

intrapreso sia ulteriori forme di cooperazione e collaborazione con gli altri Paesi impegnati nella lotta al terrorismo, con costanti scambi info-operativi, sia l'attività di contrasto quotidiano al crimine e di controllo per la sicurezza stradale, ferroviaria e delle comunicazioni, ricorrendo parimenti all'utilizzo di risorse unionali. In ordine alla sicurezza delle frontiere, l'Italia è stata sottoposta nel 2016 alla valutazione "Schengen" da parte del Consiglio dell'UE, all'esito della quale sono state rivolte alcune raccomandazioni, tese ad attuare una strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere, con un piano di azione strutturato pluriennale, che definisca anche le risorse, le scadenze e le connesse responsabilità.

Parimenti complessa è stata l'attività espletata nell'ambito della missione "Soccorso civile", soprattutto nel contesto emergenziale del sisma. I due programmi della missione sono di competenza del Corpo dei VVF. Appare nevralgico il costante raccordo funzionale tra gli attori ed i livelli istituzionali coinvolti nel sistema della Protezione Civile ed il ruolo che in tale quadro operativo hanno svolto e svolgono le Prefetture.

Con riguardo alla missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", l'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali, che da tempo rappresenta una priorità politica del Ministero, unitamente alla stabilizzazione finanziaria degli Enti locali stessi, svolge un ruolo cardine, nel contesto del processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici, volto a rendere i bilanci delle Amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili. Nello specifico, l'attività del Ministero dell'interno si è svolta con riguardo ai profili tecnico-istituzionali, ma soprattutto nell'opera di definizione, riparto ed erogazione delle risorse agli Enti locali. È stato costituito, infine, l'Osservatorio finanza e contabilità, previsto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha il compito di promuovere, in raccordo con la Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali istituita presso il dicastero economico, l'adeguamento e la corretta applicazione dei principi contabili da parte degli Enti locali.

Per quanto riguarda l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), è stato dato impulso alla trasparenza ricognitiva informatizzata e gestionale ed alla sinergia con gli attori del sistema, anche se l'attività di destinazione è stata inferiore allo scorso esercizio. Non risulta ancora impostato un piano unitario per la gestione dei beni ed una regia programmatica su tutto il territorio, per la proficuità dell'intervento pubblico.

Altro ambito esaminato ha riguardato il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, gestito dalla CONSAP. Per l'ambito della solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso si è intensificata l'attività di controllo del Ministero sulla CONSAP, gestore del fondo, e il 2016 è stato caratterizzato dalla gestione informatizzata delle procedure; per il settore delle richieste estorsive e dell'usura continua ad emergere che il rapporto fra rate scadute e rate inevase (circa 58 milioni) dei mutui concessi, di circa l'85 per cento, è indice di insufficiente reinserimento nell'economia legale e non sostanziale rispondenza alla *ratio legis*, anche dal punto di vista della persistenza del carattere di rotatività del fondo.

In sintesi, si riportano le principali grandezze finanziarie del Ministero e le dinamiche gestionali. Lo stanziamento definitivo nel 2016 è di circa 25,7 miliardi, in flessione del 4 per cento sul 2015 (-1,08 miliardi). La quota di risorse, individuata per gli scopi strategici, rispetto alle risorse destinate alla gestione strutturale, risulta esigua (4 per cento) e in deciso calo nella programmazione triennale del ministero. Gli stanziamenti si ridimensionano a 13,6 miliardi per il 2016, se considerati al netto dei trasferimenti agli Enti locali, passati da 14 a 12,1 miliardi nel 2016. Nell'analisi della gestione, è emerso che, a fronte di minori risorse, è scesa, pur se lievemente, la capacità di impegno e di pagamento, rispetto al 2015. In aumento risultano i residui finali (3,3 miliardi). Infine, anche nel 2016, si registra un'elevata presenza di situazioni debitorie fuori bilancio, che al 31 dicembre 2016 sono circa 706 milioni, di cui i nuovi debiti, per circa 562 milioni, sono dovuti in buona parte all'ambito dell'immigrazione ed accoglienza.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. *Quadro di insieme delle missioni*

Il ruolo del Ministero dell'interno si palesa in un insieme articolato di funzioni poliedriche, che riguardano differenti settori di competenza integrati, tutti in qualche modo connessi con il territorio nazionale. Proprio per l'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero è connotato da una vasta articolazione funzionale ed organizzativa sia a livello centrale che periferico, che comprende, oltre alle Prefetture, anche la Polizia di Stato ed i Vigili del Fuoco. Le funzioni intestate attengono a:

- Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, coordinamento e relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, assolvimento dei servizi elettorali e vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe
- Tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose
- Ordine pubblico, sicurezza e soccorso civile, unitamente a difesa civile, soccorso pubblico e prevenzione dai rischi, attraverso il lavoro delle Forze di Polizia e dei Vigili del Fuoco.

Nell'ampio contesto della riforma prevista dalla delega contenuta nella legge n. 124 del 7 agosto 2015, che coinvolge numerosi e fondamentali aspetti dell'organizzazione e dell'attività delle Pubbliche amministrazioni, per quanto riguarda le attribuzioni del Ministero, è stato emanato il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177¹ di attuazione alla lettera a) dell'articolo 8, comma 1 della legge delega, per la razionalizzazione e il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato. Nel contempo, è proseguito il processo di riorganizzazione dei governi locali e delle relative funzioni, previsto con la legge 7 aprile 2014, n. 56, "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni".

Le missioni intestate al Ministero sono 7, di cui 2 trasversali (32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire"). La seguente tavola illustra l'evoluzione nel triennio: nel 2016 il maggior incremento percentuale si è avuto negli stanziamenti definitivi per la missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" (27), con quasi l'82 per cento di variazione, dovuta al miliardo in più sul precedente esercizio; mentre si evidenzia la flessione nella missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", con quasi il 12 per cento in meno (- 1,7 miliardi circa) e 7 "Ordine pubblico e sicurezza", con -6,3 per cento (-0,53 miliardi) rispetto al 2015.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Stanziamento iniziale			Stanziamento definitivo			Variazioni stanz.		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	475	521	559	557	597	644	82	76	85
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	9.500	12.523	9.876	10.033	14.141	12.467	532	1.618	2.591
007. Ordine pubblico e sicurezza	7.825	7.833	7.543	8.160	8.468	7.933	335	635	390
008. Soccorso civile	1.836	1.859	1.931	2.159	2.164	2.245	323	305	314
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	418	644	1.316	1.182	1.219	2.216	764	576	900
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	128	133	142	169	153	156	41	20	14
033. Fondi da ripartire	54	49	53	17	18	19	-37	-31	-34
Totale	20.237	23.561	21.419	22.277	26.760	25.680	2.040	3.199	4.260

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹ Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2016, emanata a fine febbraio, indica le priorità politiche del triennio e gli obiettivi strategici. Le principali linee politiche sono determinate in coerenza con lo scenario socio-economico, interno e internazionale. In particolare, la direttiva specifica che, nel triennio 2016-2018, nel quadro della generale esigenza di razionalizzazione e controllo della spesa pubblica, l'Amministrazione dovrà orientare l'azione amministrativa alle priorità politiche. In primo luogo, contempla l'ambito della sicurezza, in un disegno programmatico finalizzato al coordinamento e alla modernizzazione del sistema, nel cui ambito si annovera il rispetto della legalità, il contrasto della criminalità e la prevenzione delle minacce terroristiche, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo territoriale. Inoltre, mira al rafforzamento della *governance* multilivello del fenomeno migratorio e dell'asilo, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, anche attraverso l'ottimizzazione delle strutture e delle risorse deputate alle politiche di accoglienza e di sviluppo della coesione ed integrazione sociale, al fine di favorire la più ampia coerenza e sostenibilità tra obiettivi comunitari, nazionali e locali, in armonia con i territori ospitanti. Infine, si rivolge all'ambito delle autonomie locali, con il potenziamento della collaborazione inter-istituzionale, mediante nuove forme di sinergia e raccordo, per migliorare la coesione sociale e per una più efficace e condivisa attuazione degli assetti istituzionali previsti dalle recenti riforme, che vanno dalla stabilizzazione finanziaria, al processo di riordino della fiscalità locale ed all'avanzamento di quello relativo all'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali. Altra priorità attiene allo sviluppo delle strategie di intervento di soccorso pubblico, nei contesti emergenziali nazionali e internazionali, in un'ottica di prevenzione e protezione dal rischio, ed alla promozione, anche in partenariato, della cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro, di studio, di vita.

