

**Sviluppo dei residui al 1° gennaio 1998
per unità previsionali e per capitoli**

(in mld.)

Attività	Capitoli	Disponibilità conservabili	Richieste di conservazione	Somme assentibili
Edilizia di servizio	7601	1,3	1,0	1,0
“ ”	7602	36,0	27,0	27,0
Informatica di servizio	7060	16,7	12,6	12,6
“ ”	7061	6,5	4,8	4,8
“ ”	7203	0,8	=	=
“ ”	7420	11,3	8,5	8,5
Potenziamento servizi e strutture	7403	54,0	54,0	54,0
“ ” “	7621	40,0	40,0	40,0
Opere varie	7730	2,8	1,1	1,1
Finanziamento enti locali	7235	22,2	20,0	20,0
Immigrati, profughi e rifugiati	4239	9,8	3,9	3,9
“ “	4240	7,3	6,0	6,0
Accordi e organismi internazionali	1113	13,1	13,1	13,1
Reinvestimenti di capitali	7800	3,6	3,2	3,2
Totale		225,9	195,4	195,4

Per quanto attiene al potenziamento dei servizi e delle strutture, sul cap. 7403 gravano i fondi per il Giubileo, mentre al cap. 7621 sono assegnate le risorse per la realizzazione di una rete per la misurazione della radioattività.

3. Organizzazione e personale.

3.1 Organizzazione.

Nel corso dell'esercizio in esame e nei primi mesi del corrente anno ha avuto una accelerazione il processo di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993, la cui riforma ha avuto nel Ministero dell'interno un avvio lento e non privo di contrasti, anche a ragione di norme derogatorie ad alcune disposizioni contenute nel medesimo decreto legislativo in materia di polizia e sicurezza dello Stato.

Il fatto di maggiore rilievo appare senza dubbio la recente istituzione, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993, del servizio di controllo interno¹⁹. L'attività di controllo era stata disciplinata con d.m. 11 maggio 1995.

Per il Ministero le operazioni di valutazione dei risultati raggiunti dai dirigenti sono effettuate dal Ministro, con il quale coopera una segreteria tecnica, per i dirigenti e dal Consiglio dei Ministri per i dirigenti generali. Il Ministro ha adottato i parametri di valutazione da applicarsi per l'anno 1996, ma la procedura di valutazione (i cui risultati sono portati al Consiglio di amministrazione che esprime un proprio parere) ancora non risulta conclusa. E' da

¹⁹ D.m. 6 marzo 1998, n. 111.

presumere che la stessa metodologia verrà utilizzata anche per il 1997, ma nel contempo non è dato conoscere come il Servizio di controllo appena istituito si inserirà nel precedente schema organizzativo

L'accertamento della rispondenza dei risultati agli obiettivi è momento propedeutico all'adozione di piani e di programmi generali dell'azione amministrativa che la legge attribuisce al ministro; ma è anche momento di conoscenza da parte della dirigenza, responsabile dell'attuazione dei piani e delle direttive del ministro, dell'efficienza dei servizi. In tale prospettiva va letto l'art. 2, comma 4 il quale, nello stabilire una cadenza almeno semestrale alle relazioni del servizio di controllo, prevede che le relazioni siano contestualmente portate a conoscenza dei direttori generali. Il servizio di controllo si pone all'interno dell'amministrazione in posizione autonoma ed alle dirette dipendenze del ministro, quale strumento di informazioni e valutazioni finalizzate alla realizzazione di un più efficiente apparato amministrativo.

In merito al d.m. 17 novembre 1997, il quale, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 29 del 1993, ha disposto l'istituzione di uffici per le relazioni con il pubblico, mantenendo ferme le competenze dell'Ufficio di organizzazione, al quale vengono attribuiti anche compiti di coordinamento delle attività dei diversi uffici per le relazioni con il pubblico, si è detto nel par. 1.2. Qui si osserva che la Corte, nella citata deliberazione n. 121 del 1997, ha affermato, tra l'altro, che non sussiste a favore del Ministero dell'interno alcuna norma derogatoria ai fondamentali principi di organizzazione, dettati dal d.lgs. n. 29 del 1993.

3.2 Personale - Corpo Nazionale Vigili del Fuoco.

In materia di personale del ruolo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco si osserva che il quadro D della tabella III, allegata al d.P.R. n. 748 del 1972 prevede un solo posto di dirigente generale (livello C), per il quale è considerata un'unica funzione, quella di ispettore generale capo dei servizi antincendi, con compiti di particolare rilevanza. In conformità alle istruzioni generali del direttore generale della protezione civile e dei servizi antincendi, presiede e dirige l'organizzazione generale dei servizi tecnici del Corpo, le attività delle Scuole e degli ispettorati regionali e interregionali ecc. Esiste, inoltre, la possibilità di nominare dirigenti generali, con contestuale collocamento fuori ruolo, altri tre funzionari, ai sensi della legge n. 930 del 1980, ed un ulteriore funzionario, non necessariamente con qualifica di dirigente generale, ai sensi del d.P.R. n. 805 del 1975. Sul punto la Corte²⁰, di recente, si è espressa nel senso che è possibile procedere al conferimento di nomine a dirigente generale del Corpo "in ruolo" solo nell'ipotesi che si renda disponibile l'unico posto di organico - quello di ispettore capo (di diverso avviso era l'Amministrazione, che riteneva sufficiente la vacanza di un posto nella "complessiva" dotazione di quattro unità, unita alla necessità di attribuire le predette funzioni di ispettore generale capo).

3.3 Piante organiche ed utilizzo del personale di pubblica sicurezza.

A seguito della rilevazione dei carichi di lavoro, sono state rideterminate, ad esclusione della carriera prefettizia, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n. 537 del 1993²¹, le dotazioni organiche provvisorie del personale dell'Amministrazione civile, dalle quali sembra emergere un fabbisogno superiore all'attuale (pari a circa il 37%, soprattutto nel comparto degli uffici periferici di P.S.), anche al fine di restituire il personale di P.S. ai compiti di istituto, in attuazione dell'art. 36 della legge n. 121 del 1981 e di quanto indicato nella direttiva del

²⁰ Corte dei conti, Sezione del controllo. I Collegio, n. 8/1998.

²¹ D.m. n. 728 del 9 ottobre 1997.

Ministro del 14 luglio 1997. Direttiva che nasce dalla considerazione della insufficienza numerica del personale civile assegnato nel passato al Dipartimento della P.S. ed agli uffici periferici della P.S. e della Polizia di Stato, che ha determinato ad utilizzare in attività di molteplici settori personale dipendente della Polizia stessa. In considerazione della difficoltà di procedere ad una immediata sostituzione del personale di polizia addetto a compiti amministrativi, il Ministro ha individuato come prioritario che si proceda all'assegnazione agli uffici di Pubblica Sicurezza dei vincitori dei concorsi in atto e di coloro che vi possono essere assegnati in base alle ordinarie procedure di trasferimento. Inoltre, in considerazione della peculiarità delle funzioni istituzionali della P.S., ha invitato il Capo della Polizia, direttore generale della P.S. ed il direttore generale per l'amministrazione generale e per gli affari generali a individuare i servizi essenziali per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nell'ambito dei quali gli orari ed i turni di servizio dovranno essere adeguati alle esigenze degli uffici di Polizia.

