

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: 1.1. *La programmazione strategica e l'attività dell'O.I.V.*; 1.2. *Le attività del Nucleo di analisi e valutazione della spesa*; 1.3. *La spending review*.

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Profili organizzativi*; 2.2. *Gli organi collegiali*; 2.3. *Riduzione degli organici e delle effettive dotazioni di personale*; 2.4. *La riorganizzazione degli Enti vigilati*.

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Riassegnazioni*; 3.2. *Effetti del DL n. 78 del 2010 sul 2012*; 3.3. *Residui passivi perenti e reiscrizioni*; 3.4. *Situazione dei debiti pregressi*

4. Le missioni ed i principali programmi di spesa: 4.1. *Analisi finanziaria e principali risultati gestionali*; 4.2. *Profili significativi nell'ambito dei programmi, analisi per Centri di responsabilità*

Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'interno è in una fase nella quale le sue tipiche funzioni di *Governance*, che si esprimono compiutamente nelle missioni che gli sono state assegnate sono sempre più radicate sul territorio.

Si assiste quindi alla riespansione del ruolo delle Prefetture-Uffici territoriali di governo, i cui compiti sono sempre più estesi ed orientati al soddisfacimento delle esigenze della collettività.

E' chiaramente percepibile un'attenzione non più legata solo ai fattori ordinamentali ma finalizzata a verificare gli equilibri finanziari ed economici degli enti sul territorio in attuazione delle nuove regole che, al livello dell'Unione europea, indicano i parametri che il Paese deve osservare nel sistema complessivo di sorveglianza che nel pareggio di bilancio trova la sua specifica sanzione costituzionale.

L'evoluzione del sistema federalista aveva già portato all'esigenza di governare il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali ed a quella di applicare le regole riguardanti le dichiarazioni di dissesto dei medesimi, nonché quelle che attengono all'applicazione delle premialità e delle sanzioni che all'analisi della situazione finanziaria ed economica di tali enti conseguono.

Le innovazioni portate dal DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, amplificano i compiti del Ministero nel contesto dei piani di riequilibrio per gli enti con squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto.

Compiti che marcano ulteriormente il rapporto con la Corte dei conti che in tale contesto ha avuto attribuite da tale norma funzioni fondamentali.

I profili economico-finanziari costituiscono ormai lo sfondo di una parte significativa dell'azione dell'Amministrazione che, nell'ottica della *spending review*, ha al livello centrale, ma, soprattutto, al livello territoriale, una prospettiva di riorganizzazione quanto mai impegnativa, che dovrà attuarsi, una volta realizzato il nuovo quadro dell'articolazione delle

province, in tutti i contesti nei quali opera, mediante un'approfondita razionalizzazione dei presidi.

L'attenzione ai bisogni della collettività costituisce una missione in sé che si estrinseca nell'assicurare la sicurezza pubblica - pur in un contesto di accorpamento e di diversa dislocazione delle strutture, operazione non semplice, ma che può oggi essere supportata dalle analisi che il NAVS ha realizzato - nella risposta a calamità naturali (e non) che esigono tempi immediati e mezzi adeguati e nel complesso compito di guidare il processo che porta dalla gestione dei flussi migratori all'effettiva integrazione sociale.

Nel campo della pubblica sicurezza e del controllo del territorio, l'attenzione alle misure preventive per evitare le infiltrazioni della criminalità organizzata nelle attività economiche mira, al tempo stesso, sia ad evitare che si realizzi un terreno fertile per la commissione di delitti, sia a garantire l'effettiva concorrenza tra imprenditori, in mancanza della quale la lievitazione dei costi e la precaria esecuzione delle opere pubbliche si traduce in un pregiudizio economico per la collettività.

Al riguardo la stipula dei "Protocolli di legalità" rappresenta uno strumento di particolare importanza per coalizzare i soggetti pubblici e privati sul territorio¹.

L'area di interesse è dunque estremamente ampia, in quanto, da un lato supera il livello della cittadinanza, strettamente intesa e, dall'altro, si estende dal livello territoriale a quello sovranazionale, in una logica di cooperazione interistituzionale che costituisce, in fondo, l'ambiente operativo nel quale l'amministrazione nella sua accezione più ampia si muove, esercita le sue funzioni e deve raggiungere i suoi obiettivi.

L'analisi del sistema organizzativo e degli andamenti finanziari indica che esiste un ampio margine nel quale le diverse componenti del Ministero devono trovare soluzioni razionali ed eliminare le sovrapposizioni.

Emerge l'esigenza di disporre di un sistema informativo, che, al di là delle specifiche connotazioni legate alla sicurezza dei dati e delle operazioni, nel contesto dell'informatica gestionale, sia unitario, anche sotto il profilo logistico, ed in grado, mediante una rete operativa adeguata, di intercettare i fenomeni gestionali della spesa.

I progressi riscontrati in tal senso, devono proseguire per consentire una reale *governance* del bilancio.

L'analisi dei debiti pregressi deve essere oggetto di particolare attenzione, in quanto non si rileva un miglioramento, ma, semmai, la tendenza a rendere sistematico il fenomeno.

Esistono proposte concrete che vanno nella direzione richiesta e delle quali, nel prossimo futuro, andranno verificati gli sviluppi, anche nell'ottica della valorizzazione dei beni e dei servizi resi dai quali possono derivare proventi di cui, ovviamente, si auspica l'intera riassegnazione in bilancio, profilo questo, come quello delle riscrizioni, che soffre di limitazioni nell'attuale disciplina e di una tempistica eccessivamente diluita che impatta sulle disponibilità finanziarie in corso di esercizio.

In effetti, gli andamenti del bilancio - che vede ridurre gli stanziamenti definitivi, rispetto al 2011 di 1,14 miliardi, di cui quasi 500 milioni sul bilancio riferito alla spesa del Ministero - al di là della particolare gestione delle fiscalizzazioni e dei trasferimenti che riguardano gli enti locali, mostrano una situazione apparentemente fisiologica, ove non vi fosse la cennata esposizione debitoria, in quanto il livello dei pagamenti è molto elevato, ma questo significa anche che non è possibile contare su margini di flessibilità di bilancio.

La salvaguardia delle funzioni esercitate dal Ministero che vanno ad incrementarsi e scontano, in particolare nel contesto della sicurezza e dell'ordine pubblico ed in quello del soccorso civile, una rilevante quota di eventi imprevedibili, passa quindi dal cennato profondo processo di riorganizzazione, razionalizzazione e governo della spesa.

¹ I protocolli sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTG, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica),

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero dell'interno assolve a funzioni basilari di garanzia dei diritti fondamentali nel nostro sistema costituzionale, con competenze estese sia a livello centrale che a quello territoriale.

Al fine di assicurare la funzionalità di tali attività, determinante è l'unitarietà e la simmetria tra le diverse componenti che sono, storicamente, l'Amministrazione civile, l'Amministrazione della pubblica sicurezza e la componente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Profilo essenziale è la tutela della legalità nella sua accezione più ampia di sicurezza, di salvaguardia delle posizioni giuridiche, di corretto funzionamento delle istituzioni, di dialettica democratica, di garanzie elettorali, di tutela dei diritti civili e sociali e della coesione territoriale.

Il Ministro dell'interno assolve al ruolo di Autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, con le articolazioni sul territorio dei Prefetti e dei Questori quali Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza.

L'attività di pubblica sicurezza costituisce un connotato istituzionale tipico del Ministero dell'interno, in un contesto che vede operare ben cinque Forze di Polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo della Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato), quattro delle quali dipendenti organicamente da altri Ministeri, con evidenti esigenze di coordinamento operativo.