La direttiva, infine, sottolinea che le esigenze di prevenzione e repressione della corruzione, di rispetto dei principi di legalità, integrità e trasparenza dell'azione amministrativa, di razionalizzazione e controllo della spesa pubblica, d'informatizzazione e semplificazione dei sistemi amministrativi e delle procedure, di razionalizzazione degli assetti organizzativi degli uffici centrali e periferici, debbono permeare l'azione amministrativa, tesa alla diminuzione dei costi e al recupero di risorse.

Gli obiettivi strategici specifici per ogni programma, oltre quelli strutturali, saranno esaminati nell'ambito dell'analisi delle missioni e programmi.

In ragione dell'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno è connotato da una forte articolazione organizzativa sia a livello centrale (5 Dipartimenti)² che periferico, nella quale interagiscono, oltre alle Prefetture (103 Prefetture-UTG e 2 Commissariati del Governo), anche la Polizia di Stato (103 Questure) ed i Vigili del Fuoco (17 Direzioni Regionali, 1 Direzione Interregionale e 100 Comandi Provinciali ai quali si aggiungono altre strutture periferiche).

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

Una parte delle risorse stanziate nello stato di previsione del Ministero è finalizzata al raggiungimento delle particolari finalità strategiche connesse alle priorità politiche.

La quota di risorse, individuata per gli scopi strategici, rispetto alle risorse destinate alla gestione strutturale, risulta esigua (4 per cento) e distribuita nel triennio su 39 obiettivi, suddivisa tra le priorità politiche prima descritte, come illustra la tavola seguente.

² Per garantire la legalità delle attività di ricostruzione dopo il sisma nel 2016, è stata istituita una struttura di missione con DL n. 189 del 2016 convertito in legge n. 229 del 15 dicembre 2016, con il compito di verificare la documentazione antimafia degli operatori economici, per prevenire e contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata, nei lavori e nella gestione dei servizi.

TAVOLA 2

PRIORITÀ POLITICHE DEL TRIENNIO E RISORSE

(in euro)

	2016	2017	2018
Obiettivi Strutturali	20.568.996.602	19.568.488.383	19.877.007.039
Obiettivi Strategici	850.430.846	655.342.290	152.750.696
Priorità politiche			
A. Coordinamento e modernizzazione del sistema sicurezza	325.007.734	150.339.944	150.759.481
B. Governance multilivello del fenomeno migratorio e dell'asilo	421.344.352	422.391.037	1.098.833
C. Collaborazione interistituzionale	518.826	313.418	0
D. Strategie di intervento di soccorso pubblico	13.482.904	820.128	275.574
E. Legalità integrità e trasparenza dell'azione	90.077.030	81.477.763	616.808

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati direttiva 2016 del Ministro

Le risorse strategiche sono quantificate in termini decrescenti nel triennio, passando dagli 850 milioni nel 2016, a 655 milioni nel 2017, per giungere a quasi 153 milioni nel 2018, anno nel quale appare profilarsi la quasi assenza di programmazione strategica ad eccezione della priorità A, che, pur riducendosi dal 2017, rimane elevata nel tempo. Il peso relativo degli obiettivi strategici individuati sul totale dei programmi, rispetto agli obiettivi strutturali, risulta in deciso calo nella programmazione triennale del ministero. Peraltro la maggior parte delle risorse strategiche (49,5 per cento nel 2016), per oltre 420 milioni l'anno per il 2016 e il 2017, vanno alla missione libertà civili e immigrazione (missione 27), ed anche alla pubblica sicurezza (missione 7), ma solo nel 2016 (47,4 per cento), mentre nel 2017 e 2018 scendono rispettivamente a circa 231 e 151 milioni; in via residuale ai Vigili del fuoco per il 2016 sono assegnati circa 13,7 milioni, mentre per le politiche del personale, sempre nel 2016, residuano circa 6,6 milioni.

Le risorse strutturali, invece, sono assegnate secondo le competenze istituzionali dei diversi dipartimenti, in ordine decrescente, soprattutto al Dipartimento per gli Affari interni e territoriali (missione 3), al Dipartimento di PS per l'ordine pubblico e la sicurezza (missione 7), ai Vigili del fuoco (missione 8) ed al Dipartimento libertà civili e immigrazione (missione 27).

2. Analisi finanziarie e contabili.

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le dinamiche programmate, nel raffronto fra stanziamenti iniziali e definitivi, evidenziano che le variazioni in corso d'esercizio (+4,2 miliardi), con un incremento percentuale di circa 20 punti rispetto alle previsioni iniziali, quasi interamente imputato alle spese correnti in particolare ai trasferimenti, hanno inciso soprattutto per le missioni/programmi già destinatari delle risorse strategiche: la maggior parte delle variazioni (+2,59 miliardi) sono nella missione Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali e riguardano trasferimenti agli Enti territoriali, relativi al Fondo di solidarietà comunale per 1,94 miliardi (cap. 1365).

La tavola seguente espone invece gli stanziamenti definitivi, per categoria economica nel triennio. Lo stanziamento definitivo del 2016 è di circa 25,7 miliardi, in flessione del 4 per cento sul 2015 (-1,08 miliardi). La flessione nella spesa per il personale nel 2016 è dovuta al trasferimento al Ministero della difesa della competenza per il servizio permanente della Arma dei Carabinieri, di cui si tratterà nell'ambito della missione "Ordine pubblico e sicurezza".

Se considerate al netto dei trasferimenti agli Enti locali, passati da 14 a 12,1 miliardi nel 2016, le risorse definitive si attestano a 13,6 miliardi (12,7 nel 2015) e si evince che le minori risorse totali derivano soprattutto dal calo dei contributi agli investimenti agli Enti locali (cap. 7232 Fondo per lo sviluppo investimenti in Comuni e Province, diminuisce di 2 miliardi), mentre i trasferimenti correnti agli Enti locali subiscono una sostanziale riallocazione di risorse tra capitoli (1316 Fondo ordinario per il finanziamento bilanci degli Enti locali, cala di 2,37 miliardi; 1318, Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali, è diminuito di 0,94 miliardi; i tagli sono sostanzialmente compensati dall'incremento del Fondo solidarietà comunale

di 2,86 miliardi, cap. 1365, e dai 0,5 miliardi in più come contributo per Province e Città metropolitane su viabilità ed edilizia scolastica nel cap. 1383), mentre crescono del 6,9 per cento le disponibilità per il funzionamento del ministero (+0,9 miliardi), da 12,68 miliardi a 13,56 miliardi.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale			Stanziamento definitivo			Stanz. def. % anno precedente
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Spesa per il personale	8.832	8.867	8.517	9.163	9.396	8.941	2,6 -4,8
di cui: imposte pagate sulla produzione	526	531	488	548	562	526	2,5 -6,5
Consumi intermedi	1.109	1.192	1.316	1.603	1.499	1.793	-6,5 19,6
Trasferimenti di parte corrente	9.497	10.616	10.627	10.275	12.673	13.648	23,3 7,7
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	9.086	9.906	9.787	9.362	11.401	11.896	21,8 4,3
Altre uscite correnti	133	131	152	163	144	127	-11,7 -12,2
di cui: interessi passivi	32	29	27	32	29	28	-9,3 -5,1
SPESE CORRENTI	19.571	20.805	20.612	21.204	23.713	24.509	11,8 3,4
Investimenti fissi lordi	338	199	310	393	375	482	-4,4 28,3
Trasferimenti in c/capitale	134	2.314	253	186	2.420	443	1199,0 -81,7
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	134	2.308	253	185	2.409	442	1205,7 -81,7
Altre spese in conto capitale	120	200	200	420	209	203	-50,3 -2,8
SPESE IN CONTO CAPITALE	592	2.712	764	999	3.004	1.127	200,7 -62,5
SPESE FINALI	20.163	23.518	21.375	22.203	26.717	25.636	20,3 -4,0
Rimborso passività finanziarie	74	43	44	74	43	44	-41,5 1,8
SPESE COMPLESSIVE	20.237	23.561	21.419	22.277	26.760	25.680	20,1 -4,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. *Analisi della gestione delle spese*

Nell'analisi della gestione del 2016, è emerso che, a fronte di minori risorse, è scesa però la capacità di impegno e di pagamento, rispetto al 2015. Gli impegni di competenza (25,3 miliardi) scendono dal 99 al 98,4 per cento degli stanziamenti e scende sotto il 90 per cento la quota dei pagamenti sugli impegni, considerando che era più del 96 per cento nel 2014.