3.4 Dirigenti.

Nella relazione al Parlamento sull'esercizio 1996, si era data notizia di una indagine conoscitiva della Corte, nell'ambito del controllo successivo sulla gestione, in merito all'utilizzo del personale dirigente. L'esame si è presentato assai difficile in quanto alla complessità dei compiti affidati al Ministero corrisponde una altrettanto complessa struttura organizzativa ed un articolata disciplina del personale, distinto in diversi ruoli - Amministrazione civile, Polizia di Stato e Vigili del fuoco, che si riflette in modo peculiare anche sulla dirigenza, alla quale si applicano differenti tipologie normative. La carriera prefettizia è rimasta nel comparto pubblico, mentre è stata ricompresa nella dirigenza privata dei ministeri la carriera di ragioneria; ai Vigili del fuoco si applica la disciplina del comparto privato delle Aziende autonome, e agli agenti di P.S. le norme del comparto sicurezza. Da ciò l'esigenza di limitare l'indagine, che si sta avviando alla conclusione e che già può fornire alcune indicazioni di rilievo, al personale dirigente che appartiene al ruolo dell'Amministrazione civile.

Si sta progressivamente riducendo il numero di unità di prefetti collocati fuori ruolo (47 nel 1994 e 38 nel 1995), in particolare di coloro che sono collocati fuori ruolo presso le commissioni statali di controllo, presso le quali, tenuto conto del ridimensionamento dei controlli sugli atti degli enti locali, negli anni 1996 e 1997 è operata gradualmente una sostituzione dei prefetti con vice prefetti. A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 127 del 1997 - recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo - i prefetti ancora assegnati rientreranno in ruolo.

E' stato incrementato il numero di prefetti con compiti ispettivi, in un programma di potenziamento dell'ispettorato generale di amministrazione, presso il quale sono stati inquadrati, ai sensi dell'art. 42 della legge n. 121 del 1981 alcuni dirigenti generali della P.S., la cui professionalità si è ritenuta di impiegare in funzioni ispettive, piuttosto che in compiti di direzione di sedi o di uffici centrali.

La difficoltà di coprire tutti i posti di funzione in particolare a livello centrale, si è evidenziata con l'affidamento di incarichi per sovrintendere uffici centrali con personale collocato a disposizione, ai sensi della legge n. 410 del 1991, per assolvere a compiti istituzionali della D.I.A..

Si osserva come l'assenza di un qualsiasi collegamento logico tra le diverse funzioni svolte non può non comportare rilevanti difficoltà nell'esercizio delle stesse. Peraltro, sembra intendimento della medesima Amministrazione (affermato in varie occasioni nella competente sede del controllo nella quale la Corte ha manifestato perplessità in merito al ricorso a tale

procedura) considerare transitorie tali situazioni, in attesa di un riassetto organizzativo e funzionale delle strutture del Ministero, anche alla luce delle innovazioni normative in atto.

In soli quattro anni le funzioni di responsabile per i sistemi informativi automatizzati sono state attribuite a cinque diversi prefetti, talvolta, per periodi estremamente brevi, con contestuale assegnazione anche ad altre funzioni (si rinvia al punto precedente). Analoga situazione si è verificata per gli incarichi di direttore centrale per gli istituti di istruzione presso il Dipartimento di P.S. (sei prefetti in un arco di tempo di soli quattro anni - 1996/1997). La brevità del conferimento di questi incarichi, non consente al titolare alcuna programmazione ma costringe ad interventi privi di unitarietà, con riflessi negativi sulla efficienza dell'azione amministrativa.

Si appalesa, pertanto, necessaria l'assunzione di misure idonee a risolvere le problematiche esistenti in ordine all'utilizzo del personale dirigente, in linea con le osservazioni della Corte, quale la rideterminazione dei posti di livello dirigenziale generale, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 29 del 1993, in modo da ricondurre a livelli fisiologici, e non più patologici, le situazioni di temporaneo esercizio di più funzioni.

3.5 Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro: norme di raccordo.

L'art. 1, comma 3 del CCNL del 16 maggio 1995, comparto del personale dipendente dai Ministeri, ha previsto che con successiva intesa si procedesse a raccordare le norme del contratto con la disciplina dell'ordinamento del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, disciplinato dal d.P.R. n. 340 del 1982 e successive modificazioni ed integrazioni, senza costi aggiuntivi, né altri oneri a carico delle parti.

L'accordo, concordato con le OO.SS. in data 22 ottobre 1997, stabilisce che al personale dell'Amministrazione civile dell'interno si applicano i profili professionali previsti dal d.P.R. n. 1219 del 1984 e n. 44 del 1990 e che il primo inquadramento deve essere operato in relazione ai profili posseduti, ai sensi del d.P.R. n. 340 del 1982, alla data di entrata in vigore dell'accordo o in corso di attribuzione a seguito di procedura concorsuale in svolgimento, secondo una tabella di corrispondenza.

3.6 Situazione degli organici e concorsi.

La legge n. 449 del 1997 (collegato alla finanziaria 1998), prima e l'art. 22 del d.lgs. n. 80 del 1998, successivamente, hanno introdotto modifiche nelle procedure di assunzioni di personale nelle amministrazioni pubbliche. Il comma 1, dell'art. 39 del collegato alla finanziaria 1998 ha disposto una programmazione triennale del fabbisogno di personale, valutato su base statistica (comma 2); il Consiglio dei Ministri delibera trimestralmente il numero delle assunzioni delle singole amministrazioni sulla base di criteri di priorità, che dovranno comunque assicurare il pieno adempimento dei compiti affidati alle Forze di polizia ed ai Vigili del fuoco (comma 3). Ai sensi dell'art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 80 del 1998, le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento, adottate sulla base dell'anzidetta programmazione, devono essere autorizzate con deliberazione del Consiglio dei Ministri ed i concorsi devono essere espletati, di norma, su base regionale. Anche le eventuali deroghe all'espletamento decentrato dei concorsi, per ragioni tecnico-amministrative o di economicità, devono essere autorizzate.

La nuova disciplina modifica la legge n. 606 del 1966 che autorizzava l'Amministrazione dell'interno, per il Corpo Nazionale del VV.FF., a bandire pubblici concorsi per la copertura dei posti disponibili a decorrere dal 31 dicembre dell'anno successivo a quello di pubblicazione di ciascun bando, in considerazione della necessità, per i particolari compiti istituzionali, di garantire, senza soluzioni di continuità, il reclutamento del personale operativo.

