

Il Ministero dell'interno

1. Premessa.

2. Esame del consuntivo: *2.1. Andamenti generali; 2.2 Gli oneri sommersi ed il riconoscimento di debito.*

3. Le direttive del Ministro e le note preliminari.

4. L'organizzazione.

1. Premessa

I compiti del Ministero dell'interno sono definiti dall'art. 14 del d.lgs. n. 300 del 1999¹ e riguardano i rapporti con le autonomie locali, la rappresentanza di Governo e dello Stato sul territorio, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, la difesa civile ed il soccorso, la tutela dei diritti civili, la cittadinanza, l'immigrazione e l'asilo.

La stessa legge individua le aree funzionali nel cui ambito il Ministero esercita le funzioni di competenza: garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento, finanza locale, servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e attività di collaborazione con gli enti locali; tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia; amministrazione generale e supporto dei compiti di rappresentanza generale di governo sul territorio; tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo; organizzazione e funzionamento delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, con particolare riguardo alle politiche del personale dell'amministrazione civile e alla promozione e sviluppo delle relative attività formative nonché alla gestione delle risorse strumentali e finanziarie del Ministero oltre, attraverso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le altre funzioni assegnate dalla normativa vigente in materia di soccorso pubblico, protezione civile, prevenzione e spegnimento degli incendi (inclusi gli incendi boschivi), difesa civile.

Prima di passare all'esame del consuntivo 2009, le cui risultanze saranno riprese in sede di esame sull'attuazione delle singole missioni, si precisa che allo stato di previsione del bilancio del Ministero dell'interno è allegato il bilancio del Fondo Edifici di Culto, amministrato dalla Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo Edifici di Culto, del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, in sede centrale e dalle Prefetture, Uffici Territoriali del Governo, a livello provinciale.

¹ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 14 sostituito dall'art 1 del DL 7 settembre 2001, n. 343, nel testo modificato dalla legge di conversione 9 novembre 2001, n. 401; art. 1 del d.lgs. 30 ottobre 2003, n. 317.

2. Esame del consuntivo

2.1. Andamenti generali

Complessivamente, gli stanziamenti definitivi (Tabella 1) ammontano a circa 31,391 miliardi (29,463 nel 2008), il 4 per cento sul bilancio dello Stato (rispetto al 3,9 del 2008, al 3,8 del 2007 ed al 4,2 del 2006).

Nonostante l'incremento complessivo di 1,928 miliardi rispetto al 2008 (+6,5 per cento), se si considerano i 18,154 miliardi di trasferimenti agli Enti locali (pari al 57,8 per cento dell'intero stanziamento), le risorse effettive che sono state assegnate all'Amministrazione per i compiti di istituto hanno subito un minore incremento assoluto, pari a circa 1,160 miliardi (da 12,079 miliardi nel 2008 a 13,237), tuttavia migliore in termini percentuali (+9,6 per cento) sul totale al netto dei menzionati trasferimenti.

Per comprendere l'esatta portata di questo incremento è necessario considerare che nell'anno in esame, in corso di esercizio, l'Amministrazione ha beneficiato in particolare di uno stanziamento aggiuntivo per il ripiano dei debiti pregressi di 791,6 milioni ai sensi del DL n. 185 del 2008² che, come vedremo in seguito, ha fatto crescere la spesa per la voce "consumi intermedi".

Al netto di questa assegnazione straordinaria, che si riferisce a prestazioni già rese all'Amministrazione negli anni precedenti e che non è stata destinata a coprire le spese per servizi ed attività relativi al 2009, gli stanziamenti definitivi accertano un incremento di circa 366 milioni (+3 per cento).

Al valore complessivo degli stanziamenti definitivi hanno altresì contribuito, sempre con assegnazioni in corso di esercizio, 115 milioni per gli adeguamenti retributivi del personale della Polizia di Stato (ex d.P.R. n. 51 del 2009³), 100 milioni per il finanziamento del Fondo unico giustizia⁴ e 90 milioni per l'emergenza seguita al sisma che ha colpito l'Abruzzo.

