di Accoglienza, Centri Accoglienza Richiedenti Asilo, Centri di Primo Soccorso e Accoglienza e Centri di Identificazione ed Espulsione.

<sup>28</sup> Nell'anno 2015 la rete degli enti locali aderenti al Sistema Sprar ha permesso, a seguito di ampliamento della capacità di accoglienza, di erogare servizi in favore di cittadini afgani e siriani beneficiari di specifici interventi di protezione

<sup>29</sup> Al 31/3/2016 sono presenti 111.081 immigrati, di cui nelle strutture temporanee 81.581; nei centri governativi 9.025; nel sistema Sprar 20.485 (al 15/2).

<sup>30</sup> Centri governativi (Centri Di Accoglienza, Centri Accoglienza Richiedenti Asilo, Centri di Primo Soccorso e Accoglienza e Centri di Identificazione ed Espulsione) 117,1 milioni; strutture temporanee 482,8 milioni; altro 10,1 milioni. A questa spesa va aggiunta la spesa sostenuta per interventi strutturali di caserme e centri vari.

<sup>31</sup> Cap. 2352 pg. 1 (Fondo nazionale politiche e servizi asilo.) e cap. 2311.

<sup>32</sup> Il Programma Nazionale (PN) FAMI è stato approvato in via definitiva dalla Commissione europea con Decisione 5343 del 3 agosto 2015, e successivamente modificato e approvato con decisione 9608 del 16 dicembre 2015. La

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Con riguardo all'area dei minori, la legge di stabilità 2015, in linea con i contenuti della citata Intesa in Conferenza, ha confermato l'eliminazione, ai soli fini dell'accoglienza, di ogni distinzione tra MSNA - Minori Stranieri Non Accompagnati richiedenti asilo/protezione internazionale- e non, in ragione della vulnerabilità degli stessi, e ha trasferito al Ministero dell'interno le risorse del Fondo Nazionale per l'accoglienza dei MSNA, già operante presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sul capitolo 2353 per un importo di 32,5 milioni integrato in sede di assestamento e con risorse provenienti dalla Presidenza del Consiglio, fino a raggiungere uno stanziamento finale di 90 milioni. A valere su tali risorse, sono stati erogati ai Comuni contributi giornalieri per ospite, nella misura massima di 45 euro, IVA inclusa, per l'accoglienza offerta ai MSNA tramite affido familiare od ospitati in strutture autorizzate e/o accreditate per lo specifico *target*<sup>33</sup>, per un totale impegnato ed erogato per 66,2 milioni ed impegnato per 23,8 milioni successivamente alla chiusura del bilancio di cassa. Tuttavia, alla data del 30 gennaio 2016, l'Amministrazione indica un debito fuori bilancio pari a 15,6 milioni, in relazione alle richieste che non hanno trovato capienza nel fondo. I posti per i minori stranieri non accompagnati sono al 2015 più di 800, ai quali vanno aggiunti altri 1000, previsti dal d.m. 27 aprile 2015, in relazione ai quali è stata pubblicata la graduatoria dei comuni ammessi al contributo.

I controlli contabili sui progetti ammessi al finanziamento, nel sistema Sprar, sono disciplinati con decreto<sup>34</sup> e con le modalità del Manuale unico di rendicontazione Sprar. Nel settembre 2015 è stato adottato, d'intesa con l'ANCI, il documento "Revisione delle procedure di verifica degli atti amministrativi di rendicontazione dei progetti Sprar", che prevede modalità di verifica dei rendiconti degli Enti locali su base campionaria annuale, con l'obbligo di inviare tutti i documenti giustificativi che, precedentemente all'adozione del documento, restavano a disposizione presso gli enti locali per gli eventuali controlli in loco operati dal Ministero.

Per quanto attiene ai controlli contabili sulla convenzione con l'ANCI, acquisita la rendicontazione analitica finale delle spese sostenute, corredata di tutti i documenti contabili, è previsto che l'ANCI, entro il 31 marzo degli anni 2015, 2016 e 2017, debba presentare una relazione dettagliata e una scheda sintetica riferita all'anno precedente delle attività svolte, peraltro non ancora pervenuta al Ministero.

In conclusione, il totale della spesa sostenuta nel 2015 in bilancio e fuori bilancio per il complesso sistema di accoglienza (capitoli 2351, 2311 e 2352), compresi i debiti fuori bilancio, è oltre un 1 miliardo. A tale spesa vanno aggiunte risorse europee e cofinanziamenti.