Sul punto dello svolgimento dei concorsi su base regionale, la stessa norma prevede deroghe in tutti quei casi in cui potrebbe risultare antieconomico ed intempestivo il decentramento dei concorsi. Il reclutamento su base regionale sembra una soluzione razionale soprattutto per i c.d. maxiconcorsi, che interessano particolarmente l'Amministrazione dell'interno per il reclutamento degli agenti di P.S. e dei vigili del fuoco, tenuto conto dell'elevato numero dei partecipanti (per il prossimo concorso a vigile del fuoco sono previsti 200.000 candidati). Nonostante ciò, l'Amministrazione non appare convinta della validità della soluzione prevista dalla nuova norma. Da una analisi dello stesso Ministero (che ha preso a campione proprio il prossimo concorso per vigili del fuoco) risulterebbe più arduo gestire i concorsi su base regionale, in quanto non sarebbe agevole reperire contestualmente locali idonei in tutte le regioni (per un numero minimo di 5.000 partecipanti) con conseguenti ritardi nelle procedure, mentre vi sarebbe un aumento dei costi complessivi per la locazione di più sedi. D'altronde, i c.d. maxi concorsi determinano problemi di carattere logistico anche quando sono gestiti in una unica sede; una soluzione, a parere dell'Amministrazione, potrebbe essere individuata nel reperimento da parte della Funzione Pubblica di strutture logisticamente e funzionalmente idonee per quei concorsi per i quali non risultasse conveniente il decentramento a livello regionale.

3.6.1 Corpo Nazionale Vigili del Fuoco²².

Nel 1997 non sono stati banditi concorsi pubblici, mentre sono stati espletati i concorsi a tre posti nel profilo di medico del Corpo nazionale dei VV.FF. e ad 84 posti nel profilo di ispettore antincendi.

Sono stati banditi ed espletati due concorsi interni per i profili di capo squadra (820 posti con decorrenza 1 gennaio 1996) e di capo reparto (470 posti con la medesima decorrenza).

Per quanto riguarda la futura programmazione, è stato di recente bandito un concorso pubblico a 184 posti di vigile del fuoco²³, saranno espletati i concorsi interni per 816 posti nel profilo di capo squadra e per 738 posti nel profilo di capo reparto (decorrenza 1° gennaio 1997) e verranno banditi i concorsi interni (decorrenza 1° gennaio 1998) per le medesime qualifiche, rispettivamente per 988 e 519 posti.²⁴

²² Con d.m. 8 ottobre 1997, n. 421 è stato modificato il regolamento che disciplinava i concorsi interni del personale dei Corpo, adottato con regolamento del 18 giugno 1997, n. 565, con riferimento ai profili di capo reparto e capo squadra.

²³ G.U. n. 24 del 27 marzo 1998.

²⁴ La programmazione potrà essere integrata in relazione alla eventuale approvazione del disegno di legge, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri (seduta del 15 maggio 1998), di potenziamento e ristrutturazione del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, che nel predisporre misure urgenti per migliorare le strutture dei Vigili ha, in primo luogo, previsto un incremento di organico a fianco di strumenti volti a snellire le procedure amministrative di supporto delle strutture centrali e periferiche per un generale, progressivo decentramento sul territorio delle competenze. Di rilievo è anche la previsione di estendere ad una quota di vigili del fuoco ausiliari la possibilità di essere prima trattenuti in servizio e, quindi, in presenza dei necessari requisiti, di essere immessi nei ruoli.

3.7 Corsi di formazione e perfezionamento.

Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

L'Ispettorato Formazione Professionale del Servizio Tecnico Centrale²⁵ ha il compito di coordinare, al livello centrale e periferico, i corsi effettuati nell'ambito del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, attraverso una struttura didattica assai complessa e ripartita sul territorio. Le sedi didattiche centrali, che dipendono funzionalmente ed amministrativamente dal Comando S.C.A., sono: Scuole centrali antincendi, Istituto superiore antincendi, Centro polifunzionale di Montelibretti, Centro addestramento sommozzatori e Centro addestramento volo. Le sedi periferiche, dipendenti funzionalmente dagli Ispettorati regionali e amministrativamente dai Comandi provinciale, sono il Centro addestramento di Napoli, i venti poli didattici regionali e le aule didattiche di ogni Comando provinciale.

Le spese per la formazione gravano sul cap. 3138, sul quale, nel biennio 1996/1997, sono stati stanziati rispettivamente 10,4 e 7,8 mld. (questi ultimi impegnati per la totalità), mentre per il 1998 sono previsti 8 miliardi²⁶.

L'Ispettorato da alcuni anni ha fortemente decentrato l'attività presso le strutture periferiche, attraverso accreditamenti di fondi che hanno interessato anche i Comandi istituiti nelle nuove province (seppure di differenti entità per alcuni ritardi nella predisposizione delle aule didattiche)

	1996	1997 (in mln.)
Accreditamenti iniziali	463	4.904
Impegni per docenze	590	593
Impegni per contratti	3.334	1.838
Accreditamenti su specifiche richieste	6.105	529
Totale	10.493	7.865

L'Amministrazione ha realizzato un interessante "sistema di misurazione" che rappresenta un primo tentativo di quantificare e raffrontare l'attività di gestione, anche attraverso il confronto con i precedenti esercizi finanziari. Gli indici sono costituiti da un indice giornaliero "giorni/allievo" e dall'"indice di formazione". Il primo indice si ottiene moltiplicando il numero dei partecipanti di ogni corso per i giorni di durata di questo e rappresenta il numero di giornate di formazione ovvero di allievi che avrebbero seguito quel corso qualora avesse avuto la durata di un solo giorno. Sommando tale numero per tutti i corsi, si ottiene il numero complessivo di giorni di formazione organizzati per l'intero organico. Dividendo questo dato per il numero totale dei dipendenti in servizio, si ottiene il secondo indice, ossia il numero dei giorni dedicati alla formazione per ogni appartenente al Corpo. Ciò

²⁵ L'Ispettorato si articola in quattro sezioni: Sezione corsi obbligatori e addestramento professionale, per la formazione dovuta per legge (corsi per l'immissione in ruolo, per passaggio di profilo, per i dirigenti ecc.); Sezione corsi di aggiornamento e qualificazione (per assicurare un costante livello di professionalità adeguato alle richieste esterne); Sezione corsi di specializzazione (i corsi abilitano all'impiego di mezzi speciali di soccorso terrestri, nautici ed aerei, all'utilizzo di tecniche ed attrezzature speciali e ad interventi in condizioni sfavorevoli); Sezioni patenti (per il rilascio delle patenti di guida dei mezzi terrestri e nautici in dotazione al Corpo).

²⁶ Si osserva che gli impegni futuri per il Servizio si presentano assai gravosi, tenuto conto della prossima immissione in ruolo di 300 VV.FF., di corsi di passaggio di qualifica per circa 3.000 unità, e di diversi altri corsi.

consente di ottenere il grado di diffusione della formazione e permette una analisi di confronto tra i diversi centri interessati all'attività didattica, anche per tipologia di corso.