L'osservazione degli andamenti, distinta per missioni, mostra la contrazione della capacità di impegno e di pagamento delle missioni istituzionali 3, 7 e 27, con l'eccezione della missione 8 Soccorso Civile, che tiene la quota impegni analoga al 2015, ma anch'essa scende nei pagamenti, dal 94,4, al 93,8 per cento degli impegni.

Pur nella riduzione degli stanziamenti totali delle missioni, si evidenzia la forte crescita delle risorse assegnate alla missione 27 per l'immigrazione ed accoglienza (+81,7 per cento) e parimenti degli impegni connessi (+79,3), mentre pagamenti, pur saliti in valore assoluto (+15,5 per cento), hanno coperto meno del 59 per cento degli impegni (erano oltre il 91 per cento nel 2015), generando un forte aumento dei residui propri e di stanziamento, oltre che nelle economie, segno di una gestione che ha mostrato meno fluidità.

Nell'ambito della missione Ordine pubblico e sicurezza, le risorse sono inferiori rispetto al 2015, per i motivi anticipati dovuti alle spese per l'Arma dei Carabinieri, e di pari passo seguono impegni e pagamenti (rispettivamente -6,3, -7,2 e -7,3 per cento). Tuttavia, le minori risorse a disposizione per la gestione sono incise anche dal mancato uso di quanto assegnato, vista la crescita dei residui di stanziamento (+47 per cento) e delle economie quasi raddoppiate nel 2016.

Nella missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" scendono stanziamenti ed impegni (circa 12 per cento entrambi), ma in misura maggiore i pagamenti (-15,7 per cento) che coprono circa il 90 per cento degli impegni (dal 98 del 2014), con incremento sia dei residui ma anche delle economie (pari a 82,4 milioni +76,6 per cento sul 2015).

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Esercizio	Stanziamento definitivo A	Impegni B	Pagamenti C	Res N Form Propri	Res N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese	B/A %	C/B %
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2014	556.669	546.692	540.402	6.290	232	9.745	98,2	98,8
	2015	597.111	578.783	565.626	13.157	1.705	16.623	96,9	97,7
	2016	643.979	619.051	598.762	20.289	10.886	14.041	96,1	96,7
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2014	10.032.705	9.811.891	9.651.279	160.615	65.226	155.585	97,8	98,4
	2015	14.141.318	14.094.142	13.313.800	780.341	522	46.654	99,7	94,5
	2016	12.467.035	12.383.584	11.221.028	1.162.590	1.028	82.389	99,3	90,6
007. Ordine pubblico e sicurezza	2014	8.160.287	7.910.319	7.562.583	347.736	165.608	84.360	96,9	95,6
	2015	8.467.639	8.377.415	7.968.266	409.148	39.759	50.465	98,9	95,1
	2016	7.932.938	7.774.733	7.384.269	390.529	58.656	99.484	98,0	95,0
008. Soccorso civile	2014	2.158.687	2.106.584	2.007.401	104.913	9.164	37.209	97,6	95,3
	2015	2.163.808	2.081.923	1.964.431	120.242	22.456	56.678	96,2	94,4
	2016	2.244.973	2.162.949	2.029.718	140.145	49.829	25.281	96,3	93,8
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2014	1.181.879	1.138.648	921.263	217.388	37.492	5.736	96,3	80,9
	2015	1.219.389	1.213.932	1.109.574	104.358	3.554	1.904	99,6	91,4
	2016	2.215.925	2.176.174	1.281.418	894.757	27.111	12.640	98,2	58,9
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2014	169.136	163.224	157.665	5.564	2.107	3.800	96,5	96,6
	2015	152.618	144.754	136.114	8.641	2.471	5.393	94,8	94,0
	2016	155.913	146.459	137.610	8.849	1.546	7.908	93,9	94,0
033. Fondi da ripartire	2014	17.238	187	187	0	17.051	0	1,1	100,0
	2015	18.089	187	187	0	17.902	0	1,0	100,0
	2016	19.027	187	0	187	17.267	1.573	1,0	0,0
Totali	2014	22.276.601	21.677.546	20.840.781	842.505	296.880	296.435	97,3	96,1
	2015	26.759.972	26.491.135	25.057.999	1.435.887	88.369	177.717	99,0	94,6
	2016	25.679.791	25.263.138	22.652.804	2.617.346	166.323	243.317	98,4	89,7

Fonte: elaborazione su dati RGS

Per la significatività del dato sui debiti fuori bilancio, si è ritenuto di dover evidenziare l'andamento sia in relazione al ripiano dell'esposizione debitoria, sia in ordine all'insorgenza di nuovi debiti, sintomo di una gestione non corretta e di criticità programmaticie.

Nel periodo 2013-2016, l'andamento dei debiti e del ripiano della massa debitoria ha posto in luce un costante insorgere di debiti fuori bilancio ogni anno ed il successivo pagamento parziale nell'esercizio seguente. Al 2015, il totale delle situazioni debitorie ammontava a 623 milioni. Al 31 dicembre 2016 i debiti fuori bilancio si attestano a poco più di 706 milioni, di cui 562 milioni sorti nel 2016 stesso; sono state stanziate in bilancio nel 2017 risorse, per il ripiano di parte dei suddetti debiti. Una quota rilevante del debito fuori bilancio complessivo (il 61,5 per cento, per 434,3 milioni) è da imputare al Centro di responsabilità Libertà civili ed immigrazione, cui compete il capitolo 2351 pg. 2 (Spese per centri accoglienza), in relazione al quale sono sorte nel 2016 situazioni debitorie per 394,8 milioni³; altri debiti nuovi invece sono riconducibili, per il Corpo Vigili del fuoco, ad utenze varie (10 milioni) e a fitto locali (9,8 milioni), alla TARI del Dipartimento di PS (8,2 milioni), a spese di custodia veicoli⁴ per le Politiche del Personale (90 milioni).

Infine, l'analisi dei residui ha evidenziato un aumento dei residui finali, che nel 2016 sono pari a 3,3 miliardi, da 2,02 miliardi del 2015, aumentando di oltre il 64 per cento (più del doppio sul 2014), per 2/3 a causa dei residui propri della missione immigrazione e accoglienza. Per quanto riguarda la gestione degli stessi, pur se risultato aumentato il pagato sui residui (quasi l'80

³ Con LB 2017/2019 è stato istituito il pg. 9 per il ripiano dei debiti con uno stanziamento iniziale per il solo esercizio 2017 di 300 milioni, integrati in seguito con 94,8 milioni e già interamente pagati.

⁴ Al fine di ripianare i debiti del PG (2947/20) è stato istituito apposito capitolo 2952 con uno stanziamento di 32 milioni dal 2015 al 2018 e 26 milioni nel 2019 non sufficienti a coprire il debito al 31 dicembre 2016. A decorrere dal primo gennaio 2017 a seguito del nuovo bilancio per azioni il capitolo 2947 pg. 20 è stato rinumerato in 2955.

per cento in più) rispetto all'esercizio precedente, i residui finali sono in crescita per la presenza elevata di residui di competenza. Sono da indicare, come anche per il pregresso esercizio⁵, i valori di impegni e disimpegni diretti in conto residui, che contribuiscono a determinare l'entità dei residui finali iscritti a rendiconto. Nel 2016, la differenza dei residui iniziali da quelli a fine esercizio 2015 ammonta a 108,9 milioni. Di questi la gran parte (94 milioni)⁶ sono dovuti a spese per il Giubileo (capp. 1385 e 7259 di nuova istituzione), già di competenza del MEF.

La tavola seguente sintetizza la modulazione dei residui finali nel triennio.