Approfondendo l'analisi del bilancio per Centri di Responsabilità, e tenendo conto anche dell'assegnazione straordinaria di cui si è detto, si osserva che le risorse del Dipartimento per gli affari interni e territoriali sono cresciute di 1,059 miliardi (complessivamente, rappresentano il 3,4 per cento dell'intero stanziamento dell'Amministrazione ed il 2,2 per cento al netto dei trasferimenti agli enti locali), di 171 milioni le assegnazioni del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile (complessivamente lo 0,5 per cento dell'intero stanziamento e l'1,3 al netto dei trasferimenti), di 103,5 milioni quelle del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (pari allo 0,3 per cento dell'intero stanziamento ed allo 0,8 sempre al netto degli stanziamenti) e di 914 milioni quelle del Dipartimento della pubblica sicurezza (il 2,9 per cento sull'intero stanziamento ed il 6,9 al netto degli stanziamenti). Mentre sono stati ridotti gli stanziamenti del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione (-74 milioni), soprattutto per la trasformazione del SISDE in Agenzia informazione e sicurezza interna (AISI) e per il conseguente trasferimento di fondi dal Ministero dell'interno al Ministero

² DL 29 novembre 2009, n. 115, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2. L'art. 9 del decreto legge, relativamente agli anni 2008 e 2009, ha disposto che le risorse messe a disposizione dal comma 12, primo periodo, del DL 2 luglio 2007, n. 81 (pari a 5,7 miliardi), per la liquidazione da parte dell'Agenzia delle entrate dei rimborsi dovuti a seguito della sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea del 14 settembre 2006, siano iscritte, nella quota disponibile, sul fondo istituito dall'art. 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per provvedere alla estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei ministeri alla data del 31 dicembre 2007, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse, anche sulla base della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 7 del 5 febbraio 2008, nonché siano trasferite all'Agenzia delle entrate per i rimborsi richiesti da più di dieci anni per la successiva erogazione ai contribuenti.

³ D.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, di recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare, integrativo del d.P.R. 11 settembre 2007, n. 170, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007.

⁴ Il Fondo unico giustizia è gestito, ai sensi dell'art. 2, del DL 16 settembre 2008, n. 143 da Equitalia Giustizia S.p.A. Il comma 7 dell'art. 2 prevede che le somme derivanti dai proventi di cui al comma 2 del medesimo articolo, siano destinate, in misura non inferiore ad un terzo al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico.

dell'economia e delle finanze⁵, e del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie (-246 milioni).

Come già osservato, i trasferimenti agli Enti locali sono cresciuti rispetto al precedente esercizio di 770 milioni, che diventano +3,138 miliardi rispetto al 2007 per effetto in particolare della compensazione a favore dei Comuni per il minor gettito dell'ICI a seguito dell'abolizione dell'imposta sulla prima casa.

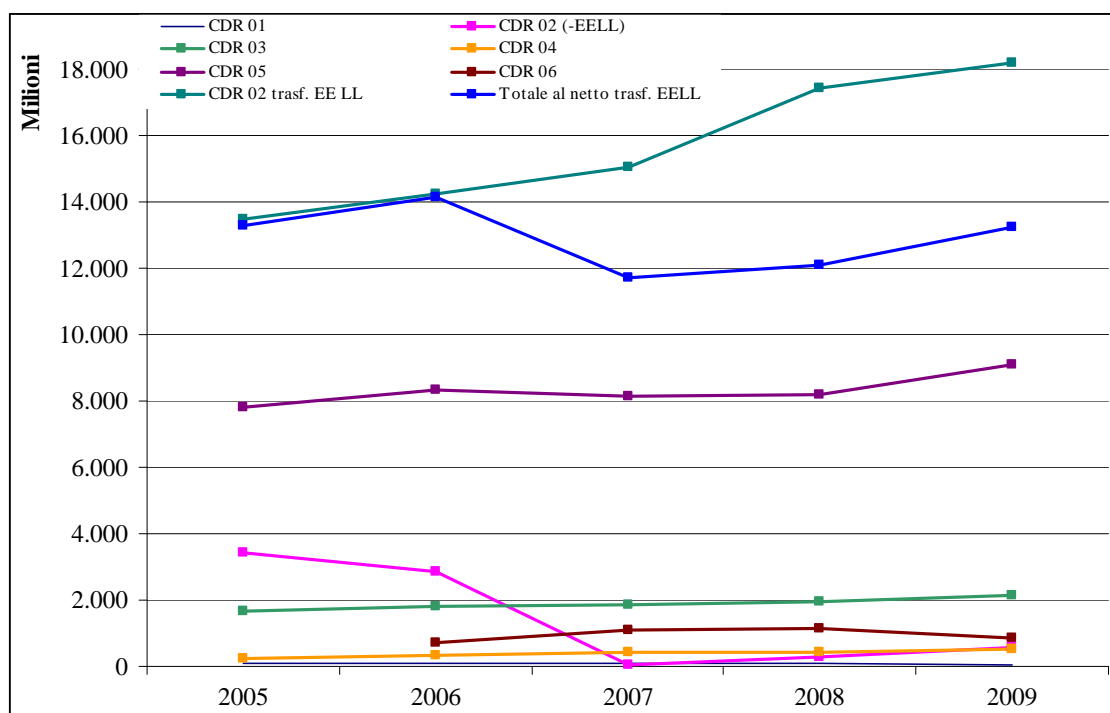
La tabella che segue illustra, per Centri di Responsabilità, gli andamenti degli stanziamenti definitivi nel quinquennio 2005/2009.