Sintesi dell'attività didattica nel 1997

Attività didattica	Corsi N.	Partecipanti complessivi	Gg. per allievo
A.V.V.A. (allievi vigili ausiliari)	6	3.350	167.500
Formazione di ingresso	10	5.494	348.844
Passaggi di profilo	2	1.198	23.960
Corsi aggiornamento	22	625	6.838
Corsi per patenti	131	2.284	21.700
Corsi specializzazione	41	306	11.524
Totale generale	414	16.481	603.529
Totale esclusi A.V.V.A.	408	13.131	436.029

Tabella di raffronto con i dati del 1996, considerati i valori totali esclusi i corsi per A.V.V.A.

Corsi N.		Partecipanti complessivi		Gg per allievo	
1996	1997	1996	1997	1996	1997
335	408	11.373	13.131	268.511	436.029

Attività didattica per regione

Sede regionale	Totale corsi reg.li	Unità	Gg. per allievo 1997	Gg. per allievo 1996
E. Romagna	28	464	3805	2575
F.Venezia Giulia	8	152	1272	1795
Liguria	30	348	2840	2615
Lombardia	29	463	2140	2150
Marche	10	76	988	940
Piemonte/Valle d'Aosta	20	483	3930	2546
Toscana	40	528	3845	1925
Umbria	6	120	1105	1635
Veneto/Trentino A.A.	20	493	4520	1180
Abruzzo e Molise	12	244	2260	1405
Calabria	5	75	630	1265
Campania	19	397	2830	600
Lazio	15	244	3156	3253
Puglia/Basilicata	41	565	4130	4366
Sardegna	14	137	1660	1250
Sicilia	25	405	3682	2566
Totale			42793	2066
Indice medio di formazione			1,86	1,6

Negli ultimi due esercizi si è avuto un incremento nelle giornate di formazione complessive e nell'indice medio di formazione.

Rispetto all'utilizzo delle risorse assegnate in bilancio al capitolo di competenza, si ha la seguente situazione nel biennio 1996/1997.

(in mld.)			
Cap. 3138	Stanziamenti di competenza	Impegni di competenza	Rapporto stanziamenti/impegni
1996	10,9	10,9	100%
1997	7,8	7,7	97%

3.7.1 Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno.

L'attività della Scuola, istituita con decreto del 10 settembre 1980, svolta negli anni 1994/1996 è stata oggetto di una indagine della Corte in sede di controllo successivo sulla gestione, che è in fase di conclusione. Sul punto, pertanto, si rinvia al paragrafo 5.1, mentre, in questa sede, si riferisce sulla attività didattica espletata nel 1997.

Per la durata di sei mesi, si sono svolti i seguenti corsi: VIII corso per vice consiglieri di prefettura, VI corso per vice consiglieri di ragioneria e XIII corsi formazione dirigenziale per vice prefetto ispettore e dirigente di ragioneria. La Scuola ha, inoltre, organizzato alcuni *stages* applicativi, per funzionari divisi in gruppi di cinque/sei unità; il primo si è svolto presso alcuni comuni commissariati, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 142 del 1990; il secondo, presso comuni commissariati ai sensi della legge n. 221 del 1991, per condizionamenti ed infiltrazioni da criminalità organizzata; il terzo sempre presso amministrazioni locali ed il quarto presso alcune imprese private. Ulteriori seminari sono stati svolti presso enti pubblici ed imprese. Alcuni seminari sono stati organizzati su specifiche materie, quali l'informatica, la statistica ecc.

Nell'ambito del personale delle qualifiche funzionali è stata curata l'organizzazione della seconda fase del XXII corso trimestrale di formazione per l'accesso alla qualifica di programmatore di archivio automatizzato ed il II corso quadrimestrale per programmatore di sistema.

Dati di consuntivo (in mld.) cap. 1102

Formazione	Contratti	Manutenzione immobile	Acquisto mobili, ecc.
3,0	1,3	0,9	0,5

Dettaglio delle voci "formazione" e "contratti"

	Docenze	Missioni corsisti (comprenditive di vitto e alloggio)	Libri, riviste ecc.
Formazione	0,9	1,8	0,2

	Servizi alberghieri	Manutenzioni impianti	Manutenzione "verde"	Servizio trasporto (navetta)
Contratti	0,6	0,4	0,2	0,04

4 Contratti.

4.1 Monitoraggio della legge di spesa n. 217 del 1992 - potenziamento delle Forze di polizia.

Sui finanziamenti previsti dalla legge n. 217 del 1992, che ha avuto un difficile avvio a seguito della rimessione alla Corte Costituzionale per una problematica concernente la copertura finanziaria che ha comportato uno slittamento degli impegni di spesa agli anni successivi, sono stati assunti i seguenti impegni²⁷:

A) - cap. 7401 iscritto nel titolo II - spese in conto capitale - rubrica 4 - sicurezza pubblica - ctg. X (acquisizione di opere, infrastrutture, impianti e mezzi tecnici logistici, compresi quelli destinati all'equipaggiamento ed alle attrezzature di sicurezza, necessari all'ammodernamento ed allo sviluppo delle strutture e dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco).

Esercizio 1992 - Complessivamente sono stati impegnati 79,9 mld. su uno stanziamento di 80 mld., di cui: per l'Arma dei Carabinieri 29,4 mld. (materiale informatico, elicotteri, armi); per la Guardia di Finanza 14,7 mld. (elicotteri, guardacoste, strumentazione per rete "Interpolizie"); per la Polizia di Stato (accasermamento) 13,5 mld. (acquisto complesso polifunzionale); Polizia di Stato (motorizzazione) 5,1 mld. (veicoli vari e motovedette); Polizia di Stato (servizi tecnici) 10,7 mld. (strumentazione ponte radio, sistemi informatici); VV.FF. (autopompeserbatoio) 6,4 mld..

Esercizio 1994 - su uno stanziamento di 100 mld. ne sono stati impegnati complessivamente 57,1 mld., di cui: per l'Arma dei Carabinieri 17 mld., impegni provvisori (sistemi elaborativi); per la Guardia di Finanza 9 mld., impegni definitivi (rete ponte radio, pattugliatore); per la Pubblica Sicurezza (motorizzazione) 10 mld. impegni definitivi e 1,1 mld. impegni provvisori (elicotteri, uffici mobili, autovetture); per la Polizia di Stato (servizi tecnici) 12,1 mld., impegni definitivi (potenziamento ponti radio, apparati elettronici); VV.FF. 6,1 mld., impegni definitivi e 1,7 impegni provvisori (mezzi idroschiama, autoscale, apparati per reti radio sincrone).