TAVOLA 5

GESTIONE RESIDUI – TRIENNIO 2014 - 2016

(in migliaia)

E.F.	Residui Iniziali (LB)	Impegni in c/ residui	Pagato residui	Res N Form Stanz.	Res N Form Propri	Eco/MSP residui	Residui finali	Variazioni in c/residui
2014	4.361.313	396.176	4.016.259	296.880	842.505	102.986	1.394.528	13.074
2015	1.425.528	453.479	866.670	88.369	1.435.887	190.369	2.023.308	130.564
2016	2.023.308	195.857	1.555.337	166.323	2.617.346	40.615	3.319.960	108.935

Fonte: elaborazione su dati RGS

Nel 2016, i residui finali maggiori sono riscontrati nelle missioni 3 e 27, determinati soprattutto dai residui propri (Immigrazione e accoglienza per 895 milioni e Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali per 1,2 miliardi).

3. Missioni e i programmi

Fra le missioni intestate al Ministero, si è ritenuto di analizzare solo quelle connesse alle funzioni istituzionali ed i programmi di maggior rilievo finanziario, anche in considerazione di particolari problematiche evidenziate o emerse nelle relazioni di questa Corte. Le missioni di carattere generale, Amministrazione generale⁷ (2), o trasversale, quali i Servizi istituzionali (32) e Fondi da ripartire (33), rappresentano finanziariamente nel complesso solo il 3,2 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero, in crescita dal 2,9 per cento del 2015.

3.1. Missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”

La missione 3 è una missione condivisa con il MEF ed al Ministero dell'interno è assegnato il 12,2 per cento delle risorse definitive (il 7,6 per cento nel 2015) pari a 12,47 miliardi, in riduzione rispetto al 2015 (14,1 miliardi). Assorbe il 48,5 per cento dello stanziamento complessivo del Ministero, in flessione rispetto dell'anno precedente⁸. Essa comprende tre programmi di spesa, dedicati ad “Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali”, “Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa” ed infine “Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali”.

La tavola illustra la gestione di competenza nel triennio. Rispetto all'esercizio 2015, oltre alla riduzione dello stanziamento, di quasi il 12 per cento, si riduce lievemente la capacità di impegno, pur permanendo elevata (99,3 per cento), mentre cala la capacità di pagamento (90,6

⁵ L'anno scorso i maggiori residui finali erano dovuti soprattutto a contributi (capp. 1378, 1379, 1381) alle Province, Città metropolitane e a Campione d'Italia per un totale di 130 milioni, in attuazione dell'articolo 7, comma 9-*sexiesdecies* del decreto-legge n. 78 del 2015 (DMT n. 79086); mentre nel 2014 erano solo 13 milioni i finali in più, dovuti quasi tutti al 5 per mille (cap. 1341).

⁶ DMT n. 44615 reg. 9.8.2016, da cap. 3018 del MEF (Fondo da ripartire per la realizzazione degli interventi giubilari), in attuazione dell'articolo 6, comma 1, del decreto-legge n. 185 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9.

⁷ La missione 2 si occupa dell'attuazione da parte delle Prefetture delle missioni del Ministero e del supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, con stanziamenti per 644 milioni.

⁸ Nel 2015 rappresentava il 53 per cento delle risorse complessive.

per cento a fronte del 95 per cento del 2015; ciò ha comportato l'aumento dei residui propri, rispetto all'ammontare riscontrato nel 2015 (pari a 1.163 miliardi +49 per cento).

TAVOLA 6

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI: MISSIONE 3 – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma		esercizio	Stanz. def.	Impegni	Pagato	Res N Form Propri	Res N Form Stanz.	Eco/MSP	
02	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	2014	269	201	198	3	65	3	
		2015	32	30	26	4	1	1	
		2016	314	309	283	26	1	1	
03	Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa	2014	9.725	9.581	9.427	153	0	144	
		2015	14.077	14.032	13.259	772	0	45	
		2016	12.121	12.042	10.910	1.133	0	78	
08	Gestione dell'elenco dei segretari comunali e provinciali	2014	39	30	26	4	0	9	
		2015	32	32	28	4	0	0	
		2016	32	32	29	4	0	0	
Totale		2014	10.033	9.812	9.651	161	65	156	
Totale		2015	14.141	14.094	13.314	780	1	47	
Totale		2016	12.467	12.384	11.221	1.163	1	82	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La relazione si sofferma in particolare sul programma 3, in quanto, in termini di risorse finanziarie assegnate è il più ampio e riguarda i trasferimenti agli Enti locali, con le connesse attività di quantificazione, regolazione di rilievo funzionale e perequativo.

Il programma, le cui dinamiche gestionali sono esposte nella tavola seguente per categorie, con uno stanziamento definitivo di 12,1 miliardi, ha visto diminuire la propria disponibilità di circa 2 miliardi, interamente sui trasferimenti in conto capitale alle Amministrazioni pubbliche. Crescono i residui propri, principalmente nella categoria dei trasferimenti correnti (+46,7 per cento) soprattutto sul capitolo 1365 per 780 milioni (+57 per cento).

TAVOLA 7

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE

MISSIONE 3 - PROGRAMMA 3 – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Propri		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spesa per il personale	14.003	11.703	13.927	11.582	11.661	9.850	2.266	1.732	77	122
di cui: imposte pagate	247	248	244	243	244	243	0	0	3	5
Consumi intermedi	359	364	359	364	359	364	0	0	0	0
Trasferimenti di parte corrente	11.393.745	11.423.619	11.351.914	11.345.565	10.605.755	10.290.402	746.159	1.055.163	41.831	78.054
di cui: alle AP	11.393.745	11.423.619	11.351.914	11.345.565	10.605.755	10.290.402	746.159	1.055.163	41.831	78.054
Altre uscite correnti	26.851	26.086	26.851	26.086	26.851	26.086	0	0	0	0
di cui interessi passivi	26.851	26.086	26.851	26.086	26.851	26.086	0	0	0	0
SPESA CORRENTE	11.434.957	11.461.772	11.393.050	11.383.597	10.644.625	10.326.702	748.425	1.056.895	41.907	78.176
Trasferimenti in c/cap.	2.419.564	441.617	2.416.074	441.370	2.392.099	365.489	23.974	75.881	3.491	246
di cui: alle AP	2.409.235	441.617	2.405.744	441.370	2.392.099	365.489	13.645	75.881	3.491	246
Altre spese in c/capitale	208.609	202.663	208.609	202.663	208.609	202.663	0	0	0	0
SPESA IN CONTO CAPITALE	2.628.173	644.280	2.624.682	644.034	2.600.708	568.153	23.974	75.881	3.491	246
SPESA FINALE	14.063.131	12.106.052	14.017.732	12.027.631	13.245.333	10.894.854	772.399	1.132.776	45.398	78.422
Rimborso passività finanziarie	14.023	14.788	14.023	14.788	14.023	14.788	0	0	0	0
SPESA COMPLESSIVE	14.077.154	12.120.840	14.031.756	12.042.418	13.259.356	10.909.642	772.399	1.132.776	45.398	78.422

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli obiettivi strutturali del programma in esame sono in linea di continuità con i precedenti esercizi e sono indirizzati al potenziamento della collaborazione istituzionale con le autonomie locali ed alla stabilizzazione finanziaria, nel quadro di attuazione delle recenti riforme, connesse in primo luogo con l'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali⁹. Si richiama la

⁹ Si richiamano al riguardo i provvedimenti adottati in tema di evoluzione del processo di armonizzazione dei sistemi contabili, i decreti ministeriali emanati nel 2015 e 2016 con i quali sono stati aggiornati gli allegati del decreto

delibera della Sezione delle Autonomie di questa Corte, che ha approvato la Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti locali per l'esercizio 2015 (SEZAUT/4/2017/FRG), ed alla quale si fa rinvio, non tanto per i dati contabili, poiché rappresenta il momento conclusivo per le attività di controllo—referito sugli Enti locali, per l'esercizio 2015, ma per la cognizione del quadro normativo di riferimento del settore e degli interventi di maggior significato.

È stato costituito, nel 2016, l'Osservatorio finanza e contabilità previsto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, che ha il compito di promuovere, in raccordo con la Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali, istituita presso il dicastero economico, l'adeguamento e la corretta applicazione dei principi contabili da parte degli Enti locali¹⁰. Esso svolge, fra l'altro, il monitoraggio della situazione finanziaria e la verifica gli effetti prodotti dall'applicazione dei nuovi principi sull'equilibrio economico-gestionale degli Enti locali.