Nell'ambito di tale scenario, le funzioni attribuite al Ministero dell'interno ed alle sue articolazioni periferiche - in particolare alle Prefetture - sono progressivamente aumentate negli ultimi tempi, laddove nel panorama complessivo dell'amministrazione statale si è assistito ad una tendenziale rimodulazione della presenza delle articolazioni periferiche sul territorio.

I Prefetti, infatti, hanno ulteriori compiti come il potere sostitutivo a garanzia della qualità dei servizi resi ai cittadini, esercitato su direttive dei ministri di settore e del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la collaborazione e il supporto all'Agenzia nazionale per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità.

Come, verrà meglio argomentato nella parte dedicata ai profili organizzativi, non vanno trascurati gli incombeni derivanti dal DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012 che si sostanziano nell'analisi e nel monitoraggio dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, della durata massima di dieci anni per gli enti per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario e che si inseriscono, in termini costruttivi, nel contesto già in precedenza normato con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, sulle premialità e le sanzioni.

Nel quadro del Regolamento, approvato con il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, concernente l'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, il Ministero dell'interno viene fortemente coinvolto, sia al livello centrale, con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, sia al livello territoriale, con le Prefetture ed, in particolare, con gli Sportelli unici per l'immigrazione.

Al riguardo, in seguito alla circolare congiunta del Ministro dell'interno e del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione del 2 marzo 2012, sono state emanate le istruzioni operative con la circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 6 novembre 2012 che disciplina i percorsi formativi previsti dall'Accordo.

Il quadro delle attribuzioni funzionali del Ministero viene quindi ad essere significativamente arricchito e merita un'adeguata risposta sul piano organizzativo.

1.1. La programmazione strategica e l'attività dell'O.I.V.

L'evoluzione della programmazione strategica rappresenta un elemento fondamentale del sistema amministrativo, secondo la configurazione del d.lgs. 150 del 2009, che va correlato con un efficace impianto di controllo di gestione supportato da una piattaforma informatica che nel Ministero dell'interno deve assicurare l'interazione tra gli uffici centrali e le Prefetture.

La strutturazione del Piano della *performance*, nel suo respiro triennale, necessita di un continuo flusso informativo dalle realtà organizzative.

In tal senso, l'adozione di *standards* di qualità per i servizi indicati nel Piano 2012-2014 costituisce un significativo passo in avanti, soprattutto se su base annuale questi seguono un criterio di effettività e sono quindi tarati sulle esigenze effettive e sulla loro realizzazione concreta in un ambiente alquanto vasto e distribuito sul territorio.

L'azione sinergica dell'Organismo indipendente di valutazione con i Centri di responsabilità ha quindi una sua esplicita valenza nell'adozione degli Atti programmatori (Nota integrativa al bilancio e Direttiva per l'azione amministrativa).

L'impegno programmatico nelle missioni istituzionali, già articolato nel 2012 in 15 obiettivi strategici, ne vede un ulteriore ampliamento nel 2013 sino a 22, con un maggiore impegno da parte dei Dipartimenti di pubblica sicurezza e dei VV.F..

In particolare, vengono rafforzati gli obiettivi inerenti il coordinamento europeo ed internazionale mediante una migliore organizzazione ed utilizzo di risorse e informazioni interne, in continuità con l'azione del 2012.

Non a caso il richiamo a razionalizzazione, semplificazione e sistematica dei controlli è presente nei diversi obiettivi dei dipartimenti, concentrandosi nei reparti ad alta operatività e costo di funzionamento (Pubblica sicurezza e VV.F.), manifestando, di fatto, l'esigere e l'esistere di ampi margini di miglioramento nell'efficienza, nonché la ricerca di nuovi indirizzi di efficacia e valorizzazione economica delle risorse.

Occorre, tuttavia, sottolineare il peso strategico, che, ovviamente, viene dato alla riorganizzazione dell'apparato periferico, sia dal lato procedurale che di processo, sia informatico che informativo, finalizzata non solo al controllo efficiente della spesa ma soprattutto allo sviluppo economico e sociale del territorio.

Il precedente riferimento al supporto di un adeguato sistema informativo che assicuri i flussi conoscitivi tra centro e sedi territoriali, sia sotto il profilo contabile, sia sotto quello delle attività di gestione e che non si limiti ai fattori quantitativi attiene ad un'esigenza quanto mai attuale, sia per la valutazione delle *performances* sia per una razionalizzazione della spesa legata all'adeguamento dei modelli organizzativi; si prende atto quindi delle attività dell'O.I.V., che hanno condotto al completamento dell'architettura di sistema che dovrebbe consentire di gestire il monitoraggio automatizzato degli obiettivi e dei processi gestiti dall'Amministrazione.

Connessa a tale attività è quella più prettamente di *audit*, resa nella Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dalla quale emerge l'attenzione all'integrazione con il ciclo di bilancio e con gli altri sistemi di controllo, nonché al coinvolgimento degli *stakeholders* sempre più rilevanti per un'Amministrazione che amplifica il suo impatto "sociale", con la sua rete territoriale in ambiti quali la sicurezza, il soccorso pubblico, la coesione ed integrazione sociale, nei quali va intrapresa la strada della valutazione della *customer satisfaction* in un rapporto rimodulato con gli Enti locali del quale si tratterà in altra parte della relazione.

1.2. Le attività del Nucleo di analisi e valutazione della spesa

Di particolare interesse è l'analisi del NAVS del Ministero sui debiti pregressi della categoria consumi intermedi, relativi agli esercizi finanziari 2009 e 2010 e la costruzione di un database dei debiti per Centro di responsabilità, esercizio di formazione, capitolo e piano gestionale. E' stato così possibile individuare tali debiti pregressi ai fini della predisposizione del decreto di riconoscimento e per la necessaria copertura finanziaria.

Tale analisi avrà ulteriore impulso nel 2013 e sarà finalizzata a proposte, da parte del Nucleo, di adeguamento degli stanziamenti o di operazioni di razionalizzazione della spesa.

In tale contesto costituisce un elemento fondamentale la rilevazione dei fabbisogni e dei costi standard delle strutture periferiche, in quanto le articolazioni periferiche dello Stato, comprese le istituzioni scolastiche, assorbono, secondo il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012, circa 80 miliardi l'anno, oltre il 90 per cento del

totale dei costi di funzionamento dello Stato. La voce di costo più rilevante è quella relativa al personale, che assorbe oltre l'85 per cento del costo complessivo.

Nel caso del Ministero dell'interno, sono state analizzate le strutture periferiche del Dipartimento dei Vigili del Fuoco e le Prefetture, facenti capo al Dipartimento delle Politiche del Personale.

Nel primo caso hanno riguardato 100 comandi provinciali dei Vigili del Fuoco. In virtù della complessa articolazione di queste strutture e della loro eterogeneità, le analisi sono state effettuate per raggruppamenti omogenei di comandi, in modo da tener conto delle loro specificità. Il criterio secondo il quale sono stati individuati i raggruppamenti risponde alla logica che i comandi che appartengono allo stesso gruppo siano caratterizzati dalla stessa funzione di produzione, ovvero dalla stessa tecnologia, in pratica dallo stesso tipo di dotazione strutturale.

Sono stati individuati 4 raggruppamenti di comandi, ad ognuno dei quali sono state applicate tecniche di analisi econometriche e di efficienza.