Esercizio 1995 - su uno stanziamento di 80 mld. ne sono stati impegnati complessivamente 52,8, di cui: per l'Arma dei Carabinieri 29,4 mld., impegni provvisori (sede scuola marescialli); per la Guardia di Finanza 7,15 mld., impegni provvisori; per la Polizia di Stato (motorizzazione) 7,6 mld., impegni definitivi (veicoli fuoristrada ed autovetture) e 1 mld. impegni provvisori; per la Polizia di Stato (servizi tecnici) 9,7 mld., impegni definitivi (ponte radio, servizi informatici); VV.FF. 3,3 mld., impegni definitivi e 986 mln. impegni provvisori (acquisto immobili Comandi provinciali di Bari, Reggio Emilia e Pisa, autoscale, apparecchiatura informatiche)

B) - Capitolo, 7402 iscritto nel titolo II - spese in conto capitale, rubrica 4 - sicurezza pubblica - ctg. X (attuazione di un piano di potenziamento delle dotazioni tecniche e logistiche per esigenze delle sezioni di polizia giudiziaria).

Esercizio 1992 - sullo stanziamento di 20 mld. ne sono stati impegnati, con impegni definitivi 16,3, di cui: per l'Arma dei Carabinieri 268 mln. (radiotelefoni); per la Guardia di Finanza 69 mln. (ricetrasmittitori); per la Polizia di Stato 4,5 mld. (autovetture, sistemi informatici, apparati radio).

Capitolo 7402 - Esercizio 1995 - non risultano impegni a fronte di uno stanziamento di 20 mld.

²⁷ Per "impegni provvisori" si intendono le spesa che devono essere ancora formalmente approvate dalla competente Commissione tecnica del Ministero

I fondi relativi all'esercizio 1993, a seguito dei ritardi dovuti alla rimessione alla Corte Costituzionale della legge di spesa in esame, sono slittati all'esercizio finanziario 1995; pertanto, dal 1996 decorrono i quattro anni per l'utilizzo dei finanziamenti.

I centri di responsabilità del Ministero maggiormente interessati alla attività contrattuale sono il Dipartimento della P.S. e la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi, nei confronti dei quali si è, pertanto, soffermata l'attenzione della Corte.

Nella materia dei contratti per acquisto di beni, l'esito dell'attività di controllo della Corte ha evidenziato che le ditte, con sempre maggiore frequenza, affidano a proprie sedi estere la realizzazione dei beni oggetto degli appalti. Il fenomeno, che di per sé non costituisce motivo di illegittimità delle procedure, induce peraltro a riflettere sulla possibilità che, in via di fatto, si possa in tal modo eludere la disciplina, sicuramente più garantista, nel settore della tutela dei diritti dei lavoratori, con riguardo alle modalità di svolgimento del lavoro ed alla sua retribuzione.

4.2 Dipartimento di pubblica sicurezza.

Della complessa attività contrattuale del Dipartimento si forniscono solamente alcuni dati sintetici comunicati dall'Amministrazione, tenuto conto che l'attività di controllo della Corte, a seguito della legge di riforma del controllo, si esercita solo su alcuni atti, in relazione all'ammontare della spesa.

Sul cap. 2646 - Servizio Scuole, sono state stipulate trattative private per 743 mln., una licitazione privata per 66 mln. e 112 procedure in economia per 6,6 mld. Sul cap. 2653, sono state concluse 19 procedure in economia per 2,5 mld.; mentre sul cap. 2781 sono state concluse 4 trattative private per 331 mln., una licitazione privata per 282 mln. e 4 procedure in economia per 110 mln.

Direzione generale dei servizi tecnico-logistici, per lavori presso immobili ed impianto in uso alla Polizia di Stato (l'aggiudicazione avviene a cura dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche presso il Ministero dei lavori): con il sistema della licitazione privata sono stati conclusi 46 contratti per una spesa complessiva di 23,2 mld.; con la trattativa privata 5 contratti per 4,1 mld.; 87 atti di cottimo per 23,3 mld. e 31 procedure in economia per 3,8 mld. Per lavori da eseguire presso immobili ed impianti in uso all'Arma dei Carabinieri (l'aggiudicazione avviene a cura dei Provveditorati alle opere pubbliche) sono stati conclusi 4 contratti con il sistema della licitazione privata, per 3,6 mld., 37 atti di cottimo per 8,1 mld. e 154 procedure in economia per 9,2 mld.

Direzione generale dei servizi tecnico-logistici, Servizio equipaggiamento e casermaggio: cap. 2627, forniture di vestiario ed acquisto materiale di equipaggiamento speciale ed armamento - 3 licitazioni private in ambito CEE per una spesa complessiva di 36,8 mld. (per 46 contratti); 3 licitazioni private in ambito CEE/GATT (per 5 contratti) per una spesa complessiva di 6,4 mld.; 2 licitazioni private in ambito nazionale (per 30 contratti) per complessivi 3,1 mld.; 2 appalti concorso in ambito CEE/GATT (per 2 contratti) per 2,2 mld.

Cap. 2634 - acquisto materiale vario per arredi per uffici e camerate - una licitazione privata in ambito CEE/GATT, due in ambito nazionale, una trattativa privata e nove acquisti in economia per complessivi 6 mld.

In particolare, per l'acquisto di beni e servizi sono:

Cap. 2751 - acquisto di materiale di casermaggio per i Comandi e le Regioni dei Carabinieri - 5 contratti per complessivi 652 mln.

Servizio motorizzazione: - otto contratti con il sistema della licitazione privata per 53 mld.; un appalto concorso per 192 mln.; 48 contratti a trattativa privata per 192,9 mld.; 24 provvedimenti a seguito di procedure in economia per 953 mln.

Servizio impianti tecnici e telecomunicazioni: tre appalti concorso per 6,1 mld.; cinque licitazioni private per 5,5 mld.; 69 trattative private per 113,9 mld.; 13 servizi in economia per 1,9 mld.

il Servizio di Polizia Stradale ha preceduto mediante trattativa privata per una spesa complessiva, sul cap. 2631, di circa 1,4 mld. e di 299 mln. sul cap. 2653.

Per il Servizio Sanitario della Polizia di Stato sono stati spesi, complessivamente, 792 mln. sul cap. 2622, con una trattativa privata (per 201 mln.), cinque procedure in economia (per 445 mln.), una convenzione con un ente privato per 80 mln., 33 convenzioni con medici esterni per 80 mln.

4.3 Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi.

Dai dati forniti dall'Amministrazione si evince che, per quanto riguarda l'Ispettorato per il macchinario ed i materiali, sul cap. 3148, con licitazione privata si è provveduto all'acquisto di tre autocarri per complessivi 540 mln. e 11 autogru per 6,9 mld.; a trattativa privata sei autoscale per 5,7 mld.; con un aumento del 1/5, per 3,3 mld. si sono acquistate 17 autopompe serbatoio di ridotte dimensioni e si è provveduto a lavori di riparazione per 128 mln.

Sul cap. 3149, tutti a licitazione privata, sono stati stipulati tre contratti di circa 400 mln. l'uno.