In ragione di quanto detto, tuttavia, la previsione 2016, solo per il capitolo di spesa 2351/02, è stata in sede previsione di bilancio di 990 milioni mentre lo stanziamento relativo è stato di 450 milioni. Tuttavia su tale disponibilità gravano impegni pluriennali già assunti per 69,7 milioni, debiti certi per circa 211 milioni e un fabbisogno per il primo trimestre per oneri relativi all'accoglienza in 258,5 milioni, preludio ad un nuovo periodo di variazioni e ingenti debiti fuori bilancio anche per l'esercizio in corso, vista la tendenza migratoria dei primi mesi del 2016, che vede al 31 marzo una crescita del 90 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno (da 10.165 a 19.355). Pertanto, secondo l'Amministrazione, il fabbisogno previsto sino al 31 dicembre 2016 da integrare sul capitolo 2351/02, già sottoposto ad aprile u.s. al MEF, arriva a 863 milioni, con un saldo finale di risorse che giunge a 1,3 miliardi.

Per completezza si illustrano le dinamiche finanziarie dei Fondi destinati alle esigenze di asilo, immigrazione e sicurezza interna, erogate sino ad oggi dall'UE e cofinanziate.

---

dotazione finanziaria complessiva con il cofinanziamento è di circa 630 milioni. Al mese di dicembre 2015 risultano finanziati progetti per il 16 per cento del totale (tavole 19).

<sup>33</sup> Concesso anche per i MSNA richiedenti asilo non accolti nel sistema Sprar, in sede di tavolo tecnico interministeriale

<sup>34</sup> D.m. del 30 luglio 2013, ai sensi dell'art. 1-*sexies*, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, per la presentazione delle domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) per il triennio 2014-2016.

INTERNO

TAVOLA 19

## FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) – PER. 2014 - 2020 – ANNO 2015 (DIP. LCI)

Situazione finanziaria Fondo						
	Dotazione complessiva		Prefinanziamento ricevuto		Importo impegnato	
Quota comunitaria	315.355.777,00	50%	22.074.904,39	7%	51.206.479,09	16%
Quota nazionale	315.355.777,00	50%	63.452.084,00	20%	51.206.479,08	16%
<b>Totale</b>	<b>630.711.554,00</b>	<b>100%</b>	<b>85.526.988,39</b>	<b>14%</b>	<b>102.412.958,17</b>	<b>16%</b>

TAVOLA 19-BIS

Situazione finanziaria misure emergenziali						
Praesidium IX Bis						
	Dotazione misura		Prefinanziamento ricevuto		Importo sostenuto	
Quota comunitaria	1.714.966,54	90%	1.200.476,57	70%	948.538,51	55%
Quota nazionale	190.551,80	10%	133.386,26	70%	105.393,16	55%
<b>Totale</b>	<b>1.905.518,34</b>	<b>100%</b>	<b>1.333.862,83</b>	<b>70%</b>	<b>1.053.931,67</b>	<b>55%</b>
Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati						
	Dotazione misura		Prefinanziamento ricevuto		Importo sostenuto	
Quota comunitaria	11.949.560,00	90%	8.364.762,00	70%	2.956.428,80	25%
Quota nazionale	1.327.740,00	10%	929.418,00	70%	328.492,07	25%
<b>Totale</b>	<b>13.277.300,00</b>	<b>100%</b>	<b>9.294.180,00</b>	<b>70%</b>	<b>3.284.920,87</b>	<b>25%</b>

TAVOLA 19-TER

## FONDO SICUREZZA INTERNA (FSI) – PERIODO 2014 – 2020 (DIP. PS)

Strumenti Finanziari							
	Dotazione finanziaria						
	ISF1 – Police		ISF2 – Borders&Visa				
			Azioni specifiche dirette CE		Azioni restanti		
Quota comunitaria	56.631.761,00	50%	31.950.000,00	90%	156.306.897,00	50%	54%
Quota nazionale	56.631.761,00	50%	3.550.000,00	10%	156.306.897,00	50%	46%
<b>Totale</b>	<b>113.263.522,00</b>	<b>100%</b>	<b>35.500.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>312.613.794,00</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