Il processo di applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione contabile, come modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, è demandato al Ministero dell'economia e delle finanze¹¹, ma ha interessato l'attività del Ministero dell'interno per i profili tecnico-istituzionali (partecipazione a commissioni, tavoli tecnici, attività provvidenziali), ma soprattutto per l'attività di definizione, riparto ed erogazione delle risorse agli Enti locali. Nonostante la complessità dell'attività, per i profili procedurali (intesa in sede di Conferenza) e di normazione secondaria (attuazione delle modifiche del quadro normativo¹²), si è riscontrata nel 2016 la tempestività nelle quantificazioni, nelle informazioni e nei trasferimenti agli Enti locali, al fine di assicurare a Comuni, Province e Città Metropolitane elementi e condizioni per procedere alla programmazione e gestione delle risorse¹³ ed il riparto delle risorse non ha presentato criticità.

legislativo n. 118 del 2011 e specificati i principi contabili applicati; la legge di stabilità per il 2016 che ha previsto che tutti gli Enti territoriali dovessero conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, salve le deroghe; la legge 12 agosto 2016, n. 164, la quale ha eliminato dall'ambito di diretta applicazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, due dei vincoli previsti per la tenuta degli equilibri di bilancio: il saldo corrente e il saldo di cassa.

¹⁰ Il comma 2, dell'articolo 3-bis, del citato decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede che la Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali “ha il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali e dei loro organismi e enti strumentali...”.

¹¹ I principi contabili applicati sono aggiornati con decreto del MEF di concerto con il Ministro dell'interno.

¹² Nel 2016 in particolare sono state introdotte dalla legge di stabilità 2016, dal DL n. 113 del 2016, e dal DL n. 193 del 2016.

¹³ Risorse:

- conguagli del Fondo di solidarietà comunale 2014 - decreto del 1° febbraio 2016;
- riparto del contributo alla finanza pubblica posto a carico dei comuni, per l'importo complessivo pari a 563,4 milioni per l'anno 2016, in attuazione dell'art. 47 del DL n. 66 del 2014;
- definizione e riparto risorse del Fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2016 (dPCM in data 18 maggio 2016);
- attribuzione ai comuni di un contributo compensativo per un importo complessivo di 390 milioni, per l'anno 2016;
- decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 16 giugno 2016;
- prima assegnazione dei conguagli del Fondo di solidarietà comunale 2016, per l'importo complessivo di 31,3 milioni a favore di 4.420 Enti - decreto del 27 settembre 2016;
- riparto dell'accantonamento dell'importo complessivo di 26,3 milioni del Fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2016 al fine di attenuare l'incidenza negativa sulle quote dello stesso Fondo, per l'anno 2016, derivanti dal riferimento alle capacità fiscali ed ai fabbisogni standard (dPCM 1° dicembre 2016);

Per le Città metropolitane e le Province delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna:

- riparto dell'ulteriore (terzo) contributo alla finanza pubblica, pari a 69 milioni per l'anno 2016 ed a regime per gli anni successivi (Decreto del Ministro dell'interno, 1° giugno 2016);
- determinazione delle riduzioni di spesa previste dall'art. 47 del DL n. 66 del 2014;
- ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio delle Province ricomprese nelle Regioni a statuto ordinario, per l'anno 2016, Decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 6 settembre 2016;
- riparto delle risorse, pari complessivamente a 48 milioni, a favore delle Province delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali (decreto interdipartimentale del Ministro dell'interno) Dipartimento per gli

Al riguardo è interessante osservare le dinamiche finanziarie di alcuni dei numerosi capitoli fondo (14), previsti in bilancio, nella missione 3, programma 3, che nel 2016 presentano uno stanziamento totale di circa 10,2 miliardi (2 in meno circa rispetto ai medesimi nel 2015), da destinare o ripartire fra gli Enti locali, sulla base di specifici presupposti e criteri normativi. I 5 fondi con maggiori movimentazioni nel 2016 presentano un sostanziale definanziamento dei capitoli 1316, 1318 e 7232, ad eccezione del Fondo Solidarietà Comunale (FSC) che cresce del 52 per cento; permane alto l'indice di pagamento/trasferimento (90 per cento). Le economie, cresciute del 66 per cento, sono dovute interamente Fondo ordinario (cap. 1316).

Come illustrato nella tavola seguente, in particolare hanno subito riduzioni ingenti il fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali che, con 0,6 miliardi (2 in meno del 2015), il fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali con 0,5 miliardi (1 in meno del 2015) e il fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province, con 0,14 miliardi (2 miliardi in meno rispetto all'anno precedente). Al contrario, il fondo solidarietà comunale con 8,3 miliardi ha beneficiato di quasi 3 miliardi in più del 2015. Infine, il fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli Enti locali, ex art. 243-ter del TUEL, mantiene il livello del 2015 poco sopra i 0,2 miliardi. Quest'ultimo, istituito quale "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali", dall'art. 4, c. 1 del DL n. 174 del 2012, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha avuto sul cap. 7030 una dotazione di 30 milioni per il 2012, 100 milioni per il 2013 e di 200 milioni per ciascuna annualità dal 2014 al 2020. Nel 2016, sono stati stanziati 202,6 milioni (200 nel 2017), tutti trasferiti al soggetto gestore del fondo (Cassa Depositi e Prestiti). Per ulteriori approfondimenti su tale ultimo fondo, si rinvia al capitolo della Relazione, relativo ai Fondi di rotazione.

TAVOLA 8

GESTIONE FONDI PER ENTI LOCALI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Capitolo di Spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Propri		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1316 Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali.	2.978.874	612.853	2.958.778	578.873	2.907.239	576.352	51.539	2.521	20.096	33.980
1318 Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali.	1.515.953	573.889	1.515.745	573.698	1.515.745	573.659	0	39	208	191
1365 Fondo solidarietà comunale	5.481.093	8.336.818	5.480.827	8.336.818	4.983.231	7.555.939	497.596	780.880	266	0
7030 Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli Enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario	208.609	202.663	208.609	202.663	208.609	202.663	0	0	0	0
7232 Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province	2.174.525	143.735	2.174.525	143.735	2.174.525	143.735	0	0	0	0
Totale	12.359.053	9.869.960	12.338.484	9.835.788	11.789.348	9.052.348	549.136	783.440	20.570	34.172

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La procedura di riparto delle risorse di maggiore complessità è quella relativa alla determinazione delle spettanze del Fondo di Solidarietà Comunale - FSC, suddiviso nel mese di

affari interni e territoriali, di concerto con la Ragioneria generale dello Stato ed il Ministero per gli affari regionali e le autonomie, del 17 ottobre 2016;

- riparto delle risorse, pari complessivamente a 100 milioni, a favore delle Province delle Regioni a statuto ordinario, per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria - decreto interdipartimentale del Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, di concerto con la Ragioneria generale dello Stato ed il Ministero per gli affari regionali e le autonomie, del 17 ottobre 2016.

Altri Provvedimenti di minore impatto finanziario, ma adottati per distribuire sempre ai comuni ed alle Città metropolitane ed alle Province specifici contributi.

maggio 2016, il quale, per effetto delle modifiche alla disciplina di IMU e TASI introdotte dalla legge di stabilità 2016, ha svolto, oltre alla tradizionale funzione di perequare le risorse all'interno del comparto comunale¹⁴, quella di assicurare ai Comuni il ristoro dei gettiti tributari non introitati a seguito delle esenzioni ed agevolazioni fiscali riconosciute a categorie di contribuenti¹⁵. Lo stanziamento del FSC 2016 sul capitolo 1365 di bilancio è, come già esposto, di 8,3 miliardi. La dotazione iniziale 2016 del fondo è 6,54 miliardi, di cui 9 milioni sono dedotti a favore del comune Campione d'Italia; la dotazione di bilancio FSC da riconoscere ai Comuni è circa 6,2 miliardi. La determinazione del fondo è l'esito di un calcolo complesso, stabilito ed effettuato in base alle norme di settore¹⁶. L'effetto netto per il bilancio Stato è pari a 339 milioni in linea con il 2015¹⁷. La somma è stata trattenuta dall'Agenzia delle entrate sui tributi comunali versati dai cittadini e versata all'entrata dello Stato.