L'Ispettorato aereo e marittimo, sul cap. 3148, per la Sezione elicotteri, ha stipulato a licitazione privata tre contratti. uno per acquisto pezzi da 720 mln., e due per lavori di ispezione su mezzi aerei per 153 e 180 mln. Con la trattativa privata sono stati stipulati sei contratti per complessivi 2,8 mld., di cui la spesa maggiore (1,2 mld.) è stata sostenuta per la fornitura di parti di ricambio. La trattativa privata ha fatto seguito per due contratti ad altrettante gare risultate infruttuose mentre per i lavori di rimessa in efficienza è determinata dal vincolo posto dal costruttore. La Sezione aeroporti e porti, sul medesimo cap. 3148 ha stipulato tre contratti per complessivi 18,5 mld., di cui 11,9 mld. per la fornitura di tre unità navali di tipo grande. Originariamente era stato indetto un appalto concorso in sede CEE, risultato infruttuoso, cui è seguita una trattativa privata. Analoga procedura è stata seguita per l'acquisto di 30 unità antincendio (6,4 mld.), mentre con una licitazione privata in ambito CEE è stata affidata la manutenzione ordinaria degli automezzi aeroportuali (276 mln.).

La Divisione C.A.P.I., sul cap. 3166, su uno stanziamento di 3,5 mld., ne ha accreditati alle Prefettura 1,1 mld., utilizzati 291 mln. per due contratti in economia con il Poligrafico e Zecca dello Stato e trasferito al Ministero della difesa per rimborso spese per disinnescio ordigni bellici 2 mld.

Cap. 3157, su uno stanziamento di 3 mld., per lavori di adeguamento impianti elettrici sono stati spesi 1,2 mld.; per rigenerazione di 420 tende utilizzate per il terremoto nelle Marche ed in Umbria 252 mln, con lavori in economia, e per le spese di mantenimento dei 14 Centri C.A.P.I. e per l'autocentro 1,5 mld., con aperture di credito alle Prefetture (fitti locali e lavori in economia).

Il Servizio Tecnico Centrale sul cap. 3165, con licitazioni private, ha stipulato quattordici contratti per la fornitura di ore di assistenza e per la manutenzione di apparecchiature di elaborazione dati per complessivi 1,4 mld., con l'appalto concorso un contratto per la fornitura di un sistema centralizzato per la gestione ed il controllo di reti locali per 198 mln., a trattativa privata otto contratti per la manutenzione e l'assistenza di programmi informatici per 338 mln., due aumenti del quinto per 70 mln. e ventisette acquisti in economia per circa 1,1 mld.

Sul cap. 7620, sono stati stipulati tre contratti a licitazione privata per circa 1,6 mld., un appalto concorso per 2,5 mld., una trattativa privata per 299 mln., quattro aumenti del quinto

701 mln.; sul cap. 3162, due licitazioni private per 496 mln., due appalti concorso per 818 mln., diversi acquisti in economia per circa 166 mln.

Sul cap. 3149, sono stati stipulati tre contratti a licitazione privata per circa 908 mln., un appalto concorso per 2,2 mld., tre aumenti del quinto per 1,4 mld., undici aumenti del quinto per circa 444 mln.

5. Esiti del controllo successivo sulla gestione

5.1 Contabilità speciali delle prefetture.

La Corte, in sede di controllo successivo sulla gestione, ha effettuato un esame del fenomeno delle contabilità speciali delle prefetture²⁸, per verificare attraverso un'analisi complessiva i diversi aspetti relativi alla consistenza dei fondi a disposizione, alla congruenza dei pagamenti in relazione alla gestione del bilancio statale, agli eventuali aspetti degenerativi della tenuta dei fondi a disposizione, alla stessa conformità a legge dei pagamenti allo scoperto senza alcun titolo giustificativo e con riferimento ad un titolo meramente meccanografico, ed infine alla possibilità di evidenziare eventuali profili di gestioni fuori bilancio.

L'indagine ha evidenziato una sostanziale mancanza di omogeneità tra i dati contabili forniti dalla Banca d'Italia e dalle singole prefetture, che non ha consentito di raggiungere, tenuto conto della loro obiettiva inattendibilità, gli obiettivi prefissati. Ciò nonostante, l'indagine ha colto un importante risultato, di rendere consapevole della delicatezza e della importanza del fenomeno sia l'Amministrazione che la Banca d'Italia, le quali hanno fornito assicurazioni di modifica, per i prossimi esercizi, del sistema di ricognizione e classificazione dei dati, con particolare riferimento alle indicazioni del capitolo di bilancio, relativo ai singoli accreditamenti e ad una più rigorosa distinzione tra competenza e residui. L'Amministrazione, in particolare, ha previsto nell'ambito del programma strategico per l'informatica l'acquisizione di apparecchiature e programmi espressamente finalizzati alla gestione delle contabilità speciali. E' stato stipulato, ed è al controllo della Corte, un contratto di acquisto di software, espressamente elaborato per le esigenze dell'Amministrazione.

5.2 Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno.

La Scuola è stata istituita nel 1980 in considerazione delle peculiari funzioni del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, che suggerivano la realizzazione di corsi di formazione, qualificazione ed aggiornamento del personale progettati in funzione dei compiti a questi assegnati. L'art. 27 della legge n. 668 del 1986 ha consentito, con un finanziamento di

²⁸ Già nella relazione annuale per l'esercizio 1995, la Corte ha riferito al Parlamento sulle contabilità speciali: "Il controllo di gestione ha posto in evidenza alcune significative anomalie tra la tenuta dei dati contabili delle Prefetture e della Banca d'Italia. Le prime seguono il principio della competenza, la Banca d'Italia il principio di cassa. Ne deriva che le scritture delle Tesorerie comprendono, in un dato unico, i movimenti in conto competenza dell'esercizio in corso e quelli in conto residui dell'esercizio precedente cosicché i dati non coincidono con quelli delle Prefetture, salvo idonee elaborazioni.

La Banca d'Italia, inoltre, riporta nella voce entrate gli accreditamenti del 1995, mentre nelle uscite indica i pagamenti relativi sia al 1994 che al 1995, con la conseguenza che in alcuni capitoli gli introiti risultano inferiori alle uscite.

Per altro si sono riscontrati errori nell'imputazione di somme ai pertinenti capitoli di bilancio per le caratteristiche del sistema informatico della Banca d'Italia ed anche l'uso dei codici meccanizzati non è sempre analogo con quello utilizzato dalle Prefetture.

Dai dati che forniscono le Prefetture e la Banca d'Italia non si è in grado di accertare l'intervenuto pareggio dei capitoli alla data del 31 marzo: il Prefetto può gestire i residui fino alla fine di marzo dell'anno precedente ed attualmente non si può accertare che per il pareggio dei capitoli non si utilizzino le risorse accreditate per l'anno in corso".

70 mld., l'acquisizione di una sede propria, da destinare stabilmente alla Scuola, il cui complesso è stato completato nel 1989; vi si possono effettuare corsi residenziali per circa 250 contemporanei partecipanti, che possono usufruire di diverse strutture.