TABELLA 1
(migliaia di euro)

descrizione CDR	cod CdR	2005	2006	2007	2008	2009
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	CdR 01	92.474	83.576	103.750	105.383	31.354
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	CdR 02 (-EELL)	3.441.339	2.866.809	64.506	271.982	561.145
Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	CdR 03	1.688.226	1.821.922	1.861.794	1.973.343	2.144.318
Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	CdR 04	248.729	324.793	407.185	438.845	542.429
Dipartimento della pubblica sicurezza	CdR 05	7.804.270	8.325.377	8.128.805	8.166.268	9.080.210
Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	CdR 06		690.967	1.110.123	1.123.585	877.886
	CdR 02 trasf. EE LL	13.473.898	14.197.382	15.016.495	17.383.865	18.154.091
	Totale al netto trasf. EELL	13.275.037	14.113.444	11.676.163	12.079.407	13.237.342
	Totale complessivo	26.748.935	28.310.826	26.692.658	29.463.272	31.391.433

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

FIGURA 1



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

⁵ Legge del 3 agosto 2007 n. 124 "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto".

Gli stanziamenti iniziali per effetto di variazioni compensative ed integrative sono aumentati complessivamente di 4,148 miliardi (+ 15,23 per cento), di cui circa 1,595 con la legge di assestamento e 2,553 con provvedimenti di variazione di bilancio. Gli aumenti in corso di esercizio hanno interessato tutti i Centri di Responsabilità ad eccezione del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione (C.d.R. 1), le cui risorse sono state ulteriormente ridotte di circa 2,3 milioni.

L'incremento maggiore (circa 2 miliardi) ha interessato il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, seguito dal Dipartimento della pubblica sicurezza (+circa 1,3 miliardi), il Dipartimento dei vigili del fuoco (+407,4 milioni), il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (+257 milioni) ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie (+ circa 132,8 milioni).

In termini percentuali, rispetto al valore delle risorse iniziali dei singoli Centri di Responsabilità, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha visto aumentare i propri stanziamenti iniziali di circa il 90 per cento. Se si tiene conto che nel 2008 gli stanziamenti definitivi sono stati pari circa 439 milioni, la previsione iniziale per il 2009 di circa 285 milioni appare essere stata fortemente sottostimata.

Gli altri incrementi percentuali sono stati del 23,45 per cento per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del 17,82 per il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, del 16,62 per il Dipartimento della pubblica sicurezza, del 12,35 per il Dipartimento per gli affari interni territoriali.

Agli aumenti di cui si è già detto, devono essere aggiunte in particolare le assegnazioni per il finanziamento del Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere (100 milioni, ex DL n. 11 del 2009⁶), per l'emergenza determinata dal sisma in Abruzzo (90 milioni, ex DL n. 39 del 2009) e per la sicurezza pubblica (35 milioni ex legge n. 94 del 2009⁷).

L'Ufficio centrale del bilancio (UCB) presso il Ministero ha segnalato una possibile criticità a seguito della disposizione del comma 13 dell'art. 60 del richiamato DL n. 112, che ha portato l'ambito di osservazione dell'UCB sul rispetto delle originarie previsioni di spesa dal capitolo al programma di spesa. Tale previsione potrebbe rendere più difficile l'emersione delle reali situazioni debitorie, che possono risultare in tutto o in parte compensate da stanziamenti ancora disponibili nell'ambito del programma, ma non per questo effettivamente disponibili per evitare il formarsi di oneri latenti.