TAVOLA 19-QUATER

## FONDO EUROPEO PER LE FRONTIERE ESTERNE (FEFE) – PERIODO 2007 – 2013 (DIP. PS)

	Importo totale		Utilizzo totale	
Quota comunitaria	250.178.431,28	50,5%	453.013.446,63**	91,1%
Quota nazionale	245.587.683,13	49,5%		
	495.766.114,41	100%		
Programmi Annuali (AP)				
AP	Importo assegnato		Pagamenti	
2007 - concluso	48.847.329,64		45.306.289,96	92,8%
2008 - concluso	33.636.388,46		30.608.408,60	91,0%
2009 - concluso	34.875.725,86		32.517.010,26	93,2%
2010 - concluso	39.739.477,60		36.603.625,36	92,1%
2011 - concluso	63.824.872,85		59.621.055,98	93,4%
2012 - concluso	105.575.880,00		81.064.667,47	76,8%
2013	169.266.440,00		167.292.389,00*	98,8 / 34,6%

\*Impegni il cui termine ultimo per i pagamenti è inderogabilmente il 31 marzo 2016

\*\*comprende il totale degli impegni del 2013

TAVOLA 19-QUINQUES

## ALTRI FONDI PER LA SICUREZZA (DIP. PS)

	UE	COFIN	DESCRIZIONE
PROGETTO PAMECA IV	4.000.000,00	NO	"Consolidation of the Law Enforcement Capacities in Albania"
PCCC	366.316,04	73.263,21	Police Cooperation and Custom Center: rete per rafforzare la lotta contro il crimine
PROGRAMMA PERICLES 2020	7.300.000,00	NO	Protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria
PROGETTO I.T.A.L.I.A. 2014	403.688,30	40.408,84	Improving Training And Learning Instruments Availability 2014. Miglioramento dell'addestramento per le forze di polizia nel settore della cooperazione internazionale
VIGILA ET PROTEGE	466.750,05	48.000,00	Ricerca e protezione dei minori non accompagnati con l'uso del S.I.S. II, lotta all'invisibilità.
<b>TOTALE</b>	<b>12.536.754,39</b>	<b>161.672,05</b>	

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'interno

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Il sistema appare formalmente organizzato. Tuttavia il funzionamento del meccanismo di accoglienza risulta informato ad un approccio costantemente emergenziale. Si nutrono alcune perplessità relative alla gestione, sia con riguardo alla fase di scelta dei soggetti presso i quali ospitare i migranti in ambito territoriale sia al finanziamento delle connesse spese. Se è pur vero che non sono calcolabili a priori le dinamiche dei flussi migratori, la straordinarietà del fenomeno dovrebbe essere gestita comunque nei canoni della trasparenza, della economicità ed efficacia. Attesa l'obbligatorietà della prestazione del servizio per la compagine pubblica e le evidenti notevoli difficoltà programmatiche del fenomeno dei flussi migratori in presenza di uno stanziamento non sufficiente, si sono riscontrate anche nel 2015 situazioni debitorie come già specificato. Riconoscendo il ruolo rilevante delle prefetture, delle forze dell'ordine, degli enti locali e delle associazioni del volontariato impegnate quotidianamente, sarebbe tuttavia opportuno rivisitare, in un'ottica più strutturata, il sistema dell'accoglienza dei flussi migratori, in considerazione del fenomeno ormai purtroppo quotidiano, implementando la programmazione anche operativa, pur integrata ai vari livelli istituzionali, ed i controlli.

Infine, le problematiche operative attengono anche ai migranti economici ed in generale alle difficoltà dei rimpatri (che possono avvenire solo se sono sottoscritti accordi di rimpatrio con il paese di provenienza).

## 3.4. Missione "Soccorso civile"

Anche la missione 8 "Soccorso civile" è una missione condivisa con il MEF e con il MIPAAF: al Ministero dell'interno, per i due programmi intestati, sono destinate risorse per poco più di 2,16 miliardi, pari alla metà delle risorse totali della missione e a circa l'8 per cento dello stanziamento del Ministero. Il MEF gestisce il 46,7 per cento delle risorse ed il residuo 3,2 il MIPAAF.

La quasi totalità finanzia il programma Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico (n. 3).