La Corte²⁹ ha completato, nell'ambito del controllo successivo sulla gestione, una indagine sulla Scuola, che consente alcune osservazioni.

- presso la Scuola si svolgono corsi per i segretari comunali, provinciali e delle comunità montane. L'art. 13 quater del d.l. n. 6 del 1991, convertito con modificazioni nella legge n. 80 del 1991, ha istituito una apposita sezione della Scuola destinati a tali scopi; recentemente l'art. 17 della legge n. 127 del 1997 ha individuato nella Scuola la struttura autorizzata a rilasciare, unitamente alla istituenda Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della P.A. locale, l'abilitazione necessaria per l'iscrizione all'albo dei segretari comunali e provinciali. La trasformazione dell'intero settore delle autonomie locali potrà avere una influenza non secondaria sulla attività di formazione, qualificazione ed aggiornamento dei segretari comunali e provinciali.

- presso la Scuola si svolgono anche corsi per il personale dirigente della Polizia di Stato.

- il cap. 1102, destinato alle spese di funzionamento, costituisce solo una piccola parte delle spese effettivamente sostenute, mentre gravano anche su altri capitoli (pure di diverse rubriche) spese di importo rilevante, quali gli stipendi, le indennità e le competenze accessorie del personale, spese telefoniche, di trasporto dei partecipanti, di sicurezza e vigilanza.

Limitatamente al cap. 1102, nel quinquennio si osserva la seguente serie storica:

(in mld.)

Anno	Stanziamiento	Economie
1993	5,5	0.038
1994	5,5	0,075
1995	6,1	1,6
1996	7,9	1,9
1997	6,2	0,3

Gli stanziamenti sono di lieve entità, e sono integrati con notevole ritardo per i corsi dei segretari comunali e provinciali, mediante storni dal cap. 1549; la non conoscenza tempestiva delle risorse a disposizione rende difficoltosa la programmazione degli interventi ed ha comportato negli anni 1995/1996 il formarsi di una notevole massa di economie. Inoltre, la mancata tempestiva disponibilità dei fondi provenienti dal cap. 1549, previsto inizialmente solo per "memoria" ed integrato nel corso dell'anno a seguito delle riassegnazioni disposte dal Ministero del tesoro sulla base dei versamenti in conto entrate dei proventi dalla riscossione di diritti di segreteria, comporta che le spese per l'ospitalità degli allievi dei corsi per segretari comunali e provinciali, gravano parzialmente o totalmente sullo stanziamento del cap. 1102, comprimendo i corsi destinati ai dipendenti dell'Amministrazione civile dell'interno e potendo tradursi, per la loro tardività, in economie di bilancio.

- la gestione "mista", tra il Direttore della Scuola, delegato al Direttore generale per l'amministrazione generale e gli affari del personale ed il Direttore generale dell'amministrazione civile, può dare origine a problemi di carattere procedimentale, specie in ordine alla imputazione delle spese per servizi comuni, quali l'ordinaria e straordinaria manutenzione del complesso, ovvero i servizi alberghieri utilizzati promiscuamente.

²⁹ Determinazione dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti del Ministero dell'interno n. 4/97.

- difficoltà programmatiche sono determinate dalla circostanza che alcuni corsi hanno carattere obbligatorio, in quanto previsti espressamente da norme, dalla impossibilità di previsioni esatte sulle date di immissione in servizio dei vincitori di concorso, in relazione ai tempi di svolgimento delle prove concorsuali ed ai (ricorrenti) blocchi delle assunzioni. Inoltre, per gli scrutinati ai fini della nomina alle qualifiche dirigenziali, unico sistema di accesso alla dirigenza presso il Ministero, occorre effettuare i corsi anche quando si tratti di poche unità, con ricadute negative sul costo unitario (i compensi per i docenti prescindono dal numero degli allievi - mediamente i corsi per il personale di ragioneria hanno un costo pro-capite alto, in quanto si tratta normalmente di poche unità).

Ancora, la necessità di garantire, comunque, i corsi obbligatori rende del tutto accessoria la possibilità di effettuare corsi, seminari ecc. di natura discrezionale, con la conseguenza che la percentuale media di utilizzo della struttura è particolarmente bassa (circa un terzo della capienza teorica). Si osserva, infine, che l'impostazione generale dei corsi, compresi quelli del personale delle qualifiche funzionali, è di alto livello culturale.

5.3 Spese di lite.

L'indagine della Corte³⁰ in materia di spese di lite del Ministero dell'interno è stata motivata dalla constatazione che il fenomeno stava subendo una lievitazione tale da richiedere un approfondimento delle sue cause.

Le spese gravano sul cap. 1291 e sono liquidate dalla Direzione generale per l'amministrazione generale e gli affari del personale, e nella quasi totalità si riferiscono a procedimenti relativi a vertenze aventi ad oggetto le provvidenze economiche in favore delle categorie protette - invalidi civili, ciechi civili e sordomuti.

L'evolversi del fenomeno è posto in evidenza dalla seguente serie storica:

Anno	Stanziamento iniziale	Stanziamento finale
1992	200 mln.	30 mld.
1993	200 mln.	37 mld.
1994	200 mln.	47 mld.
1995	200 mln.	81 mld.
1996	10 mld.	58 mld.
1997	20 mld.	91 mld.

Minore attenzione è stata posta agli analoghi capitoli relativi alle spese di lite del Dipartimento di P.S. (cap. 2982) e della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi (cap. 3300) in quanto non presentano particolarità meritevoli di approfondimenti.

L'indagine ha posto in evidenza che la quasi totalità della spesa del cap. 1291 è gestita mediante ordini di accreditamento, in contabilità speciali, ai prefetti, mentre il solo 2% è gestito direttamente dal dirigente centrale responsabile, teoricamente, del capitolo.

Inoltre, trattandosi di spese obbligatorie, il fabbisogno finanziario in sede di predisposizione del bilancio appare costantemente sottostimato, con la conseguente necessità di ripetute variazioni (sei decreti per il 1997) che rendono difficile, se non impraticabile, qualsiasi programmazione e mettono in dubbio lo stesso principio di veridicità del bilancio³¹.

³⁰ Sul punto la Corte ha riferito al Parlamento anche nelle relazioni annuali sugli esercizi 1995 e 1996. L'indagine si è conclusa con la determinazione dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'interno n. 3/97.

³¹ Corte dei conti, II Collegio della Sezione del controllo, deliberazione n. 101 del 20 maggio 1997.

L'insufficienza degli stanziamenti, unita all'urgenza di corrispondere quanto richiesto dal privato con atto di precetto, inducono a fare grande uso delle anticipazioni su contabilità speciali "allo scoperto", con la formazione di sbilanci non sempre ripianati nel corso del medesimo esercizio. Inoltre, tenuto conto delle difficoltà che i privati vittoriosi incontrano nel conseguire per le vie ordinarie quanto giudizialmente accertato, gli stessi fanno spesso ricorso a pignoramenti presso le Tesorerie provinciali, rivalendosi dapprima su fondi destinati alle provvidenze per gli invalidi e, quindi, su qualunque altra somma giacente in Tesoreria. Laddove sono stati effettuati pignoramenti su fondi destinati al pagamento di forniture già acquisite, si è creato ulteriore contenzioso con le ditte.