Nel più generale ambito della *governance* degli Enti locali, a supporto del processo di riforma dell'Amministrazione territoriale, anche nel 2016 sono state destinate risorse per l'associazionismo intercomunale (71,87 milioni), con particolare riferimento alle unioni e fusioni dei comuni¹⁸. Inoltre, la legge di stabilità 2016 ha reso permanente, al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli Enti territoriali, la destinazione dell'importo complessivo di 60 milioni - quota del Fondo di solidarietà comunale - a favore delle unioni e fusioni di comuni. Le fusioni nel 2016 sono state 28, a fronte delle 7 nel 2015, anche per il disposto aumento del contributo straordinario, già attualmente spettante *ex articolo 20* del DL n. 95 del 2012¹⁹.

¹⁴ Nel 2016 è stata migliorata la qualità dell'informazione a favore dell'utenza istituzionale e la capacità di divulgazione dei dati di finanza locale (FSC, altri trasferimenti, certificati di bilancio, deficitarietà strutturale, dissesto e pre-dissesto, ecc.) nei confronti di coloro che li utilizzano a fini di studio e ricerca.

¹⁵ Il 30 marzo, con un anticipo di 16 giorni rispetto al *timing* dell'anno precedente, è stato reso disponibile sul sito istituzionale della finanza locale un prospetto analitico in virtù del quale ogni Comune ha potuto consultare l'ammontare della spettanza 2016.

¹⁶ È importante precisare che l'importo del fondo 2016 è determinato a partire dalle somme previste per il FSC nel 2015, che al netto delle riduzioni previste dall'art. 47 del DL n. 66 del 2014, dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dalla *spending review* per il 2015, era risultata pari a 4.378 milioni. Al predetto importo si devono sottrarre gli accantonamenti di 80 milioni (art. 1, comma 380-*sexies*, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 del 2012) e di 9 milioni (art. 1, comma 763, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) e il minor versamento in conto sull'IMU per alimentazione del FSC a seguito della riduzione della percentuale di alimentazione, scesa dal 38,22 per cento del 2015 al 22,43 per cento del 2016, pari a 1.949,1 milioni (differenza tra 4.717,9 milioni del 2015 e 2.768,8 milioni del 2016 come previsto dalla legge di stabilità 2016). A seguito di queste variazioni la dotazione del Fondo 2016 risulta, al netto dei versamenti a saldo, pari a 2.340 milioni. Inoltre, come previsto dall'articolo 1, comma 380-*sexies*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dall'anno 2016 la dotazione finale del FSC 2016 è incrementata di 3.767,45 milioni per compensare i minori introiti IMU e TASI derivanti dalle modifiche normative apportate dalla citata legge.

¹⁷ L'erogazione degli importi, dovuti a seguito del riparto spettante a titolo di FSC 2016 è avvenuta in due rate di pari importo, entro i mesi di maggio e di ottobre. Anche il riparto dovuto ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, per 26 milioni, destinati a rafforzare gli effetti del correttivo statistico già applicato alla redistribuzione perequativa delle risorse - a favore dei Comuni, generalmente di minori dimensioni demografiche, particolarmente penalizzati dalla perequazione - è stato oggetto di accordo nella seduta della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 14 luglio 2016 ed ha riguardato i circa 2.700 Comuni, molti dei quali al di sotto dei 5 mila abitanti, per i quali l'effetto perequativo aveva comportato una riduzione di risorse maggiore dell'1,96 per cento delle risorse "storiche" del 2014. Il dPCM 1° dicembre 2016 è relativo all'erogazione delle risorse destinate a mitigare gli effetti determinati dal meccanismo perequativo di distribuzione dell'FSC 2016 basato sulla differenza tra le capacità fiscali ed i fabbisogni standard.

¹⁸ Il fondo è così distinto:

- per le fusioni di comuni: 1,55 milioni (art. 1, comma 164, legge 23 dicembre 1996, n. 662) e 30 milioni (art. 1, comma 730, legge 27 dicembre 2013, n. 147);
- per le unioni di comuni e le comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali: 10,3 milioni (art. 53, comma 10, legge 23 dicembre 2000, n. 388);
- per le sole unioni di comuni: 30 milioni (art. 1, comma 730, legge n. 147 del 2013).

¹⁹ A decorrere dal 2016, il contributo in questione è commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali del 2010 (in luogo dell'attuale 20) e è stato aumentato a 2 milioni il limite massimo ottenibile da ciascun beneficiario (in luogo degli attuali 1,5 milioni).

Infine, in ordine alla anticipazione di liquidità agli Enti sciolti per mafia, prevista dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, fino all'importo complessivo di 40 milioni, per l'anno 2015, al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento, con decreto 21 marzo 2016, adottato dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, è stata concessa la predetta anticipazione a favore di 32 Enti locali. La definizione dei soggetti destinatari e dell'erogazione delle somme si è resa possibile anche attraverso apposite modalità telematiche. Già nel 2015, era stato istituito il capitolo 1377, su cui allocare le risorse stanziate per detta finalità, e nel 2016 i pagamenti sono avvenuti in conto residui. Il limite di stanziamento è risultato notevolmente inferiore alle richieste pervenute (pari a 203,35 milioni). Con 3 decreti è stata erogata l'anticipazione di liquidità ai comuni destinatari²⁰.

Il Ministero è coinvolto anche nelle procedure previste dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 TUEL, in relazione alla stabilità finanziaria, attraverso la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, di cui all'art. 155 del TUEL, ed esercita il controllo centrale sui Comuni e sulle Province che hanno dichiarato il dissesto finanziario (art. 244 e seguenti TUEL), sui Comuni, sulle Province e sulle Comunità montane strutturalmente deficitari (art. 242 TUEL) e sui Comuni e sulle Province che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis TUEL). In riferimento all'attività della predetta Commissione nel 2016, sono stati forniti i dati, distinti per ambito di analisi e fasi della procedura ad essa intestata. In particolare, si evidenzia, anche per le connessioni con le funzioni e l'attività delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, che gli Enti locali che nel 2016 hanno trasmesso alla Commissione predetta il piano di riequilibrio finanziario sono stati 56, di cui esaminati 30.

TAVOLA 9

ATTIVITÀ ANNO 2016	
Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato approvate	13
Enti in dissesto finanziario -piani di estinzione approvati	8
Enti in dissesto finanziario- ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato istruttorie	10
Enti in dissesto finanziario- piani di estinzione dell'organo straordinario della liquidazione istruttorie	6
Enti in riequilibrio finanziario pluriennale- istruttorie	49
Enti in riequilibrio finanziario pluriennale- piani presentati	56
Enti in riequilibrio finanziario pluriennale -piani esaminati	30

Fonte: dati Ministero

3.2. Missione “Ordine pubblico e sicurezza”

La missione “Ordine pubblico e sicurezza”, assegnata al Ministero (oltre il 70 per cento), è condivisa con il MEF (21 per cento), il MIPAAF e con il MIT; in coerenza anche con le priorità politiche finalizzate al coordinamento e alla modernizzazione del sistema sicurezza, detiene quasi il 31 per cento circa dello stanziamento complessivo del Ministero, ed è seconda per entità del finanziamento. Le finalità riguardano essenzialmente la lotta al crimine in tutte le sue manifestazioni. Ai tre programmi intestati²¹ sono destinate risorse per 7,9 miliardi in lieve riduzione rispetto al 2015 (8,5 miliardi). Gli impegni, pari a 7,8 miliardi, coprono oltre il 98 per cento (98,8 nel 2015) delle risorse disponibili. La capacità di pagamento 95 per cento permane al livello del 2015, con 7,4 miliardi pagati nell'esercizio. Rispetto al 2015, le economie di gestione della missione raddoppiano, quasi totalmente riferite al programma 8 (95 milioni), ove sono triplicate, ed in gran parte (76 milioni) dovute al cap. 2501 (Competenze fisse e accessorie del personale di polizia). Proprio il programma 8, deputato a finanziare il contrasto al crimine, detiene

²⁰ L'erogazione è sulla base del tasso di interesse utilizzato per la predisposizione dei piani di ammortamento per la restituzione, pari allo 0,492 per cento, rilevato sul Mercato telematico dei titoli di Stato (MTS) il giorno 9 maggio 2016, data di pubblicazione del citato decreto interministeriale.