Le analisi effettuate per il periodo 2008-2011 giungono ad una prima approssimativa quantificazione dei risparmi di spesa per il complesso delle strutture del Corpo Nazionale che varia da un minimo del 4 per cento dell'attuale costo sostenuto complessivamente da tutti i comandi, ad un massimo del 10 per cento. Si ritiene che tale risparmio potrebbe essere maggiore nell'ipotesi estrema di pieno recupero di efficienza da parte di tutte le strutture.

Naturalmente tale quantificazione sottende situazioni molto diversificate. I comandi risultati più virtuosi generalmente offrono servizi e intervengono sul territorio impiegando in maniera efficiente le risorse disponibili, sostenendo costi (in termini *pro-capite* e in relazione agli interventi effettuati) sensibilmente più bassi degli altri, impiegando in termini relativi meno risorse (personale, mezzi, sedi) e ricorrendo maggiormente all'impiego di personale volontario.

Lo studio sulle Prefetture fornisce ulteriori utili elementi, rispetto agli studi già esistenti, a supporto della prospettiva di razionalizzare e rendere più efficiente la spesa sostenuta dalle stesse, sulla base di analisi econometriche e di efficienza che impiegano i dati di costo della contabilità economica relativi a 102 Prefetture, per l'anno 2010.

Le analisi di efficienza condotte sulle singole Prefetture indicano che la maggior parte delle Prefetture (62 per cento del totale) risultano essere sotto-dimensionate e guadagnerebbero in efficienza se la loro scala dimensionale aumentasse. Le Prefetture sotto-dimensionate si trovano, non a caso, prevalentemente nelle province meno popolose e per tali Prefetture le inefficienze di scala sono molto più rilevanti che per le Prefetture sovra-dimensionate; le inefficienze di scala dovute a sotto-dimensionamento si accentuano per le province con popolazione inferiore a 500.000 abitanti, che potremmo quindi definire, in termini di misura del rapporto dimensionale, il *break-even* e, quindi, la soglia oltre la quale migliora l'efficienza di scala.

Le prime rilevazioni del fabbisogno del complesso delle Prefetture ottenute dall'applicazione di differenti tecniche, indicano potenziali risparmi di spesa, eventualmente riallocabili nell'ambito della stessa amministrazione, quantificati approssimativamente in un *range* che varia da un minimo di 56 milioni di euro (10 per cento dell'attuale costo) ad un massimo di 93 milioni (16 per cento dell'attuale costo), derivanti essenzialmente da un uso più efficiente dei fattori produttivi. Tale risparmio potrebbe essere maggiore nell'ipotesi di accorpamento delle strutture sotto-dimensionate al fine di eliminare le inefficienze di scala.

Ferma restando l'esigenza che tali quantificazioni, basate su metodi statistico-econometrici, siano confermate da ulteriori approfondimenti analitici, esse forniscono indicazioni sull'esigenza di disporre di maggiori informazioni, in particolare in merito al volume dei servizi erogati dalle singole Prefetture e alle modalità di erogazione degli stessi, per valutare una più accurata riallocazione delle risorse tra le strutture.

Tali considerazioni, devono comunque essere correlate all'analisi del territorio, al livello di criminalità accertato e ad altri fattori esogeni.

1.3. La spending review

La *spending review* volta alla riduzione selettiva della spesa attraverso l'eliminazione delle sue componenti improduttive, in luogo dei meri tagli lineari, è un tema su cui già da qualche anno si è concentrata l'attenzione sul piano internazionale, soprattutto in relazione alle esperienze dei singoli Paesi, nell'attuale situazione economica europea.

Infatti, sono state proprio le recenti manovre economiche a stabilirne l'esigenza, con norme che si spingono fino alla quantificazione dei risparmi da conseguire.

L'esigenza di un'analisi accurata dei servizi resi è determinante per migliorarne la qualità ed operare una revisione dell'offerta da parte dell'operatore-Amministrazione pubblica, anche attraverso la revisione delle strutture organizzative e delle procedure.

La *spending review* è strettamente legata quindi alla modernizzazione della pubblica amministrazione per aumentare l'efficienza e la produttività del settore pubblico e per contribuire al rilancio della crescita complessiva dell'economia.

Nella prima fase di attuazione è apparso più evidente, in termini concreti, il consistente ammontare dei tagli al bilancio dell'Amministrazione piuttosto che l'individuazione delle aree nelle quali potevano conseguirsi risparmi, mediante innovazioni procedurali, eliminazione di apparati non funzionali, razionalizzazione dei modelli organizzativi. Le analisi che portano a tali risultati, in un sistema complesso, necessitano di approfondimenti e, spesso, hanno tempi rilevanti di applicazione.

L'analisi della Corte, in questa sede, mira a far emergere quali siano le concrete azioni che l'Amministrazione ha realizzato o che, perlomeno, ha progettato e che hanno un apprezzabile livello di fattibilità.

Le proposte formulate dal Ministero dell'interno in seguito alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, hanno riguardato i settori della riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio, della riorganizzazione dell'amministrazione centrale, della razionalizzazione delle spese relative alle locazioni passive delle sedi destinate ad ospitare articolazioni periferiche dello Stato sul territorio, con riferimento alle Prefetture U.T.G., alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Per rendere più funzionale, trasparente ed economica l'attività del Ministero dell'interno sono state, altresì, individuate iniziative di riorganizzazione per l'introduzione del bilancio sociale (a tal fine nel gennaio 2013 è stato costituito un apposito gruppo di lavoro) e per l'istituzione di una centrale unica degli acquisti, anche avvalendosi delle procedure di bandi di gara "dedicati" della CONSIP.

La riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio è stata poi oggetto di una più specifica disciplina secondo quanto disposto dall'art. 10 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e dal successivo regolamento, (attualmente *in itinere*) del quale si dirà nella parte dedicata ai fattori organizzativi.

In tale contesto si segnala la prevista istituzione, presso la Prefettura-U.T.G., di un ufficio di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato e la previsione di servizi comuni per la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali con l'obiettivo di assicurare una riduzione di almeno il 20 per cento della spesa attualmente sostenuta per le medesime funzioni.

Il rapporto tra la *spending review* ed i modelli organizzativi è molto stretto, come si è detto in precedenza e, del resto anche le citate analisi del N.A.V.S. hanno sottolineato l'esigenza di procedere a modifiche consistenti dell'impianto organizzativo, le quali, sul piano territoriale, sono legate alla realizzazione della riforma delle province, attualmente *in stand by*.

Pertanto, le azioni in essere nel contesto della *spending review*, fermo restando quanto si dirà successivamente, solo nell'ambito del Dipartimento dei Vigili del fuoco hanno avuto caratteristiche organizzative orientate alle strutture, mentre, generalmente hanno riguardato aspetti essenzialmente logistici, come la cennata istituzione, nell'ambito del Ministero di una centrale unica per gli acquisti, pur non trascurando l'attenzione agli *stakeholders*, con il previsto avvio del "bilancio sociale" e, comunque, la prospettiva, nell'ambito della pubblica sicurezza, di

ottenere risparmi da una diversa allocazione dei presidi e da un ammodernamento degli automezzi a disposizione.

La rimodulazione dell'organizzazione territoriale del Dipartimento VV.F. sul piano regionale ed interregionale, avvenuta con il d.P.R. 19 luglio 2012, n. 159, rappresenta, come si è detto, un intervento significativo sul piano strutturale, con una concentrazione di risorse, dedicate alle funzioni, amministrativo-contabili ed informatiche, finora allocate al livello provinciale.