Anche alla luce dei dati di consuntivo degli ultimi anni, che hanno visto il formarsi di una situazione debitoria assai consistente che impedisce anche una corretta programmazione, attesa la necessità di coprire con le risorse di competenza prestazioni già rese e da ricondurre ad impegni assunti a carico di esercizi precedenti, si richiama l'attenzione sull'osservazione dell'UCB al fine di una valutazione in merito alle conseguenze della richiamata disposizione.

La crescita degli stanziamenti di competenza in corso di esercizio ha compensato i tagli lineari che sono stati disposti in applicazione degli artt. 60 e 61 del DL n. 112 del 2008⁸, pari a 414 milioni e la riduzione per effetto dell'art. 1, comma 507, della legge n. 296 del 2006⁹ (Finanziaria 2007) di 231 milioni.

Al lordo dei trasferimenti (correnti e in conto capitale), la maggior parte delle risorse è destinata alla spesa diretta di parte corrente (28,845 miliardi a fronte di 2,545 di parte capitale); la quota maggiore è assegnata per le spese di funzionamento (11,2 miliardi, spese per il personale, acquisto di beni e servizi e imposte sulla produzione) in particolare per le forze di polizia.

⁶ DL 23 febbraio 2009, n. 11 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori".

⁷ Legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

⁸ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁹ Legge 27 dicembre 2006, n. 296

TABELLA 2
(migliaia di euro)

Titolo di Spesa	Macroaggregato	CdR Spese	Stanziamiento definitivo di competenza	Percentuale sul totale
titolo I - spese correnti	funzionamento	1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	31.254	0,10%
		2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	39.660	0,13%
		3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	2.021.821	6,44%
		4 Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	48.315	0,15%
		5 Dipartimento della pubblica sicurezza	8.246.987	26,27%
		6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	820.828	2,61%
		Totale macroaggregato	11.208.865	35,71%
	interventi	1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	0	0,00%
		2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	16.940.680	53,97%
		3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	2.092	0,01%
		4 Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	397.162	1,27%
		5 Dipartimento della pubblica sicurezza	97.893	0,31%
		6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	0	0,00%
		Totale macroaggregato	17.437.827	55,55%
	oneri comuni di parte corrente	3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	8.598	0,03%
		4 Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	0	0,00%
		5 Dipartimento della pubblica sicurezza	153.070	0,49%
		6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	37.594	0,12%
		Totale macroaggregato	199.262	0,63%
	Totale titolo		28.845.954	91,89%
titolo II - spese in conto capitale	investimenti	1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	100	0,00%
		2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	1.733.963	5,52%
		3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	111.807	0,36%
		4 Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	96.952	0,31%
		5 Dipartimento della pubblica sicurezza	582.260	1,85%
		6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	19.464	0,06%
		Totale macroaggregato	2.544.547	8,11%
	oneri comuni di conto capitale	2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	932	0,00%
		Totale macroaggregato	932	0,00%
	Totale titolo		2.545.479	8,11%
Totale			31.391.433	100,00%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni complessivi sono stati pari al 97,6 per cento della massa impegnabile (31,7 miliardi), mentre gli impegni sulla competenza hanno raggiunto il 97,4 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (31,4 miliardi).

Sulla massa spendibile i pagamenti (35,4 miliardi) hanno rappresentato l'89,5 per cento e sugli impegni di competenza (30,5 miliardi) il 96 per cento. I residui passivi relativi al 2009 ammontano pertanto a 1,2 miliardi.

Per il 2010 alla voce consumi intermedi sono assegnati 1,145 miliardi con un incremento rispetto agli stanziamenti iniziali del 2009 del 2,7 per cento.

Con riguardo alle spese per consumi intermedi, la tabella che segue mette a confronto gli stanziamenti iniziali e definitivi di competenza, distinti per Centro di Responsabilità amministrativa, relativamente agli anni 2007, 2008 e 2009.