²¹ 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.

il 90 per cento degli stanziamenti, pari a 7,2 miliardi, in crescita rispetto al 2015 (6,97 miliardi). La flessione si registra negli altri due programmi, in parte dovuta al passaggio del servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri nel Ministero della difesa ed il relativo programma 9 scende a circa 332,8 milioni di stanziamento (da 786,5 milioni nel 2015).

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI: MISSIONE 7 – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Programma		Esercizio	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Res N Form Propri	Res N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese comp	
8	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	2014	6.157.742	5.983.471	5.764.705	218.766	106.924	67.347	
		2015	6.973.470	6.905.081	6.602.925	302.156	39.759	28.629	
		2016	7.173.634	7.020.297	6.766.266	254.096	58.656	94.616	
9	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	2014	369.214	368.229	346.424	21.805	0	985	
		2015	786.483	785.573	756.354	29.219	0	910	
		2016	332.830	331.816	294.977	36.838	0	1.014	
10	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	2014	1.633.331	1.558.619	1.451.454	107.165	58.684	16.027	
		2015	707.686	686.760	608.987	77.773	0	20.926	
		2016	426.474	422.620	323.025	99.595	0	3.854	
Totale		2014	8.160.287	7.910.319	7.562.583	347.736	165.608	84.360	
Totale		2015	8.467.639	8.377.415	7.968.266	409.148	39.759	50.465	
Totale		2016	7.932.938	7.774.733	7.384.269	390.529	58.656	99.484	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pur se il Centro di responsabilità di riferimento (Dipartimento della Pubblica sicurezza) ha continuato ad adottare misure volte alla razionalizzazione e all'ottimizzazione della dislocazione dei presidii territoriali delle Forze di Polizia, sono stati rilevati debiti fuori bilancio che al 31 dicembre ammontano a poco più di 69 milioni.

In ordine agli obiettivi strategici e strutturali, l'Amministrazione ha operato in varie direzioni, in tema di coordinamento e modernizzazione del sistema sicurezza, nonché in termini di pianificazione e coordinamento delle Forze di Polizia, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo. Ha implementato, in primo luogo, le forme di cooperazione e collaborazione con gli altri Paesi impegnati nella lotta al terrorismo sia di matrice fondamentalista che di matrice anarchica, con costanti scambi info-operativi, ma si è anche adoperata per il contrasto quotidiano al crimine nonché nell'attività di controllo volta alla sicurezza stradale, ferroviaria e delle comunicazioni.

Nel corso del 2016, l'Italia è stata sottoposta a valutazione *Schengen* del Consiglio dell'UE, per quanto concerne le frontiere esterne. La relazione finale²² espone considerazioni in ordine alla sussistenza di una buona collaborazione alla frontiera con i vettori, ma esprime alcune raccomandazioni volte a far adottare provvedimenti correttivi: in particolare richiede una strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere, con un piano di azione strutturato pluriennale, che definisca anche le risorse, le scadenze e le connesse responsabilità.

Con riguardo all'utilizzo di risorse unionali, nel corso del 2016 l'utilizzo dei fondi strutturali del PON "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013", con dotazione finanziaria pari a circa 772 milioni, palesa un livello di pagamenti del programma di 794 milioni, comprensivi di progetti c.d. "retrospettivi"²³.

Per la nuova programmazione invece, cioè le risorse del PON "Legalità" 2014-2020, con una dotazione finanziaria complessiva di 377 milioni, nel corso del 2016, è stato dato avvio

²² Decisione C (2017) 210 del 17 febbraio 2017.

²³ L'Amministrazione ha reso noto che le quote residue dei progetti finanziariamente non conclusi al 31 dicembre 2015 sono state provvisoriamente trasferite a valere sulle risorse del PAG al fine di consentirne una pronta liquidazione, ma verranno imputate al PAC "Legalità" 2014-2020.

all'attività operativa del programma²⁴, con successiva ammissione a finanziamento di 10 progetti, con pagamenti effettuati a titolo di prefinanziamento, per circa 17,8 milioni.

Sempre in tema di sicurezza, in relazione alla numerazione unica di emergenza sul territorio nazionale, nella scorsa relazione erano state messe in luce le problematiche relative agli aspetti tecnologici ed al non completo allineamento delle Regioni al sistema di centrale unica di risposta²⁵. L'obiettivo del Servizio 112 NUE, da raggiungere entro il primo semestre 2017, è quello di servire 30 milioni di utenti, assicurando la copertura di quasi due terzi della popolazione nazionale. L'Amministrazione ha riferito che la Commissione consultiva, prevista dall'art. 75-bis, comma 2, del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259²⁶, ha proseguito nell'attuazione delle linee strategiche. Ad oggi, è stata attivata la Centrale unica di risposta di Roma per Giubileo della Misericordia; risultano sottoscritti Protocolli d'Intesa con 6 Regioni²⁷ - Lazio, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Sicilia, Piemonte, Valle d'Aosta - e con le Province autonome di Trento e Bolzano; è infine in fase avanzata di interlocuzione il confronto con le Regioni Campania, Marche, Toscana e Umbria. Particolare attenzione è stata rivolta alla comunicazione istituzionale, attraverso una strategia comunicativa unitaria e sono state redatte "Linee Guida" con contenuti informativi e con l'allestimento, presso il Ministero dell'interno, di un sito *web* dedicato alla promozione del Numero unico d'emergenza europeo 112.

Infine, occorre accennare alla tematica dell'immigrazione clandestina e sicurezza delle frontiere, nonché di gestione dei rimpatri, attesa la particolare rilevanza dei flussi migratori con i connessi riflessi umanitari e la natura strutturale del fenomeno. Le misure previste dalle norme sono di natura preventiva, con il controllo delle frontiere nel contrasto dell'immigrazione illegale, ma anche di tipo repressivo (sanzionano la presenza di stranieri entrati illegalmente) contemplando il rimpatrio. Nello specifico, l'Amministrazione ha riferito in ordine alla cooperazione con gli Stati di origine e di transito dell'immigrazione irregolare, all'attività investigativa della Polizia di Stato, per contrastare il traffico di migranti ed il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, e l'attività negoziale finalizzata al rimpatrio con Paesi terzi²⁸.

A sostegno finanziario della tematica dell'immigrazione, sono da considerare anche le risorse provenienti dai fondi comunitari, il Fondo europeo per le frontiere esterne 2007-2013, i cui pagamenti sono terminati al marzo 2016, il Fondo Sicurezza Interna 2014-2020 ed il FAMI. Per il Fondo Sicurezza Interna²⁹, sono stanziate - solo a titolo di quota comunitaria - circa 156 milioni e risultano attualmente approvate diverse progettualità, per un valore complessivo di circa 20,27 milioni (da imputarsi per il 50 per cento a valere sul Fondo di Rotazione, di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183, incardinato presso il Ministero dell'Economia e Finanze). Le predette progettualità riguardano l'acquisizione di forniture e servizi informatici per il contrasto

²⁴ Prima riunione del Comitato di sorveglianza; approvazione dei criteri di selezione delle operazioni, Sistema di gestione e controllo, Piano di valutazione strategia per la comunicazione.

²⁵ La Legge 7 agosto 2015 n. 124 ha autorizzato stanziamenti per l'istituzione del Numero Unico Europeo 112 (10 milioni per l'anno 2015, 20 milioni per il 2016 e 28 milioni annuali dal 2017 al 2024). E successivamente il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, all'art. 6, ha previsto, ai fini della completa e uniforme realizzazione del Numero unico di emergenza europeo (Servizio 112 NUE) su tutto il territorio nazionale, che il Ministero dell'interno provveda alla sottoscrizione con tutte le regioni interessate di Protocolli d'intesa, entro due anni dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

²⁶ Codice delle comunicazioni elettroniche.

²⁷ Sono attive le centrali di primo livello NUE 112 con compiti di ricezione e coordinamento, mentre si mantengono le attuali Centrali Operative per le specifiche competenze.