I risparmi, peraltro, sono maggiormente sensibili sul piano dei costi delle locazioni, che, in seguito al trasferimento ed all'accorpamento delle sedi di servizio in strutture di proprietà demaniale ovvero concesse in uso gratuito, sono previsti, al 1° gennaio 2013, in 448.848 euro.

Ben diversa è la prospettiva, da qui al 2015, che prevede consistenti dismissioni di immobili nel Nord con risparmi, a regime, per 5,29 milioni di euro per esercizio, mentre anche dalla razionalizzazione del parco automezzi si attendono risparmi, nell'ordine dell'8 per cento nell'arco di dieci anni.

Un ambito, fin qui non sperimentato dal Ministero dell'interno, come, ad esempio, è avvenuto per il Ministero della difesa, sia al livello di Segretariato generale che di Forza Armata, nonché in ultimo con la costituzione di Difesa Servizi S.p.A., è quello della valorizzazione economica di beni e servizi.

Nell'ambito del Dipartimento VV.F., sono diverse le prospettive di valorizzazione che hanno anche un impatto ambientale di grande importanza come la procedura di gara pubblica "pilota" per la realizzazione di impianti fotovoltaici presso 7 sedi dei Vigili del Fuoco, che garantiscano l'azzeramento dei costi di fornitura di elettricità derivanti dall'autoconsumo.

Anche la valorizzazione economica del proprio marchio, la promozione degli istituti di formazione ed il ricorso a contratti di sponsorizzazione, secondo le norme del codice degli appalti, costituiscono aree che, a giusto titolo, rientrano in un'accezione dinamica di *spending review* la quale deve essere orientata non solo a riqualificare la spesa ma anche ad individuare fonti di finanziamento che, nella logica economica della creazione di "valore", possano supportare utilmente le esigenze dell'Amministrazione in una fase di restrizione della spesa pubblica.

Per quanto attiene al Dipartimento di pubblica sicurezza, sono state avanzate proposte e studi per interventi di razionalizzazione del personale e delle articolazioni periferiche (come il trasferimento del Centro Elettronico Nazionale della Polizia di Stato (CEN) di Napoli in una sede demaniale e dalla realizzazione presso lo stesso del primo Data Center della Polizia di Stato).

Tali interventi consentirebbero di conseguire due ordini di risparmi: il primo consistente nell'abbattimento delle spese per la locazione dell'immobile attualmente occupato, in conseguenza del trasferimento del CEN nella nuova sede demaniale (per 370.000 euro dal 2013); il secondo connesso alle economie che possono realizzarsi nel settore della manutenzione, assistenza, gestione e aggiornamento tecnologico dei Sistemi centralizzati e consolidati presso il *Data Center*, dovute alla razionalizzazione ed omogeneizzazione delle infrastrutture *hardware* e del *software* di base (la stima approssimativa è di 1,4 milioni di euro).

Altre iniziative, che vanno considerate in prospettiva ed in un arco temporale significativo quanto all'attuazione concreta, sono l'ipotesi di razionalizzazione del parco veicolare della Polizia di Stato, che, con una contrazione del 20 per cento dei 21.573 automezzi, da attuarsi in dieci anni, consentirebbe di conseguire risparmi per 2,4 milioni di euro annui; gli interventi di razionalizzazione energetica" di alcuni edifici in uso alla Polizia di Stato (per 168.569 euro), nonché l'informatizzazione e razionalizzazione di procedure concorsuali per l'accesso ai diversi ruoli della Polizia di Stato (per 516.000 euro).

Un'ulteriore misura di natura strutturale per il contenimento della spesa pubblica potrebbe consistere nella revisione dell'assetto ordinamentale del personale della Polizia di Stato che svolge attività tecnico-scientifica, oggetto di un apposito studio già sottoposto all'esame delle organizzazioni sindacali, che prevede, tra l'altro, una riduzione di 1.528 unità dell'attuale

organico. Da tale contrazione potrebbero derivare minori spese per circa 56,5 milioni di euro annui.

In relazione alla razionalizzazione delle articolazioni periferiche, è stato elaborato un apposito studio, concernente alcuni settori specialistici della Polizia di Stato che, nell'ottica di accrescere l'efficienza del sistema attraverso il contenimento delle spese di gestione degli immobili ed il recupero all'attività operativa di contingenti di personale (conseguente all'unificazione delle attività di supporto logistico, contabili e di gestione delle risorse umane), prevede la chiusura e l'accorpamento di articolazioni periferiche della polizia stradale, ferroviaria e di frontiera, nonché di uffici territoriali del settore tecnico-logistico (centri di motorizzazione, centri di raccolta VECA, zone telecomunicazione) ed una revisione dell'assetto ordinamentale dei settori nautico ed aereo nonché dei tiratori scelti della Polizia di Stato.

L'attuazione del progetto potrebbe consentire risparmi per canoni di locazione e utenze ammontanti a circa 3,3 milioni di euro, nonché il recupero al demanio di 12 immobili ed introiti *una tantum* a favore dell'erario pari a 1,1 milioni di euro circa, conseguenti alla dismissione della flotta in esubero. Permetterebbe, infine, il recupero ai servizi operativi di significative aliquote di personale.

Gli interventi di *spending review* che hanno interessato l'aspetto organizzativo attengono essenzialmente a due profili: la revisione di procedure e la riallocazione di funzioni con l'accorpamento di sedi in strutture demaniali che consentano economie di personale, peraltro non puntualmente quantificate in termini di minore spesa.

Parte attiva in quest'ultima modalità di riallocazione di immobili attuata con attenzione, oltre che al risparmio di spesa, anche alla valorizzazione economica del patrimonio immobiliare dello Stato, sono soprattutto i dipartimenti più operativi².

Tuttavia, tali interventi (accorpamento di sedi, di funzioni, di risorse) mirano soprattutto ad abbassare il tasso di vischiosità gestionale, collocandosi nell'ambito di una *spending review* procedurale piuttosto che strutturale, anche se non mancano iniziative volte alla ricerca di risultati migliori di *spending review* mediante la messa in gioco di una nuova batteria di strumenti, in particolare, legati all'ambiente e al *merchandising*³.

Pertanto, pur in presenza di proposte ed aperture volte alla riorganizzazione e ristrutturazione per la razionalizzazione delle attività, forti rimangono ancora le rigidità che frenano la razionalizzazione strutturale dell'amministrazione, sia nelle risorse umane che strumentali. Infatti, la consistenza delle priorità operative⁴ determinano le maggiori difficoltà nell'attuazione di modelli gestionali più flessibili ed efficienti nell'utilizzo delle risorse disponibili.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Profili organizzativi

Il Ministero dell'interno rappresenta un sistema complesso, indirizzato ad assicurare l'ordine pubblico nelle sue varie forme (accanto alla funzione di pubblica sicurezza, assume rilevanza la tutela della collettività nelle situazioni di rischio ed in particolare in quelle emergenziali, nonché nella logica dell'accoglienza e dell'integrazione che informano la dinamica che scaturisce dai fenomeni migratori) con il presidio del territorio.

Può dirsi che il Ministero dell'interno abbia nel suo DNA la sua missione di garanzia che parte da una concezione di amministrazione estesa a carattere generale, che proietta sul territorio l'azione che la caratterizza in un momento molto particolare.

² In particolare i VV.F.. La P.S. ha proposto solo ipotesi di razionalizzazione di personale, sistemi informativi e parco mezzi.