TAVOLA 20  
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 8 – PRG 3

*(in migliaia)*

Categoria di Spesa	Stanz. Def. Comp.		Impegni di competenza		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
01 redditi da lavoro dipendente	1.682.897	1.702.431	1.678.912	1.672.887	1.654.374	1.636.369	24.538	36.518	888	2.617	3.097	26.927
02 consumi intermedi	231.151	225.340	230.411	224.799	172.871	168.790	57.540	56.008	0	0	740	541
03 imposte pagate sulla produzione	106.872	107.337	106.772	105.300	106.634	105.298	138	2	62	243	38	1.794
05 trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	19.373	19.061	17.053	16.083	17.053	16.083	0	0	0	0	2.320	2.978
07 trasferimenti correnti a estero	7	7	4	4	4	4	0	0	0	0	3	3
10 poste correttive e compensative	63.799	30.962	33.422	12.771	33.422	12.770	0	0	0	0	30.377	18.191
12 altre uscite correnti	5.729	8.854	5.582	3.080	5.280	3.014	302	66	0	0	147	5.774
21 investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	42.772	63.669	34.505	43.933	13.380	17.062	21.125	26.871	8.204	19.596	63	140
<b>Totale prg 3</b>	<b>2.152.599</b>	<b>2.157.661</b>	<b>2.106.660</b>	<b>2.078.857</b>	<b>2.003.017</b>	<b>1.959.390</b>	<b>103.643</b>	<b>119.467</b>	<b>9.154</b>	<b>22.456</b>	<b>36.785</b>	<b>56.349</b>

Fonte: elaborazione su dati RGS

Lo stanziamento è in linea con l'esercizio precedente, mentre impegni e pagamenti sono in lieve calo sia come quota degli stanziamenti, rispettivamente poco più di 1,5 e 1 per cento, che come rapporto tra loro (pagato su impegni scende da 95,1 a 94,3 per cento). Tuttavia si evidenzia la crescita di residui ed economie sui redditi da lavoro, complessivamente sino al 2 per cento degli stanziamenti. In particolare le economie passate da 2,6 milioni a quasi 27 milioni nel 2015 sono

INTERNO

da imputare ai minori impegni per emolumenti fissi e accessori erogati al Corpo dei VVF<sup>35</sup>, di conseguenza sono cresciute sensibilmente anche le economie sull'Irap. Anche le altre spese correnti (categoria XII) hanno dato un piccolo contributo ai risparmi sugli stanziamenti, grazie alle minori spese per arbitraggi e patrocini legali (5,7 milioni su 8,5 di stanziamenti del capitolo/pg.).

Nell'ambito del Soccorso tecnico operato dai Vigili del Fuoco, l'Amministrazione ha riportato i risultati in termini quantitativi. Gli interventi di soccorso effettuati ammontano a 713.745, a fronte dei 676.600 rilevati nel 2014. In Sicilia si è registrato il numero maggiore di soccorsi con 72.409, seguono Lombardia con 72.209, Lazio 67.236, Campania 65.416, Toscana 56.872, Emilia Romagna 54.138, Piemonte 51.524. Altra attività di notevole rilievo ha riguardato la prevenzione degli incendi e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'attività di soccorso civile si esplica pure attraverso la pianificazione e potenziamento delle attività di protezione civile, creando connessioni e raccordi con il Dipartimento della Protezione Civile della PCM e con il MIPAAF, nonché con organismi internazionali.

Con riguardo ai profili tecnologici ed operativi, con legge di bilancio per l'anno 2015 è stata assicurata la copertura finanziaria per completare l'adeguamento tecnologico delle centrali operative della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e dei Vigili del Fuoco.

Il Centro Operativo Nazionale (CON) dei Vigili del Fuoco è l'elemento di raccordo e di coordinamento di tutte le strutture operative del CNVVF per la gestione di attività di soccorso tecnico urgente in ambito nazionale. A livello nazionale, è anche l'interfaccia operativa con altri enti e istituzioni competenti in materia di emergenza e protezione civile. Esso ha competenze operative, finalizzate all'immediata mobilitazione di risorse in ambito nazionale, per eventi incidentali ed emergenze non gestibili con le sole risorse della provincia e della regione colpita. Il CON garantisce un'operatività di 24 ore al giorno ed in caso di calamità nazionale, attiva la propria sala crisi per il monitoraggio e la gestione dell'evento a livello centrale: tuttavia l'Amministrazione ha sottolineato che il CON risente di inadeguatezza ed insufficienza dei locali a disposizione che determinano difficoltà nella gestione degli eventi ordinari e configurano criticità nella gestione delle emergenze. Ancor più rilevante secondo l'amministrazione è l'insufficienza dei fondi destinati all'adeguamento dei sistemi, *hardware* e *software*, di comunicazione e di gestione.

Il Servizio centrale di topografia applicata al soccorso (TAS) rientra nel più ampio progetto di riordino del CNVVF previsto dalla direttiva ministeriale 2015-2017. È stato avviato e nel 2015 sono stati formati oltre 1.500 operatori specializzati TAS che operano a livello nazionale.