²⁸ L'attività di è esplicita nel rafforzamento della cooperazione con gli Stati di origine e di transito dell'immigrazione irregolare, in particolare con i Paesi del Nord Africa e dell'Africa sub-sahariana (con programmi di assistenza tecnica in termini di forniture di equipaggiamenti vari e formazione del personale di quelle Forze di polizia). Per assicurare rapporti di diretta collaborazione, anche operativa, con gli Stati terzi da cui provengono i flussi, sono state aperte, già da alcuni anni, posizioni di esperti per l'immigrazione presso le sedi di Ambasciate italiane in Libia, Egitto, Turchia e Tunisia. È proseguita l'attività investigativa (individuazione dei cd. "scafisti" e delle strutture organizzative criminali collegate). Ed è continuata contestualmente l'attività negoziale finalizzata al rimpatrio, svolta anche nel 2016, per la conclusione di accordi in materia di riammissione con i Paesi di maggior interesse sotto il profilo migratorio.

²⁹ La Commissione europea ha approvato il 5 agosto 2015 il programma pluriennale.

dell'immigrazione irregolare, nonché i servizi di mediazione linguistico-culturale per il triennio 2017-19, a supporto dell'attività di fotosegnalamento degli operatori di polizia. A tali risorse, sono aggiunte le disponibilità assegnate tramite fondi emergenziali³⁰, per un valore complessivo, per il 2016, di circa 5,83 milioni³¹. In linea con le prescrizioni regolamentari della Commissione Europea, nel corso dell'anno solare 2016 sono state espletate le verifiche contabili propedeutiche al pagamento del prefinanziamento.

Dal punto di vista operativo, come noto, al controllo dei flussi migratori irregolari nel Mediterraneo Centrale ed a combattere il *cross border crime*, è finalizzata l'operazione Triton, avviata il 1° novembre 2014 e che sta proseguendo senza soluzione di continuità, condotta sotto l'egida dell'Agenzia FRONTEX. Si caratterizza per essere multifunzionale, con la cooperazione con Agenzie e Organizzazioni internazionali: Europol, EFCA, EASO, EMSA, FRA, UNCHR, IOM, EEAS/CSPD Mission "EUBAM LYB". L'area operativa, rappresentata nell'immagine, come definita dalla Direzione Centrale competente unitamente all'Agenzia FRONTEX, a seguito delle indicazioni del Consiglio d'Europa nell'edizione 2016, è stata ulteriormente ampliata.

AREA OPERATIVA

GRAFICO 1



Fonte: dati Ministero

L'Agenda europea sulla migrazione, come noto, ha inteso fornire una risposta alla problematica migratoria nel Mediterraneo, mediante una sinergica azione su diversi fronti: salvare vite umane in mare³², combattere le reti criminali di trafficanti, ricollocare i migranti bisognosi di protezione. Ha previsto quindi la creazione di "hotspot", con il compito di fornire una piattaforma di intervento coordinato per le Agenzie europee (FRONTEX, EASO, EUROPOL, EUROJUST) e le Autorità italiane³³. L'attuale capacità ricettiva degli hotspot di 1.600 posti risulta, spesso,

³⁰ Per i servizi di mediazione linguistico-culturale e l'allestimento logistico di nuovi *hotspot* per le operazioni di identificazione dei migranti.

³¹ Tale somma, essendo un finanziamento di carattere emergenziale, deve essere imputata per il 90 per cento a valere sui fondi europei e per il 10 per cento sul predetto Fondo di rotazione.

³² I costi derivanti dal dispiegamento di personale e attrezzature degli Stati membri per operazioni congiunte effettuate alle frontiere esterne di un altro Stato membro sono rimborsati per intero da parte dell'Agenzia FRONTEX.

³³ Dal 2 febbraio 2016, inoltre, è operativo il progetto PeDra, destinato a permettere alla *Risk Analysis Unit* di FRONTEX di poter processare anche i dati personali di chi è coinvolto nel traffico dei migranti, emersi dalle interviste

insufficiente ad affrontare il flusso di migranti che vengono soccorsi in mare e fatti sbarcare sulle coste italiane. Pertanto, vengono utilizzati anche altri porti, in località che non sono sedi di *hotspot*. Nel 2016, sono in esercizio i 4 *hotspot* di Lampedusa, Pozzallo (RG), Trapani e Taranto, e si è in attesa dell'apertura di altri *hotspot* in Sicilia e in Calabria.

In ossequio alla Decisione del Consiglio UE 1504/2015, l'Italia il 28 settembre 2015 ha presentato, in sede europea, una “*Roadmap*”, in cui vengono descritti tutti i processi organizzativi, tra i quali l’istituzione delle predette strutture *hotspot* e la descrizione del loro funzionamento³⁴. Terminata la primissima fase di accoglienza, è previsto il trasferimento nei Centri di accoglienza dedicati alla *Relocation*³⁵ per gli aventi diritto, ovvero nei centri di accoglienza su base regionale per coloro che esprimono la volontà di avanzare domanda di protezione internazionale, anche se non rientrano tra le nazionalità aventi diritto, in attesa dell'accoglimento o meno della domanda. I non aventi diritto, infine, sono destinatari di un decreto di respingimento o espulsione e possono essere trasferiti, nei casi in cui ciò sia possibile secondo la normativa vigente, nei Centri di Identificazione e Espulsione (CIE).

Alcune cifre, sulla base dei dati trasmessi, indicano la consistenza dei fenomeni. Nel 2016 sono sbarcati 181.283 migranti, con un incremento del 18 per cento rispetto all’anno precedente, ma sono decedute nell’anno in mare 5.022 persone, nel tentativo di raggiungere l’Europa. Risulta che nel 2016 vi sono stati transiti nei Centri CIE di 2.984 soggetti, di cui 1.441 espulsi. Il totale dei rimpatri effettivi (compresi quelli eseguiti dopo il trattenimento nei vari Centri) è stato di 5.817. I respingimenti alla frontiera sono stati 10.218.

Il sistema di accoglienza dei migranti è invece riconducibile al programma 2 relativo ai flussi migratori della missione 27.

3.3. Missione “*Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*”

La missione 27 registra stanziamenti per 2,215 miliardi, con un incremento di quasi l’82 per cento rispetto al 2015 (1,2 miliardi); le risorse salgono infatti percentualmente all’8,6 per cento (dal 4,6 per cento del 2015) del totale del Ministero. Peraltra, pur essendo una missione condivisa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (0,3 per cento) e il Ministero dell’economia e finanze (46 per cento), i programmi intestati al Ministero assorbono più del 67 per cento dell’intera missione. È suddivisa in due programmi, esposti nella tavola seguente, l’uno destinato fra l’altro a finanziare l’accoglienza in relazione ai flussi migratori (2), l’altro destinato ai rapporti con le confessioni religiose e con il Fondo edifici per il culto (FEC) (5). La crescita delle risorse a disposizione della missione (il programma 2 beneficia di tutte le risorse assegnate in più nell’anno alla missione) non è stata accompagnata da un adeguato utilizzo delle stesse, che rimangono, di fatto, invischiata nella gestione dei pagamenti. Infatti, il miliardo in più di stanziamenti definitivi si distribuisce per circa 800 milioni tra i residui propri e 11,1 milioni nelle economie dei trasferimenti correnti del programma 2. La capacità di impegno è al 96,2 per cento degli stanziamenti, poco inferiore al 2015 (98,6). La capacità di pagamento, invece, peggiora e scende al 60 per cento degli impegni, dal 91 per cento nel 2015.

operate da *Debriefing*. Le informazioni raccolte ed analizzate sono funzionali all’elaborazione di prodotti di analisi del rischio, comunque anonimi, trasmessi successivamente ad Europol sotto forma di c.d. “pacchetto ragionato”.

³⁴ Le procedure indicate nelle linee guida sono: arrivo dei migranti presso la località sede di *hotspot*, nei quali vengono svolti *screening* sanitario, controlli personali di sicurezza e degli effetti personali, pre-identificazione e *screening*, fotosegnalamento e consultazione delle banche dati, registrazione e foto *finger-printing*, attività di *debriefing* - che consiste nello svolgere interviste anonime nei confronti dei migranti al fine di raccogliere informazioni, che consentano un’analisi dei rischi -, somministrazione di informative strutturate, uscita dagli *hotspot*.

³⁵ Ai richiedenti asilo “*in clear need of protection*” viene offerta la possibilità di entrare nella procedura di *relocation* e una volta fotosegnalati sono trasferiti negli *hubs* regionali dedicati.