³ Il Dipartimento dei VV.F. ha avviato l'introduzione di fonti energetiche alternative rinnovabili, in linea con gli obiettivi del Protocollo di Kyoto e finanziariamente sostenibili per l'Amministrazione, nonché la valorizzazione commerciale dei marchi, dei loghi e segni distintivi che la legge riserva al Corpo Nazionale.

⁴ Evidente nel Dipartimento di pubblica sicurezza.

Al riguardo, dopo il ridimensionamento delle funzioni, dovuto alla sanzione costituzionale delle autonomie territoriali, si è pervenuti ad una nuova azione di *governance* delle Prefetture-Uffici territoriali di governo molto diversa dall'originaria rappresentanza dello Stato, appunto, sul territorio, in quanto finalizzata al rispetto dei parametri indotti dalle regole europee, ora assai stringenti, sul piano della sorveglianza economica.

Questa assume quindi una rilevanza fondamentale ed, in seguito al DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, si sostanzia ora, come si è detto, anche nell'analisi e nel monitoraggio dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, per gli enti per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Tali adempimenti si inseriscono, in termini costruttivi, nel contesto già in precedenza normato con il d.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011, sulle premialità e le sanzioni. Ambito che vede un forte collegamento con le funzioni e le attività esercitati dalla Corte dei conti e che modifica in termini significativi e qualitativamente elevati, la preesistente attenzione prevalentemente quantitativa al rispetto del patto di stabilità ed ai trasferimenti finanziari di competenza del Ministero.

Aumentano quindi le competenze del Dipartimento per gli affari interni e territoriali ed, in particolare della Direzione per la finanza locale.

Ovviamente non vanno trascurati i compiti che attengono ai profili fondamentali di un ordinamento che assicura la certezza delle posizioni giuridiche soggettive e l'esercizio dei diritti soggettivi del cittadino in un contesto che va ad ampliarsi, sia per l'appartenenza all'Unione europea, sia per il consolidarsi di posizioni che traggono origine dai fenomeni migratori ed in tale contesto è crescente l'impegno del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

L'Amministrazione deve pertanto riorganizzarsi, superando le sovrapposizioni, senza determinare una diminuzione della percezione dell'azione di governo, soprattutto in termini di sicurezza, tenendo conto dei tempi lunghi ed incoerenti del riassetto normativo delle province che, tradizionalmente costituiscono il parametro per la dislocazione delle prefetture.

La riorganizzazione del Ministero, con il d.P.R. n. 210 del 2009, limitata alla struttura centrale, con particolare attenzione agli Uffici di livello dirigenziale generale, non ha superato alcune problematiche inerenti le spese di funzionamento (al di là di quelle relative al personale) che sono assicurate dal Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie⁵ anche per le esigenze del Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed, in parte per il Dipartimento dei vigili del fuoco, al quali si riconduce la missione "Soccorso civile"⁶.

Una riorganizzazione complessiva dell'Amministrazione dovrà inoltre tener conto dell'esigenza di rendere i sistemi informativi in grado di colloquiare tra loro, ferma restando l'attenzione alla riservatezza che, nel campo dell'ordine pubblico e sicurezza, va salvaguardata.

Il progetto di riorganizzazione *in itinere* investe in particolare l'area territoriale⁷, ma è attualmente in *stand-by*, a causa della mancata conversione in legge del DL n. 188 del 2012 finalizzato all'accorpamento di un numero significativo di province ed alla loro soppressione in corrispondenza della creazione delle città metropolitane.

L'origine della riforma va rinvenuta nel DL n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012 sulla *spending review*, che riguarda in più parti l'Amministrazione dell'interno, in particolare, con l'art.10, per la Riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio.

Peraltro tale articolo, avulso dalla riforma complessiva degli enti sul territorio, ha una portata decisamente limitata non potendo contemplare la revisione della rete delle altre articolazioni territoriali di livello provinciale, con particolare riferimento alle questure e ai comandi provinciali dei vigili del fuoco.

⁵ I costi di personale a bilancio non sembrano mostrare promiscuità tra Dipartimenti.

⁶ Riconducibile a bilancio solo al dipartimento dei VV.F..

⁷ In realtà ancora poco attuata.

Vengono quindi riproposte le caratteristiche tipiche delle Prefetture-Uffici territoriali di governo, informate alle funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio, con le innovazioni legate alla costituzione presso ciascuna Prefettura del nuovo Ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato, ed, infine, all'istituzione di servizi comuni intesi ad assicurare l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali degli uffici periferici delle Amministrazioni statali.

Viene inoltre prevista la possibilità che presso le Prefetture-U.T.G. possano essere delegate ad un Prefetto, sia congiuntamente che disgiuntamente, specifiche funzioni nelle materie di protezione civile, difesa civile e soccorso pubblico, di immigrazione e asilo e di enti locali.

Le previsioni di risparmi di spesa, quali derivanti dalla gestione unitaria della logistica delle articolazioni territoriali delle Amministrazioni dello Stato, sono significative, essendo stimate nell'ordine del 20 per cento rispetto a quella attualmente sostenuta dallo Stato per l'esercizio "non congiunto" delle medesime funzioni ed a ciò mira l'apposito d.P.R. il cui schema è stato approvato dal Consiglio dei Ministri dello scorso 8 dicembre 2012, è stato sottoposto all'esame della Conferenza Unificata ed ha già avuto il prescritto parere del Consiglio di Stato.

Tale regolamento, a dire il vero, in virtù del comma 3 del citato art. 10, ove presentato alle Commissioni parlamentari per il prescritto parere, dopo quarantacinque giorni poteva comunque essere adottato.

Ma esso rappresenta, per le ragioni suesposte, comunque un disegno incompiuto e ciò al di là della sospensione dei tagli del personale dirigenziale⁸ previsti dallo stesso DL n. 95 del 2012, ma sospesi dalla legge di stabilità per il 2013 fino al 31 dicembre 2013, termine entro il quale dovrebbe essere compiuto il riordino delle Province.

Pertanto, può dirsi che esista un ampio margine per attuare un piano strategico che porti ad una riorganizzazione del Ministero che esprima le necessarie sinergie, in primo luogo, al livello centrale, con filiere contabili che siano corrispondenti agli effettivi centri di responsabilità, anche mediante un'opportuna rimodulazione sia delle missioni che dei programmi, dei quali si dirà nella parte specifica e, quindi, al livello territoriale, coinvolto nella razionalizzazione dei presidi, che, nel contesto a decisa caratura economica della *spending review*, sono ora maggiormente proiettati all'ottimale resa dei servizi al cittadino.

La valutazione della razionalizzazione dell'apparato organizzativo non può prescindere dall'intervento effettuato nell'ambito della gestione informatica delle procedure, di diffusione e condivisione delle informazioni, nonché della loro elaborazione quale supporto alle stesse decisioni strategiche.

Non mancano esempi di progresso in tale ambito; tuttavia sono opportuni alcuni distinguo.

Emergono, infatti, almeno due tipologie di criticità con impatto organizzativo legate all'evoluzione informatica, la prima di tipo endogeno e l'altra esogena ma comunque connessa al progresso informatico, che si possono così sintetizzare: la mancata attuazione del rinnovamento tecnologico in termini sia di infrastruttura informatica sia di implementazioni, od aggiornamenti, in sostituzione di applicativi ormai obsoleti⁹ rispetto alle esigenze dipartimentali e statali; la seconda riguarda invece la paradossale carenza di personale in alcune sedi che non

⁸ In relazione agli obiettivi di razionalizzazione, l'art. 74 del decreto-legge 112 del 2008, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, prevedeva specifiche misure finalizzate alla riduzione degli assetti organizzativi delle Amministrazioni dello Stato; ma, ai sensi del comma 6-bis del medesimo articolo, erano escluse dall'applicazione del predetto articolo le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Le predette esclusioni sono state ribadite dal decreto-legge n. 194 del 2009, convertito dalla legge n. 25 del 2010, nonché, per l'anno 2011, dal decreto-legge n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011 (art. 1, comma 5).