Il forte incremento in corso di esercizio degli stanziamenti è da ricondurre alle assegnazioni straordinarie per il ripiano dei debiti pregressi, che ha interessato in particolare il Dipartimento per gli affari interni e territoriali ed il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

TABELLA 3
(migliaia di euro)

CONSUMI INTERMEDI									
Cdr Spese	2007			2008			2009		
	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	VAR %	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	VAR %	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	VAR %
1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	810	70.820	8645,46%	1.434	70.741	4834,40%	6.051	3.361	-44,46%
2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	17.123	26.485	54,67%	16.030	244.692	1426,46%	5.401	532.787	9763,95%
3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	106.298	192.512	81,11%	108.858	186.275	71,12%	76.119	268.678	252,97%
4 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	5.243	11.103	111,76%	4.284	10.495	144,99%	6.399	17.151	168,03%
5 Dipartimento della pubblica sicurezza	947.845	1.175.593	24,03%	955.795	1.127.205	17,93%	847.059	1.521.042	79,57%
6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	271.374	200.392	-26,16%	438.565	171.059	-61,00%	174.219	295.530	69,63%
Totale	1.348.693	1.676.903	24,34%	1.524.966	1.810.467	18,72%	1.115.249	2.638.550	136,59%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Conclusivamente, la voce “consumi intermedi” pesa sull'intero bilancio del Ministero per l'8,4 per cento e, rispetto al 2008, ha subito in termini assoluti un incremento di 828 milioni, che si riduce a 72,3 milioni al netto dell'assegnazione straordinaria per il ripiano dei debiti sommersi.

L'efficacia degli interventi di contenimento della spesa che si sono sviluppati negli ultimi anni deve essere valutata tenendo anche conto del formarsi dei debiti a seguito delle spese che non trovano capienza nell'esercizio finanziario nel quale sono disposte le spese.

I tagli non selettivi, che richiedono una preventiva valutazione delle voci di spesa sopravvalutate rispetto alle effettive esigenze, determinano solo apparentemente dei risparmi, potendo determinare nel concreto solo lo spostamento a carico degli esercizi futuri degli oneri per prestazioni rese. Il paragrafo che segue illustra l'andamento dei debiti pregressi che da diversi esercizi si sono formati a carico del bilancio del Ministero dell'interno, sui quali la Corte

si è soffermata nelle relazioni al Parlamento relative agli ultimi esercizi finanziari, sottolineando la necessità che i provvedimenti di contenimento della spesa siano accompagnati da interventi strutturali sulla organizzazione.

La particolare contingenza economica che richiede l'ulteriore contenimento della spesa pubblica, deve indurre a considerare con la massima attenzione la stretta correlazione tra la struttura della organizzazione e l'entità delle risorse necessarie per il suo funzionamento. Il Ministero, in considerazione della specialità delle funzioni svolte, assicura un'ampia presenza sul territorio nazionale funzionale a garantire la tutela dell'ordine pubblico, gli interventi di soccorso, i rapporti con i livelli locali di governo.

Il problema della verifica della dislocazione e della consistenza delle strutture periferiche, in particolare dei presidi territoriali delle Forze di polizia per una loro ricollocazione più funzionale ad un efficace controllo del territorio, con l'eliminazione di duplicazioni, sovrapposizioni o vuoti operativi, non è nuovo all'Amministrazione ma non ha ancora trovato soluzione.

La necessità di interventi strutturali è sollecitata anche dalla rigidità della spesa del Ministero, che presenta stanziamenti determinati da fattori legislativi per il 54 per cento, da oneri inderogabili dal 37 per cento e solo per il 9 per cento da spese discrezionali.

2.2. *Oneri sommersi e riconoscimenti di debito*

A seguito della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 2008, sono stati accertati debiti pregressi al 31 dicembre 2007 per circa 708 milioni. Su questa base, il Ministero dell'economia e delle finanze ha previsto una assegnazione di circa 524,5 milioni, impegnati dall'Amministrazione nella quasi totalità.

Successivamente, è stata effettuata un'ulteriore ricognizione alla data del 31 dicembre 2008, che ha portato ad un nuovo riparto del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi per 267 milioni, a fronte dei 279 milioni quantificati dall'Amministrazione. Di questa somma rimangono da impegnare circa 3,5 milioni.

Già nel triennio 2006/2008 erano stati assegnati per la medesima finalità rispettivamente 35,25 milioni, 34,5 milioni e 19 milioni, che si erano dimostrati insufficienti.