Risulta disponibile sul server del CON la cartografia digitale del Territorio nazionale, e sono stati stipulati protocolli d'intesa con il Ministero dell'ambiente per l'acquisizione di informazione dal Geoportale Nazionale, con AGEA ed ISPRA. Al riguardo, occorre rilevare che sussistono numerose "cartografie" relative al territorio, quelle del Ministero dell'ambiente, del MIPAAF, del Catasto, in ordine alle quali si raccomanda maggior integrazione e sinergie, pur nel differenziato e specifico ambito di utilizzazione.

Inoltre, i VVF si occupano della custodia dei materiali deputati all'allestimento di tendopoli complete in caso di pubbliche calamità ed eventi di difesa civile. Ciò avviene nei 7 Centri Assistenziali di Pronto Intervento (CAPI)<sup>36</sup>. Nel corso dell'anno 2015 sono state disposte aperture di credito per l'importo di 1,41 milioni per rimborso materiale CAPI<sup>37</sup> a favore delle Prefetture-UTG sedi di CAPI. A fine febbraio 2016, gli OA ordini di accreditamento alle 6 UTG per rimborso materiali CAPI ammontano a 2,47 milioni, a fine marzo 2015 erano 0,614 milioni.

<sup>35</sup> Capitolo 1801/01.

<sup>36</sup> Ubicati nelle province di Alessandria, Roma/Caserta, Firenze, Palermo, Potenza, Reggio Calabria e Trieste.

<sup>37</sup> L'amministrazione riferisce che, nello specifico, sono state effettuate aperture di credito per l'importo totale di 177.509 euro per provvedere, ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. 163 del 2006 e tramite MEPA, alla manutenzione e ripristino dei beni assistenziali, degli automezzi e mezzi d'opera in dotazione.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

L'attività svolta nel corso del 2015 è stata diretta ad incrementare ed a conservare i beni e le strutture ed a mantenere l'efficienza dei CAP, ma viene riferito che per mancanza di risorse non è stato sinora possibile dotare i CAPI di sistemi di allarme e vigilanza.

### 3.5. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi di spesa

#### 3.5.1. Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata - ANBSC

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, come noto, è stata istituita con il DL 4/2010 con sede a Reggio Calabria. Nel tempo, sono state istituite le sedi secondarie di Roma, Palermo, Milano e Napoli. Sono attualmente in servizio 100 unità di personale in posizione di comando ed 1 dirigente di ruolo. Le spese di funzionamento ammontano a circa 95 mila l'anno oltre alla spesa di personale, quantificata, nelle riposte istruttorie dell'Amministrazione, nell'accessorio senza contare il rimborso alle Amministrazioni di provenienza del personale comandato. Successive disposizioni ne hanno integrato il quadro di riferimento<sup>38</sup>.

Nell'iter procedimentale che intercorre tra la sottrazione del bene alla criminalità organizzata e la destinazione definitiva dello stesso alla collettività, l'Agenzia interviene in due fasi: "giudiziaria" (dal sequestro alla confisca definitiva) ed "amministrativa" (dalla confisca definitiva fino alla destinazione dei beni), durante la quale all'Agenzia sono demandati il monitoraggio e la gestione operativa dei beni, con la collaborazione di coadiutori ad incarico. Sono due le categorie di misure di coercizione patrimoniale: in sede di prevenzione, indipendentemente dall'esistenza e dall'esito dell'eventuale processo penale; in sede penale, in cui i provvedimenti ablatori seguono la disciplina del processo penale.

In sede istruttoria, l'Agenzia ha evidenziato che solo nel 2015 sono stati ricostituiti gli organi venuti a scadenza nel 2014<sup>39</sup> ed il bilancio di previsione è stato approvato solo nel mese di novembre 2015.

Nell'esercizio della funzione di vigilanza sull'ANBSC, attribuita al Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 159/2011, sono stati rappresentati i dati relativi alla gestione dei beni, ma si rileva che non è aggiornato il sito istituzionale dell'Agenzia, ove l'ultima relazione pubblicata risale al 2012. Oltre ai beni immobili, l'ANBSC cura anche la gestione e la destinazione di tipologie di beni sequestrati diversi dagli immobili, aziende e beni mobili registrati, quali somme di denaro, crediti, partecipazioni societarie, polizze assicurative etc..

Al 30 novembre 2015, i beni immobili in gestione all'ANBSC risultano essere 8.368, concentrati principalmente in Sicilia (2.835), Calabria (1.288), Campania (1.112), Puglia (907), Lazio (822). Si tratta per la maggior parte di abitazioni civili di varia tipologia, terreni agricoli e, per la parte restante, fabbricati di tipo industriale sia edificabili che con fabbricati rurali. Le aziende in gestione, per un totale di 1.047, sono ubicate in misura maggiore in Sicilia (197), Campania (262), Lazio (174) e Calabria (164). I beni mobili registrati in gestione sono 5.083.