⁹ Il caso del dipartimento dei VV.F. è emblematico in quanto carente di risorse per qualsiasi rinnovamento tecnologico, costretto a mantenere esternalizzato il servizio informatico, di fatto slegato dagli altri sistemi dell'Amministrazione, in concomitanza alla presenza di procedure informatiche, specie nelle sedi periferiche, ormai obsolete e di difficile collegamento con l'esterno vista l'assenza di tecnologia *web* nella loro implementazione.

consente di fruire pienamente dei processi ormai interamente informatizzati, peraltro non particolarmente complessi, con pregiudizio per il servizio all'utenza¹⁰.

Non mancano tuttavia importanti realizzazioni progettuali, come ad esempio il supporto informatico per il ciclo di gestione della *performance*, che ambisce a divenire di primaria importanza nell'organizzazione amministrativa in virtù del suo apporto informativo che, in prospettiva, impatterà anche nella fase di decisione strategica oltre che gestionale.

Nel quadro invece dell'ottimizzazione dell'uso dell'informazione occorre segnalare il progetto del Dipartimento degli affari interni e territoriali che consente l'integrazione dei servizi anagrafici in un'unica struttura, per il 2013, strategica nel progetto di identità digitale ed il rilascio del documento unico (carta di identità e tessera sanitaria), e per la cui ultimazione è già programmata la spesa necessaria sino a fine 2014¹¹. Il rischio di ritardi emerge tuttavia dalla necessità dei provvedimenti attuativi da parte dei diversi organi che saranno coinvolti¹².

Rimane comunque in carico al dipartimento un secondo CED dedicato alle consultazioni elettorali (SIE), per il quale è solo in fase di studio di fattibilità, in relazione agli impatti organizzativi e tecnologici, l'eventuale unificazione con la nuova struttura, auspicabile visto il percorso di consolidamento ed accentramento delle strutture, nonché in relazione alle economie di spesa manutentiva e di assistenza realizzabili, se non tanto sul *software* perlomeno sull'*hardware* e sulla logistica.

Nella direzione dell'ammodernamento e della sicurezza procedono gli interventi anche relativi ai nuovi CED¹³ nel dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, integrati anche all'esterno¹⁴ con sistemi moderni¹⁵, i quali offrono anche un servizio all'utenza con un unico portale di accesso.

Anche il Dipartimento per le politiche del personale possiede un proprio CED su cui si è provveduto ad accentrare sia i servizi al personale sia le automazioni in materia prefettizia, gestione risorse finanziarie e di valutazione della *performance*. Anch'esso prevede diversi collegamenti esterni¹⁶ e rappresenta l'unico punto di connessione tra l'utenza e i diversi dipartimenti, visto che consente di reperire informazioni anche per altri tipi di servizi (es. elettorali, d'immigrazione).

Da un punto di vista di sistema appare evidente la presenza di diverse qualità e velocità nel consolidamento informatico¹⁷, guidate anche dalle diverse esigenze organizzative: più operative da un lato e più di monitoraggio e regolatorie dall'altro. L'esistenza di diversi CED per ogni dipartimento porta tuttavia alla moltiplicazione di spese logistiche e di personale (specie se esternalizzato è il servizio di assistenza) e conseguenti interventi per il collegamento strutturale di ognuno di essi con altri (laddove previsto) sia interni all'Amministrazione, sia di altre amministrazioni con analoghe politiche informatiche.

¹⁰ È il caso dei ritardi nelle pratiche di gestione degli sportelli unici per l'immigrazione.

¹¹ Si tratta del Centro Nazionale per i Servizi Demografici (CNSD), per il completamento dell'infrastruttura il decreto-legge n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012, ha stanziato 75 milioni per il 2013 e 85 per il 2014.

¹² Ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione, il Ministero dell'economia e finanze, il Ministero della salute, l'Agenzia per l'Italia Digitale, l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, la Sogei e il Garante per la protezione dei dati personali.

¹³ Si tratta di due CED (Viminale/San Marcello – Capua) e di un CED per funzionalità di *disaster recovery* e *business continuity*, locato a Bari.

¹⁴ Dipartimento della pubblica sicurezza, l'Agenzia delle Entrate, il Ministero del lavoro e le Direzioni provinciali del lavoro, il Ministero degli affari esteri, l'Inps, Poste Italiane ed il Casellario Giudiziale.

¹⁵ *Web services*.

¹⁶ Ad esempio, Banca dati interforze, Polizia Stradale, Arma dei Carabinieri, Motorizzazione civile, Agenzia delle Entrate, Banca d'Italia, Equitalia, Casellario Giudiziale, Infocamere, Polizie locali.

¹⁷ Vedi VV.F. sono addirittura lontani dall'attuazione della dematerializzazione prevista nel CAD, d.lgs. n. 82 del 2005, rispetto al Dipartimento delle libertà civili e immigrazione, nonché al Dipartimento degli affari interni e territoriali.

2.2. Gli organi collegiali

Nel Ministero dell'interno opera un numero rilevante di organi collegiali, sia al livello centrale che al livello periferico. Questi ultimi, collegati alle Prefetture, sono peraltro a carattere trasversale, coinvolgendo più amministrazioni sul territorio ed essenzialmente legati alla gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza. E sono sostanzialmente replicati con caratteristiche che tengono conto delle esigenze dettate da contingenze particolari.

Molto complessa si è rivelata la ricognizione di tali organi che fanno capo al Dipartimento di P.S., in quanto la medesima non è stata mai effettuata in precedenza.

Nella Tavola seguente si indicano, pertanto gli organi collegiali che fanno capo agli altri dipartimenti con i relativi costi complessivi, che sono comunque cresciuti considerevolmente, in particolare, nel contesto dell'immigrazione, con la Commissione nazionale per il diritto d'asilo e per quelle territoriali sul riconoscimento della protezione internazionale (queste ultime del 50 per cento nei due ultimi esercizi).

Tavola 1

C.d.R.	Organo collegiale	Costo complessivo		
		2010	2011	2012
2 - Affari interni e territoriali	Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali*	2.896,31	1.652,20	1.423,20
	Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali	0,00	0,00	0,00
	Commissione al Valore e Merito Civile**	0,00	0,00	0,00
3 - Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	Commissione medica per acc. Requisiti psico-fisici di cui alla lett g) dPCM 4 maggio 2007	2.000,71	758,25	0,00
	Comitato Centrale Tecnico Scientifico di cui al dPCM 13 ottobre 2011 - lett. v) art. 1	1.656,18	1.852,45	0,00
	Comitato Tecnico Regionale di prevenzione Incendi di cui alla lett. d) del d.P.R. 85 del 2007 e lett. w) del dPCM 13 ottobre 2011	49,78	70,30	0,00
	Commissione medica per acc. Requisiti psico-fisici di cui alla lett. b) art. 1 comma 1 d.P.R. 85 del 2007 e non compresa nel dPCM 13 ottobre 2011	25.356,23	44.192,10	66.352,26
4 - Libertà civili e l'immigrazione	Commissione tecnico-consulativa	23.533,73	11.864,49	5.566,05
	Comm.ne consultiva d.P.R. 510 del 1999	1.247,93	1.037,98	700,58
	CDA - FEC	3.030,70	3.714,23	4.794,17
6 - Politiche del personale	Commissione nazionale per il diritto d'asilo - Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale	602.600,00	790.830,00	964.620,00
	Comitato direttivo della SSAI	2.025,00	300,00	180,00
	Commissione abilitazione manutenzione ascensori e montacarichi	22.655,00	24.446,00	18.748,00
Totale		687.051,57	880.718,00	1.062.384,26

*pur essendo stato prorogato il suo funzionamento dal dPCM 13 ottobre 2011, dal mese di marzo 2009, data di scadenza triennale di durata in carica, non si è ancora provveduto al rinnovo della sua composizione, per cui, per gli anni 2010, 2011 e 2012, non sono state sostenute spese per il suo funzionamento.