Tra i capitoli di spesa sui quali gravava la quota maggiore di debiti pregressi: il 2731/13 (Dipartimento della pubblica sicurezza.- spese di gestione, manutenzione ed adattamento immobili ed impianti) con 93,1 milioni di stanziamento per i debiti accertati al 2007 e circa 23 milioni per il 2008 (cap.2731/14); il 1310/4 (Dipartimento per gli affari interni e territoriali - spese per esigenze connesse ai servizi elettorali) per il 2007 con 85,3 milioni di assegnazioni e 1310/5 per il 2008 con 30,4 milioni; il 1901/24 (Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – spese per acquisto di beni e servizi) per il 2007 con circa 60 milioni di stanziamento e 1901/25 per il 2008 con circa 26 milioni.

Come già osservato, i debiti pregressi riguardano nella totalità i consumi intermedi. La tabella che segue illustra l'incidenza percentuale sugli stanziamenti definitivi della assegnazione dei 791,6 milioni con l'indicazione dell'anno cui fanno riferimento.

TABELLA 4

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA E DEBITI PREGRESSI PER CONSUMI INTERMEDII

(milioni di euro)

Consumi intermedi		Stanz. def. di competenza	di cui per debiti pregressi			incidenza
			2009	2007*	2008**	
acquisto di beni	beni di consumo	98	47	3	50	51%
	pubblicazioni periodiche	1				0
Totale acquisto beni		99	47	3	50	50%
acquisto di servizi	noleggi locazioni e leasing operativo	471		1	1	0%
	manutenzione ordinaria e riparazioni	328	1	21	21	7%
	utenze servizi ausiliari e spese di pulizia	417	137	67	204	49%
	spese postali e valori bollati	11				0%
	corsi di formazione	18	1		1	7%
	accertamenti sanitari	1				0%
	spese di rappresentanza relazioni pubbliche convegni mostre pubblicità	57	51		51	89%
	commissioni comitati consigli	5				0%
	compensi per incarichi continuativi	4				0%
	studi consulenze indagini	0				0%
	indennità di missione e rimborsi spese viaggi	76				0%
	altri servizi	1.135	287	176	463	41%
	canoni FIP	17				0%
Totale acquisto servizi		2.540	477	265	742	29%
Totale complessivo		2.639	525	267	792	30%

* decreto di variazione per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007, n. 021945.

** decreto di variazione per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2008, n. 102146.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del SI RGS CDC.

I riconoscimenti di debito hanno comportato una spesa di circa 2 milioni, confermando un trend decrescente che si era già osservato nel precedente esercizio (da 89,5 milioni nel 2007 a 5,8 milioni del 2008). Le cause di tale riduzione almeno in parte potrebbero essere ricondotte alle indicazioni contenute nella circolare n. 7 del 2008 della Ragioneria generale dello Stato, che qualificando come maggiore spesa rispetto al preventivato quello che prima veniva considerato come riconoscimento di debito, ha limitato le ipotesi di ricorso allo strumento del riconoscimento di debito e, di fatto, determinando il forte decremento. Le spese legate ad oneri incompressibili sono state pari a circa 22,3 milioni.

Una particolare attenzione merita il fenomeno delle eccedenze di pagamento che hanno registrato un deciso decremento rispetto al precedente esercizio pur mantenendo un livello elevato (75 milioni rispetto a 203 milioni nel 2008). Sono da ricondurre soprattutto ad oneri per il personale.

3. Le direttive del Ministro e le note preliminari

La direttiva generale del Ministro per il 2009, sulla base delle priorità del programma di governo individuate per ciascuna missione istituzionale¹⁰, definisce le priorità politiche del Ministro ed indica gli obiettivi strategici.

¹⁰ Per la missione "amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di governo e dello Stato", il rilancio dello sviluppo, i servizi ai cittadini, un piano straordinario di finanza pubblica; per le missioni "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e "ordine pubblico e sicurezza", il rilancio dello sviluppo, il Sud, il federalismo, un piano straordinario di finanza pubblica; per la missione "soccorso civile", i servizi ai cittadini, il rilancio dello sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica; per la missione "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", una maggiore sicurezza e giustizia, il sostegno alla famiglia ed ai giovani, il Sud, il rilancio dello

Gli obiettivi strategici coincidono sostanzialmente con le priorità politiche, e sono ulteriormente articolati in piani di azione, assegnati ai diversi Centri di Responsabilità, con l'individuazione delle missioni e dei programmi di riferimento e delle risorse attribuite.