Dal confronto con i dati relativi all'assegnazione dei beni avvenuta nel 2013, nel corso del quale sono stati destinati 739 beni, risulta un incremento dell'attività istituzionale volta all'utilizzo dei beni sequestrati e confiscati.

Nel 2015 sono state deliberate, in parte in via provvisoria e poi definitiva, le destinazioni di beni per un totale di 3.842 beni così distinte:

<sup>38</sup> DL 12/11/2010, n. 187 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17/12/2010, n. 217 all'art 3, comma 3; d.lgs. n. 159 del 6-9-2011 - c.d. Codice antimafia; legge 24 dicembre 2012, n. 228.

<sup>39</sup> Il Consiglio Direttivo, organo di indirizzo dell'ANBSC, è stato rinnovato con dPCM del 1° dicembre 2014, mentre il Collegio dei revisori è stato ricostituito con decreto del Ministro dell'Interno del 31 marzo 2015

INTERNO

○ Beni Aziendali	316
○ Beni mobili	634
○ Beni immobili mantenuti al patrimonio dello Stato	486
○ Beni immobili trasferiti agli enti territoriali	2.349
○ Vendita	30
○ Revoca	27

I proventi derivanti dalla “gestione” dei beni immobili e delle aziende sequestrati e confiscati confluiscono nei singoli conti delle procedure, che sono intestati al Fondo unico Giustizia (FUG) del Ministero della giustizia.

L’Agenzia evidenzia che sussistono ancora forti elementi di criticità nelle interconnessioni funzionali ed informatiche con il Ministero della giustizia. Nello specifico, il Sistema per le procedure di prevenzione (SITMP) è finanziato con le risorse PON-Obiettivo convergenza, quindi solo per le Regioni del sud, ma pur essendo un sistema operativo per tutto il territorio, non potrebbe operare per le altre Regioni. Per i sequestri penali e confisci è in uso il sistema informatico SIPPI. Da quanto riferito dall’Amministrazione, la gestione dei beni è affidata al soggetto indicato dal giudice (amministratore giudiziario che a tal fine diventa coadiutore dell’ANBSC) e spesso non vengono presentati i rendiconti e poi volturati al FUG i proventi.

Suscita perplessità la mancanza di coerenza e sistematicità, nonché l’incompletezza del flusso informativo documentale, che può produrre effetti distonici nella gestione dei beni e quindi nella proficuità dell’intervento pubblico e in ossequio alle finalità dal legislatore.

### 3.5.2. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura

Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura<sup>40</sup> è gestito dalla CONSAP. Non vengono segnalati particolari problematiche applicative del d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, recante la disciplina del Fondo, emanato in attuazione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, al fine di adeguare, armonizzare e coordinare le disposizioni dei regolamenti (d.P.R. 16 agosto 1999, n.455 e d.P.R. 28 maggio 2001, n. 284) relativi ai previgenti Fondi. Il citato d.P.R. 60/2014 e il nuovo atto di concessione del 20/1/2015, hanno offerto l’occasione di regolamentare con maggiore chiarezza i rapporti fra l’Amministrazione e la CONSAP. Alla società è affidata l’esecuzione dei provvedimenti concessivi dei benefici emanati in favore delle vittime, nonché la gestione di cassa e patrimoniale del Fondo e la conservazione della sua integrità, aspetti questi che involgono il principio di rotatività del Fondo. Inoltre, CONSAP si uniforma al principio di garantire la verifica periodica, da parte dell’amministrazione concedente, della corrispondenza della gestione del Fondo alle finalità delle leggi istitutive.

Nell’anno 2015 sono affluiti sul capo XIV capitolo 3410 99,5 milioni a cui si aggiungono 23,9 milioni quali versamenti 2014 riassegnabili nell’anno 2015 ai sensi dell’art. 2 comma 2, del d.P.R. n. 469/99, per un totale di 123,4 milioni interamente riassegnati<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Capitolo 2341, il Fondo raggruppa il preesistente Fondo di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell’usura, e il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Il Fondo unificato è alimentato con le risorse provenienti dai premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1 gennaio 1990, mediante le riassegnazioni dei versamenti al capitolo di entrata Capo XIV - 3410 a favore del capitolo 2341 dello stato di previsione del Ministero dell’Interno

<sup>41</sup> A decorrere dall’esercizio finanziario 2014, quota parte delle entrate versate al cap. 3410 devono essere destinate, in via prioritaria, alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all’art. 4 comma 9-ter, del decreto-legge n. 101 del 2013 convertito dalla legge n. 125 del 2013, nel limite massimo di 20 milioni di euro annui.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