**compenso virtuale di 1 euro a seduta per componente mai corrisposto.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

2.3. Riduzione degli organici e delle effettive dotazioni di personale

Le misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale dell'Amministrazione civile dell'interno sono:

- il dPCM 12 ottobre 2011 di attuazione del decreto-legge 194 del 2009, convertito dalla legge n. 25 del 2010, con il quale la dotazione organica dei dirigenti dell'Area I di seconda fascia è stata rideterminata in 228 unità, quella del personale non dirigenziale in complessive 23.139 unità, così ripartite nelle diverse aree funzionali: 9.727 nell'Area Terza; 12.013 nella Seconda e 1.399 nella Prima;
- il dPCM 25 giugno 2012 di attuazione del decreto-legge 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, che ha determinato un "taglio" di personale pari a n. 7 dirigenti dell'Area I di seconda fascia e n. 376 unità di personale non dirigenziale. Di conseguenza, come riportato nel medesimo allegato prospetto, la nuova dotazione organica del personale di livello non dirigenziale dell'Amministrazione civile dell'interno è, attualmente, di 22.763

unità di personale di cui 9.506 appartenente all'Area Terza, 11.858 all'Area Seconda e 1.399 all'Area Prima.

Tavola 2

ORGANICI PERSONALE DIRIGENTE	2009 (a)	2010 (b)	2011 (c)	2012 (d)
ORGANICO UFFICI DIRIGENZIALI I FASCIA	4	4	4	4
ORGANICO UFFICI DIRIGENZIALI II FASCIA	249	236	228	221
TOTALE ORGANICO	253	240	232	225

(a) Dotazioni organiche determinate con dPCM del 8 febbraio 2006, rimodulate con d.m. del 20 luglio 2006

(b) rideterminazione dotazione organica art. 5 comma 4 d.P.R. del 24 novembre 2009, n. 210 pubbl. su G.U. del 28 gennaio 2010

(c) dPCM del 12 ottobre 2011 adottato ai sensi della legge n. 25 del 2010

(d) dPCM 25 giugno 2012 adottato ai sensi della legge n. 148 del 2011

ORGANICI PERSONALE NON DIRIGENTE	2009 (a)	2010 (b)	2011 (c)	2012 (d)
AREA III	10011	9804	9727	9506
AREA II	13208	12257	12013	11858
AREA I	800	1524	1399	1399
TOTALE ORGANICO	24019	23585	23139	22763

(a) Dotazioni organiche determinate con dPCM del 8 febbraio 2006, rimodulate con d.m. 20 luglio 2006 e ripartite con d.m. 23 agosto 2006.

(b) rideterminazione dotazione organica d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 pubbl. su G.U. del 28 gennaio 2010

(c) dPCM del 12 ottobre 2011 adottato ai sensi della legge n. 25 del 2010

(d) dPCM del 25 giugno 2012 adottato ai sensi della legge n. 148 del 2011

Organico Dirigenza Contrattualizzati Al 31.12.2012	Organico Dirigenza Contrattualizzati	Personale in servizio	Mobilità in entrata	Mobilità in uscita	Esuberi
DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA	4	2 + 2*			
DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA	221	149 - 2*	2	1	

2* = Sono stati considerati anche due dirigenti di seconda fascia che ricoprono l'incarico di dirigenti di prima fascia.

Contrattualizzati al 31.12.2012	Organico	Personale in servizio	Mobilità in entrata	Mobilità in uscita	Esuberi
AREA TERZA	9.506	8.030	7	4	
AREA SECONDA	11.858	10.220	67	6	
AREA PRIMA	1.399	1.296	8		
Totale	22.763	19.546	82	10	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (cd. decreto-legge *spending review*), non ha invece determinato effetti in quanto con l'art. 1, comma 115, della legge di stabilità 2013 è stata disposta la sospensione dell'applicazione delle disposizioni, contenute nel suddetto articolo 2, relative al personale dell'Amministrazione civile dell'interno, fino alla data del 31 dicembre 2013, in corrispondenza della analoga sospensione prevista nel medesimo comma 115 dell'art. 1 della legge di stabilità per il riordino delle Province.

Il Dipartimento dei Vigili del fuoco e quello di P.S. sono stati esclusi dalle misure finalizzate alla riduzione degli assetti organizzativi delle Amministrazione dello Stato con il decreto-legge 194 del 2009, convertito dalla legge n. 25 del 26 febbraio 2010, dal decreto-legge 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 14 settembre 2011 (art. 1, comma 5) per l'anno 2011, nonché, come si è detto, per l'anno 2012 dal decreto-legge 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012 (art. 2, comma 7). In quest'ultimo caso si tratta di una sospensione, ribadita dalla Legge di stabilità 2013 fino al 31 dicembre 2013.

Va peraltro sottolineato come il Dipartimento di P.S. sia stato pesantemente inciso dalle misure di riduzione del *turn-over* (limitata capacità di assunzione con riferimento al numero delle cessazioni – cfr. da ultimo art. 66 d.lgs. n. 112 del 2008 – come modificato dall'art. 14 del d.lgs. n. 95 del 2012).

Tavola 3

ANNO 2012		
RUOLO	ORGANICO	FORZA EFFETTIVA
DIRIGENTI	1.057	999
DIRETTIVI	4.080	3.015
ISPETTORI PERITI	25.204	14.191
SOVRINTENDENTI REVISORI	23.400	13.994
ASSISTENTI ED AGENTI/ OPERATORI E COLLABORATORI	63.430	69.040
TOTALE	117.171	101.239
	Di cui: 107.535 appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia. 9.636 appartenenti ai cd. ruoli tecnici	Di cui 95.640 appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia 5.599 appartenenti ai cd. ruoli tecnici
ANNO 2011		
RUOLO	ORGANICO	FORZA EFFETTIVA
DIRIGENTI	1.057	945
DIRETTIVI	4.080	3.022
ISPETTORI PERITI	25.204	15.209
SOVRINTENDENTI REVISORI	23.400	14.820
ASSISTENTI ED AGENTI/ OPERATORI E COLLABORATORI	63.430	69.003
TOTALE	117.171	102.999
	Di cui: 107.535 appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia. 9.636 appartenenti ai cd. ruoli tecnici	Di cui 97.463 appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia 5.536 appartenenti ai cd. ruoli tecnici
ANNO 2010		
RUOLO	ORGANICO	FORZA EFFETTIVA
DIRIGENTI	1.057	952
DIRETTIVI	4.080	2.975
ISPETTORI PERITI	25.204	16.121
SOVRINTENDENTI REVISORI	23.400	15.728
ASSISTENTI ED AGENTI/ OPERATORI E COLLABORATORI	63.430	67.621
TOTALE	117.171	103.397
	Di cui: 107.535 appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia. 9.636 appartenenti ai cd. ruoli tecnici	Di cui 97.823 appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia 5.574 appartenenti ai cd. ruoli tecnici

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

Il livello di scopertura dell'organico della "Forza effettiva" è aumentato, per la diminuzione di circa 1.800 unità nel 2012, che ha portato il tasso di scopertura a circa il 14 per cento.