Come già accaduto nel precedente esercizio finanziario, la direttiva generale del Ministro è stata seguita da un altro atto di indirizzo (in data 14 agosto 2009) con il quale sono state dettate disposizioni nell'approssimarsi dell'inizio del campionato di calcio 2009/2010. In particolare, è stata sottolineata l'importanza dell'attuazione del programma cd. "tessera del tifoso" varato dall'Osservatorio sulle manifestazioni sportive stadi per contrastare la violenza negli stadi¹¹.

Nel corso dell'anno sono state emanate diverse altre direttive, riguardanti specifiche materie: la direttiva sulla gestione della presenza dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio nazionale, del 20 gennaio; la direttiva sulla c.d. detta "tessera del tifoso" per contrastare la violenza degli stadi; la direttiva che definisce i criteri per gli addetti ai servizi di controllo durante gli spettacoli nei luoghi aperti al pubblico e fissa le modalità per la selezione e la formazione.

Un'osservazione richiedono le note preliminari, che nella loro schematicità non indicano con sufficiente completezza gli obiettivi, mentre per quanto riguarda gli indicatori si deve sottolineare che gli stessi appaiono ancora scarsamente significativi, trattandosi di indicatori di realizzazione fisica.

L'Amministrazione ha comunicato che è in corso di predisposizione la relazione del Servizio di controllo interno sull'attività svolta nel 2009.

Con d.m. del 30 aprile 2010 è stato costituito, ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2009, in forma collegiale, l'organismo indipendente di valutazione della *performance*.

4. L'organizzazione

Alla struttura centrale del Ministero, articolata in sei Centri di Responsabilità¹², si affianca una struttura periferica costituita dalle prefetture, centri di costo del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, nel ruolo di rappresentanza del Governo sul territorio, dai comandi provinciali, dalle direzioni interregionali e dalle scuole di formazione dei vigili del fuoco, strutture periferiche del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e, in ogni provincia, dalle questure e dagli istituti di istruzione della polizia di Stato, strutture periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza.

L'istituzione, negli ultimi anni di nuove Province ha comportato come diretta conseguenza l'ampliamento della rete periferica dell'Amministrazione, con l'istituzione, tra gli altri, di nuovi uffici (prefetture, questure, comandi dei vigili del fuoco ecc.).

La correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore già nella legge finanziaria 2007¹³ che ha introdotto una serie di norme che

sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica; per l'ultima missione, "servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche", il rilancio dello sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica. Priorità del programma di governo confermate per il 2010.

¹¹ In particolare, il programma prevedeva il rilascio della "tessera del tifoso" ed entro il 31 dicembre del 2009 la realizzazione in ciascun settore degli impianti con capienza superiore a 7.500 spettatori (o comunque a norma) di "corsie dedicate" per i possessori della "tessera del tifoso" e dei loro familiari o accompagnatori. Varchi preferenziali che dovevano essere strutturati in modo da essere immediatamente individuabili e dotati di sistema di lettura elettronica in modo da agevolare e velocizzare al massimo le operazioni di controllo all'accesso allo stadio e consentire il più rapido e confortevole passaggio degli spettatori.

¹² Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; Dipartimento per gli affari interni e territoriali; Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento per le politiche del personale, dell'amministrazione civile e per le risorse umane e strumentali.

¹³ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale è disciplinata dal d.P.R. n. 398 del 2001. Successivamente, è stato approvato l'art. 1, comma 404, lett. a), della legge finanziaria 2007 che ha introdotto

prevedevano la riduzione degli uffici di livello dirigenziale (art. 1, comma 404), la gestione unitaria del personale e di servizi comuni, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, la soppressione (comma 430) a decorrere dal 1° dicembre 2007 delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato (previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, decentramento, peraltro, mai pienamente realizzato).

La riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale, che doveva essere realizzata con la ricomposizione ad unità del Dipartimento per affari interni e territoriali con quello delle politiche del personale dell'Amministrazione civile per le risorse strumentali e finanziarie, individuata quale priorità già nella direttiva del Ministro del 26 febbraio 2007, è rimasta inattuata. Come non è stato dato seguito al disposto del comma 435 che, per conseguire un più razionale impiego delle risorse umane, logistiche, tecnologiche e dei mezzi delle Forze di Polizia, ha previsto la predisposizione di piani pluriennali, di carattere interforze, di riarticolazione e ridislocazione dei presidi territoriali delle Forze di Polizia. Si era preferito perseguire l'obiettivo di realizzare una riduzione della spesa corrente per locazioni, manutenzioni e canoni di servizio, quantificata dalla "finanziaria" in misura almeno pari al 5 per cento entro l'anno 2007 e ad un ulteriore 5 per cento entro l'anno 2008, attraverso risparmi che incidono strutturalmente sulla dislocazione dei presidi.

Successivamente, l'art. 74 del DL n. 112 del 2008 ha previsto ulteriori interventi di riduzione degli assetti organizzativi per le amministrazioni dello Stato¹⁴, delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale, del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al dieci per cento e delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di tale personale.

Nel rinviare al capitolo sull'Organizzazione (Volume I di questa relazione) un approfondito esame degli interventi posti in essere dalle amministrazioni dello Stato per dare attuazione all'art. 74, si osserva che la norma stessa ha escluso dall'applicazione delle disposizioni le strutture del comparto sicurezza delle Forze Armate e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, confermando peraltro gli obiettivi fissati dall'articolo in parola da conseguire da parte di ciascuna amministrazione.

Con d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 si è provveduto esclusivamente al riordino degli uffici centrali di livello dirigenziale generale con la soppressione della Direzione centrale per le autonomie, istituita presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, della Direzione centrale per la documentazione e la statistica e l'Ufficio per i sistemi informativi automatizzati presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, la riduzione di una unità della carriera dei prefetti che coadiuvano l'Ispettore generale di amministrazione e sono stati soppressi diversi posti di prefetto.

La relazione tecnica che accompagna il d.P.R. 210 stima un risparmio di circa 4,5 milioni nel 2009, circa 27 milioni nel 2010 e nel 2011¹⁵.

La riduzione dei posti è stata applicata sul solo organico dell'Amministrazione centrale sulla considerazione che il personale della carriera prefettizia impegnato nella rete periferica di

l'obbligo di ridurre del 10 per cento gli uffici di livello dirigenziale generale, al fine di ottenere una risparmio lordo di 10 milioni a decorrere dal 2009 ed uno netto di 5 milioni. Il successivo comma 416 ha stabilito che dall'attuazione dei commi 404 e 425-429 si devono conseguire complessivamente risparmi di spesa non inferiori a 20 milioni a decorrere dal 2009. In particolare il comma 425 ha previsto una riorganizzazione degli uffici periferici del Ministero dell'interno.

¹⁴ L'art. 74 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 113 ha previsto la ridimensionamenti degli assetti organizzativi delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

¹⁵ A regime la spesa per i posti di funzione di dirigenti generali degli uffici centrali prefettizi il risparmio è stimato in circa 2,4 milioni; per i posti dirigenziali non generali in circa 7 milioni; per il personale non contrattualizzato in circa 3,1 milioni.; per la riduzione dell'organico in circa 14,5 milioni (per un totale di circa 27 milioni).

Governo, ancorché non appartenga al comparto sicurezza, svolge in concreto attività riconducibili a questo comparto.

Un ulteriore ridimensionamento delle dotazioni organiche è intervenuto per effetto della nuova disciplina dei trattenimenti in servizio. Sono stati risolti i rapporti di lavoro con il personale che ha compiuto il 65° anno di età e raggiunto i 40 anni contributivi. Disposizioni applicate nei confronti del personale della carriera prefettizia in considerazione della natura del rapporto di impiego di natura pubblicistica e, pertanto, non soggetto agli istituti di autonomia privata; per i dirigenti contrattualizzati le nuove disposizione sono state applicate nel rispetto delle scadenze contrattuali previste.

Una particolare attenzione richiede la problematica relativa al ricorso alle “reggenze” per la copertura di posti di funzione privi di titolare, destinata ancor più ad accentuarsi a seguito dei pensionamenti conseguenti sia alla normativa su richiamata sia all’attuazione del DL n. 78 del 2010¹⁶ in corso di conversione.

¹⁶ DL 31 maggio 2010.