La stessa Amministrazione ha sostanzialmente condiviso le osservazioni formulate dalla Corte, facendole proprie in diverse circolari ed in puntuali interventi presso l'Avvocatura dello Stato, per sollecitarne un maggiore impegno a tutela dell'Erario³², introducendo procedure operative più snelle e nuove norme. Le competenze relative alla erogazione di pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili sono state trasferite dall'art. 130 del d.lgs. n. 112 del 1998, ad apposito fondo di gestione istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, sul quale graverà anche la legittimazione passiva nei procedimenti contenziosi.

6. Profili di attività istituzionale.

6.1 Direzione generale dei servizi civili (programma d.m. 20 febbraio 1997).

6.1.1 Microfunzione: assistenza agli stranieri, profughi e rifugiati.

Fino alla entrata in vigore della recente legge n. 40 del 1998, che ha dettato una nuova, organica disciplina della immigrazione e della condizione dello straniero, la materia era regolata dalla legge n. 39 del 1990, di conversione, con modificazioni del d.l. n. 416 del 1989 (c.d. legge Martelli).

Ai sensi dell'art. 1, comma 7, della citata legge n. 39, fino alla emanazione di una nuova disciplina dell'assistenza in materia di rifugiati, era soppressa ogni altra forma di intervento di prima assistenza fino ad allora prevista, in sostituzione della quale il Ministero dell'interno erogava, a favore dei richiedenti lo status di rifugiato, un contributo di prima assistenza, per un periodo non superiore a quarantacinque giorni (per il quale venne fissato l'importo di lire 25.000, oggi 34.000). A seguito dell'entrata in vigore della anzidetta normativa, vennero soppressi tutti i c.d. campi profughi.

Il richiamo al quadro normativo vigente fino alla recente legge n. 80 del 1998, è necessario per meglio comprendere le problematiche affrontate dall'Amministrazione durante l'esercizio in esame per fronteggiare la c.d. "emergenza albanesi", che ha in parte determinato, per l'impatto che ha avuto sulla attività della Direzione generale, una non totale aderenza agli obiettivi programmati.

Precedenti emergenze, determinate dall'afflusso di altri cittadini extracomunitari (sfollati delle ex Jugoslavia) sono state affrontate, in assenza di una organica normativa di settore, con la normazione di urgenza (più volte reiterata prima della definitiva conversione in legge), che affrontava le specifiche situazioni di crisi, senza dettare una disciplina di sistema, che si coordinasse anche con le competenze in materia delle regioni e degli enti locali.

L'Amministrazione, pertanto, anche davanti alla "emergenza Albanesi" si è trovata priva di un piano di interventi e di infrastrutture adeguate a fornire assistenza nell'immediatezza degli arrivi e nella organizzazione dei soggiorni fino ai rimpatri.

³² La stessa Avvocatura dello Stato, con circolare 30 agosto 1995, ha impartito in materia specifiche direttive alle Avvocature distrettuali.

Di nuovo, la complessa situazione che è venuta a determinarsi è stata affrontata con una normativa di urgenza (d.l. n. 60 del 1997, convertito con modificazioni in legge n. 128 del 1997, d.l. n. 108 del 1997, convertito con modificazioni in legge n. 174 del 1997) e con alcune direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri (18 giugno 1997, 31 agosto 1997, 29 settembre 1997).

E' stato necessario prevedere con apposita norma misure straordinarie di protezione temporanea a favore dei cittadini albanesi, per assicurarne l'assistenza, il trasferimento in province diverse da quelle di arrivo, per ridurre l'impatto sulle comunità locali, l'alloggio in strutture alberghiere e similari, in mancanza di soluzioni diverse.

Attualmente, l'art. 18 della legge n. 80 del 1998 ha disciplinato la materia, prevedendo la possibilità di adottare straordinarie misure di accoglienza per eventi eccezionali, idonee a fornire protezione temporanea a favore di cittadini non appartenenti alla Unione Europea, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi particolarmente gravi.

Le risorse necessarie devono essere tratte dal Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 43), destinandole al finanziamento, tra l'altro, delle iniziative di accoglienza, inserite in programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle regioni, province e comuni. Il regolamento di attuazione, che dovrà essere emanato entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge, stabilirà i criteri e le modalità di adozione dei programmi per la realizzazione delle misure di protezione.

Sul cap. 4239 sono gravate le spese relative alla accoglienza, assistenza ed al rimpatrio dei cittadini extracomunitari provenienti dalla Albania, nonché quelle per l'assistenza dei cittadini ruandesi, peraltro in unità assai ridotte, mediante l'utilizzo delle somme non impegnate al 31 dicembre 1996³³.

Complessivamente, sono stati assegnati dal Ministero del tesoro 55 mld.³⁴ e 3 mld. in sede di legge di assestamento. Gli impegni sono ammontati a circa 45,2 mld., con 9,8 mld. di residui, di cui 4 mld. per il pagamento di spese sanitarie maturate nel 1997 per prestazioni a favore di cittadini albanesi, mentre i rimanenti 5 mld. dovevano essere utilizzati per alcuni interventi assistenziali in Albania, in favore di cittadini albanesi rimpatriati. A seguito delle disposizioni contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998, finalizzata alla riduzione dei residui di stanziamento, sono stati mantenuti in bilancio 3,9 mld. (si veda la tabella a pag. 28). I pagamenti sono ammontati a 44,9 mld., di cui 2,7 mld. attraverso ordinativi diretti e 42,2 mld. con aperture di credito a favore dei Prefetti; 233 mln. costituiscono i residui finali.

I suindicati dati finanziari non offrono, peraltro, un quadro esatto della spesa affrontata dal Ministero dell'interno per gli interventi straordinari in parola, in quanto non si conoscono i dati relativi ad altre voci, quale la specifica spesa per i trattamenti accessori al personale utilizzato per la sorveglianza e la gestione di ciascun centro di accoglienza.

Complessivamente, dai dati forniti dall'Amministrazione, risultano giunte dall'Albania sul territorio nazionale, nel periodo marzo-dicembre 1997, 16.964 persone, delle quali 9.253 assistite direttamente dalla Direzione generale in esame, tramite le prefetture, assistenza conclusasi alla data del 31 dicembre 1997.

³³ In proposito, la Corte ha osservato la non correttezza di tale modalità di copertura, poichè l'utilizzazione di somme non impegnate ad esercizio scaduto lede i basilari principi contabili, alterando le risultanze dell'esercizio già chiuso - Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadriestrate maggio-agosto 1997.

³⁴ 40 mld con d.m. 19 marzo 1997, n. 129724 e 15 mld con d.m. 25 settembre 1997, n. 189816.