Tavola 4

Riduzione assetti organizzativi

ORGANICI PERSONALE CARRIERA PREFETTIZIA	2009 (a)	2010 (b)	2011	2012
PREFETTO	156	144	147 (c)	147 (c)
VICEPREFETTO	719	712	712	712
VICEPREFETTO AGGIUNTO				
CONSIGLIERE	912	852	852	852
TOTALE ORGANICO	1.787	1.708	1.711	1.711

(a) Dotazione organica rimodulata ai sensi artt. 1 e 2 d.m. del 4 ottobre 2002 n. 243

(b) Rideterminazione dotazione organica ai sensi art. 5, comma 2 d.P.R. del 24 novembre 2009 n. 210 pubb. su G.U. del 28 gennaio 2010

(c) Incremento dotazione organica n. 3 unità ai sensi art. 2 comma 6 *novies* del DL n. 225 del 29 dicembre 2010 e corrispondente decremento di n. 3 unità organico a disposizione ai sensi d.P.R. del 10 gennaio 1957 n. 3 art. 237.

Copertura organico al 31/12/2012

ORGANICO CARRIERA PREFETTIZIA	Organico Carriera Prefettizia	Personale in servizio	Mobilità in entrata	Mobilità in uscita	Esuberi
CARRIERA PREFETTIZIA	1711	1315	3		

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

Per la carriera prefettizia, in virtù delle esclusioni e delle sospensioni (in ultimo quelli del DL n. 95 del 2012 e della legge di stabilità 2013), non si riscontrano variazioni.

2.4. La riorganizzazione degli Enti vigilati

Per quanto attiene alla riorganizzazione degli enti vigilati, è importante far riferimento all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Va detto, peraltro, che l'Agenzia ha una vita piuttosto "giovane", essendo stata istituita con il DL n. 4 del 2010, convertito dalla legge 31 marzo 2010, n. 50.

La mancata emanazione dei previsti regolamenti applicativi ha mantenuto comunque la vigenza della preesistente legge 31 maggio 1965, n.575.

Determinante è stato quindi, il c.d. "Codice Antimafia" - d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159¹⁸, entrato in vigore il 13 ottobre 2011, che con l'art. 110 e seguenti ha ribadito la configurazione dell'Agenzia, la cui struttura normativa è stata ulteriormente implementata con l'approvazione dei tre regolamenti di funzionamento previsti da tale ultima norma, del 15 dicembre 2011, pubblicati sulla G.U. del 29 febbraio 2012¹⁹.

¹⁸ Che ha peraltro, con l'art. 120, abrogato tutta la precedente normativa in materia.

¹⁹ d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 233. "Regolamento recante la disciplina sui flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché delle modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'autorità giudiziaria, a norma dell'articolo 113, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Prescindendo dal tormentato percorso normativo, va sottolineato come la logica sottesa all'istituzione dell'Agenzia sia quella di avere, da un lato un soggetto in grado di programmare l'utilizzo dei beni e di assicurare una cabina di regia nazionale, con la collaborazione dei cc.dd. "nuclei di supporto" istituiti presso le Prefetture, per orientare i soggetti interessati alla gestione dei medesimi e, dall'altro, di seguire tutto il processo che va dal sequestro, sia pure con compiti solo di consulenza e affiancamento all'Autorità giudiziaria, all'assunzione in carico del bene dopo la confisca di primo grado, alla confisca definitiva ed alla destinazione finale.

Compiti questi che si sono rivelati particolarmente onerosi, soprattutto se rapportati al dimensionamento originario dell'Agenzia, fissato in 30 unità, assetto questo non ritenuto adeguato dalla Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 23/2010/G), ed alla dotazione finanziaria, fissata in poco più di 4 milioni di euro annui.

In effetti il rapporto con la "dante causa" Agenzia del Demanio, ben più strutturata ed articolata sul territorio ha mostrato l'esigenza di rafforzare la struttura.

Va, peraltro, precisato che lo stesso d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011²⁰ prevedeva deroghe, sia pure limitate e la legge di stabilità n. 228 del 24 dicembre 2012 ha, sia pure in parte, recepito le esigenze organizzative dell'Agenzia (introduzione dell'art. 113-*bis* al "codice antimafia" in tema di impiego di una aliquota di personale in aggiunta a quello previsto dalla dotazione organica) ed ha provveduto alla modifica di alcune norme che appesantivano il meccanismo di destinazione dei beni e la loro gestione fino a quel momento.

Sono inoltre da segnalare in termini positivi le modifiche riportate dalla predetta legge all'art. 1, comma 189, in tema di assegnazione diretta di beni mobili anche iscritti in pubblici registri confiscati, agli enti territoriali ed alle associazioni di volontariato che operano nel sociale, nonché in merito alla esenzione da imposte tasse o tributi sugli immobili confiscati durante la vigenza dei provvedimenti di sequestro e confisca ed in ogni caso fino alla loro assegnazione o destinazione. Lo stesso comma ha, poi, previsto la possibilità di stipula di convenzioni onerose con società a totale o prevalente capitale pubblico.

Infine, ai commi da 194 a 200 viene disciplinata la tematica del soddisfacimento dei creditori che vantano gravami ipotecari su beni sottoposti a confisca.

Nell'attuale contesto della *spending review*, va sottolineata l'esigenza di prevedere destinazioni dalle quali conseguano effettivamente utilizzazioni istituzionali e ritorni economici per l'Amministrazione, in base alle indicazioni dell'art.48 del d.lgs. n. 159 del 2011, che, al punto 10 prevede le riassegnazioni, con le eventuali implementazioni normative ritenute necessarie, al fine di gestire opzioni che consentano innanzitutto di coprire, i costi affrontati per la custodia e la manutenzione dei beni.

I risultati finora ottenuti dall'Agenzia sono, limitatamente ai beni confiscati, rappresentati di seguito con la situazione al 7 Gennaio 2013:

d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 234: "Regolamento recante la disciplina della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 235: "Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

²⁰ Art. 117, comma 3. "Al fine di garantire il potenziamento dell'attività istituzionale e lo sviluppo organizzativo delle strutture, l'Agenzia, previa autorizzazione del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione, si avvale di personale proveniente dalle pubbliche Amministrazioni, dalle Agenzie, compresa l'Agenzia del Demanio, e dagli Enti territoriali, assegnato all'Agenzia medesima anche in posizione di comando o di distacco, ove consentito dai rispettivi ordinamenti, ovvero stipula contratti di lavoro a tempo determinato, anche ricorrendo alle modalità di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Tali rapporti di lavoro sono instaurati in deroga alle disposizioni del comma 1, lettere a) e b), nonché nei limiti stabiliti dall'autorizzazione di cui al primo periodo del presente comma e delle risorse assegnate all'Agenzia ai sensi del terzo periodo del presente comma, e non possono avere durata superiore al 31 dicembre 2012. Per tali fini, all'Agenzia sono assegnati 2 milioni di euro per l'anno 2011 e 4 milioni di euro per l'anno 2012".