A favore delle vittime dei reati mafiosi sono state presentate n. 1.106 istanze (+13 per cento del 2014), in crescita dal 2011. Sono in aumento soprattutto le istanze presentate da associazioni ed enti di settore. Territorialmente, il 96 per cento proviene dal sud. Sono state deliberate dal Comitato<sup>42</sup> erogazioni per 56,6 milioni (+55 per cento del 2014). La CONSAP ha esercitato il diritto di surroga del Fondo nei confronti degli autori del reato: sono stati formati n. 13 ruoli esattoriali per 12,3 milioni e recuperati 9 milioni. Nel 2015 Equitalia ha riversato solo 21 mila euro per le surroghe. Sono ancora rilevanti i profili interpretativi in materia, fra i quali l'accesso al fondo di Enti costituitisi parte civile e i connessi limiti eventuali; ed ancora la possibilità o meno di accesso di vittime di mafia, che sulla base di informazioni risultino contigui ad organizzazioni di tipo mafioso pur se mai condannati per reati ex art. 407 comma 2 lett. a) c.p.c..

A favore delle vittime dei reati di usura e estorsione risultano adottate nel 2015 n. 2.066 decisioni di elargizione e di mutui per un importo complessivo di 25,8 milioni<sup>43</sup>.

Sulla base dei dati CONSAP risulta che, dall'inizio del rapporto concessorio<sup>44</sup> sono stati erogati mutui per usura per 124,2 milioni<sup>45</sup>. Le rate in evase ammontano a circa 50 milioni (nel 2015 recuperati 22 mila euro e 409 mila euro in via di compensazione). I dati mostrano che i mutuatari morosi al mese di febbraio 2015 risultavano più dell'80 per cento. Inoltre, emerge che dall'inizio del rapporto concessorio sono stati erogati elargizioni per estorsione per 181 milioni.

In ordine alla persistenza del carattere di rotatività del fondo, argomento già segnalato da questa Corte, profili di incertezza sussistono in via di fatto per il mancato rientro delle risorse concesse a mutuo o per l'inefficacia delle procedure di surroga; al riguardo l'amministrazione non è ancora pervenuta ad una soluzione che soddisfi parimenti sia l'efficacia della *ratio legis* sia l'efficienza del sistema di rotatività.

Si rinvia per gli ulteriori approfondimenti sul Fondo di rotazione al capitolo dedicato.

### 3.5.3. Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

Il DL 179/2012 ha disposto l'unificazione del sistema anagrafico nazionale, già strutturato in quattro partizioni (Indice nazionale delle anagrafi-INA, anagrafe comunale, AIRE centrale e AIRE comunale), in un'unica anagrafe - l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), istituita presso il Ministero dell'interno<sup>46</sup>. Ai fini dell'attuazione della riforma del sistema anagrafico, è stato disposto uno stanziamento di 15 milioni di euro per il 2013, di 3 milioni annui a decorrere dal 2014<sup>47</sup>. Lo stanziamento del 2015 è circa 2,3 milioni.

Inoltre, a valere sulle medesime entrate, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, quota parte dei versamenti al capitolo 3410 devono essere destinati ai maggiori oneri per la liquidazione degli assegni vitalizi spettanti alle vittime del terrorismo ai sensi dell'art. 1, comma 494, della legge n. 147 del 2013.

<sup>42</sup> Organo previsto dalla norma

<sup>43</sup> La CONSAP ha erogato complessivamente 27,2 milioni nel 2015 per le vittime di usura ed estorsione, disponendo delegazioni di pagamento anche riferite a contratti di anni precedenti.

<sup>44</sup> L'art. 2, comma 6-sexies, del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito in legge n. 10 del 2011 ha disposto l'unificazione - a far data dal 31 marzo 2011 - del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (istituito con legge n. 512 del 1999) e del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (istituito con legge n. 44 del 1999) nel nuovo "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura", demandando al Governo di provvedere all'adozione di un regolamento attuativo che lo disciplini. Il suddetto Regolamento - emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 60 il 19 febbraio 2014 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 83 del 9 aprile 2014 - è entrato in vigore dal 24 aprile 2014. Il 20 gennaio 2015 è stato sottoscritto da CONSAP e dal Ministero dell'interno l'atto di concessione per la gestione da parte di CONSAP del Fondo "unificato".

<sup>45</sup> Nel solo 2015 sono erogati 8,7 milioni, diminuiti del 14 per cento rispetto ai 10,1 milioni 2014. (Relazione CONSAP, FdR esercizio 2015).

<sup>46</sup> L'anagrafe centralizzata, informatizzata, interoperabile e sicura dovrebbe essere il sistema anagrafico di riferimento per aggiornare in modo automatico gli archivi delle Pubbliche amministrazioni

<sup>47</sup> Per la realizzazione del progetto ANPR è stata autorizzata una spesa di 15 milioni per l'anno 2013 e di 3 milioni a decorrere dall'anno 2014, la cui disponibilità si è ridotta nel triennio 2013-15 a poco più di 16 milioni complessivi di euro per effetto di successivi provvedimenti di finanza pubblica di contenimento della spesa.

INTERNO

La tavola seguente riepiloga i movimenti a bilancio sui relativi capitoli intestati, con un impegno del triennio per circa 7,6 milioni.

TAVOLA 21

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI - ANPR TRIENNIO:  
1286 - ISTITUZIONE ANPR E SERVIZIO DI ASSISTENZA  
7015 - SPESE PER LA REALIZZAZIONE ANPR E RELATIVE ATTIVITA' DI IMPLEMENTAZIONE

(in migliaia)

Cap	stanz. def. Comp.			Impegni di competenza			Pagato di competenza			Res N form propri			Res N form Stanz.			Economie in conto residui.		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1286	2.760	2.048	1.874	1.070	2.044	1.874	53	1.216	62	1.017	828	1.813	0	0	0	0	248,8	113,5
7015	10.782	392	389	1.833	392	389	0	7	0	1.833	385	389	8.950	0	0	0	0	7.943
<b>Totale</b>	<b>13.542</b>	<b>2.439</b>	<b>2.264</b>	<b>2.903</b>	<b>2.436</b>	<b>2.264</b>	<b>53</b>	<b>1.223</b>	<b>62</b>	<b>2.849</b>	<b>1.213</b>	<b>2.202</b>	<b>8.950</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>248,8</b>	<b>8.056,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La legge n. 228/2012 (art. 1, co. 306) ha, infine, stabilito che il Ministero dell'interno si avvale della SOGEI S.p.A. per la progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

L'ANPR ancora non è stata attuata. Le norme hanno disciplinato il regolamento e la sperimentazione (dPCM 194/2014). È stata avviata la sperimentazione con alcuni comuni pilota, ma la normativa di attuazione, il DL 90/2014 ed il DL 78/2015, hanno portato ad un rallentamento, introducendo anche ulteriori caratteristiche e contenuti dell'Anagrafe (unioni civili e leva). Perciò, continua a mutare l'ambito di applicazione e della sperimentazione. Nel dicembre 2015 è stato stipulato un atto aggiuntivo al protocollo d'intesa Ministero-Sogei del 2013.

In ordine allo stato di attuazione si rappresenta che sono stati finanziati i servizi resi da parte della Sogei - Società Generale d'Informatica S.p.A. - con cui, sin dal 2013, sono stati stipulati ben 6 contratti esecutivi per la realizzazione dell'Anagrafe - ai sensi dell'art. 1 della legge 17/12/2012, n. 221, di conversione del DL n. 179/2012. In particolare il 6° contratto esecutivo, finalizzato alla realizzazione dell'ANPR, al graduale subentro dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente e dell'Aire, tenute dai Comuni e a garantire la continuità operativa dei sistemi INA-SAIA ed Aire, ha avuto validità dal 24 dicembre 2014 al 31 dicembre 2015, per un onere complessivo di 10,1 milioni, di cui 1,8 per la copertura delle attività di gestione. Inoltre è stato sottoscritto in data 30/12/2015 un Atto Aggiuntivo del 6° contratto esecutivo (con costo complessivo per l'Amministrazione, pari ad 1,8 milioni, di cui 1,33 per la prosecuzione delle attività di realizzazione dell'ANPR, dal primo gennaio 2016 al 30 settembre 2016, e la restante quota di 481,5 mila per la fase di integrazione del progetto di informatizzazione dei registri di stato civile e delle liste di leva).

Si è conclusa comunque la prima fase, mentre la seconda è in itinere (sviluppo del sistema, banca dati centrale e popolamento dati). La terza fase a regime non è ancora avviata (dismissione completa di tutte le banche dati locali).

Allo stato quindi si è ancora in presenza di una molteplicità di banche dati con ridondanza di dati ed un probabile aumento dei costi, anche per le difficoltà relative all'eliminazione delle singole banche dati locali.

PAGINA BIANCA