

Ministero dell'interno

Sommario: Sintesi e conclusioni

1. **Quadro di riferimento programmatico** *1.1 Attività di programmazione; 1.2 Direttive*
2. **Analisi dei risultati della gestione:** *2.1 Profili generali; 2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione COFOG; 2.3 Analisi della spesa per centri di responsabilità*
3. **Organizzazione e personale:** *3.1 Organizzazione; 3.2 Personale.*
4. **Profili di attività istituzionale:** *4.1 Direzione generale dei servizi civili: 4.1.1. Categorie protette; 4.1.2 Minori a rischio; 4.1.3 Immigrati; 4.2 Direzione generale dell'Amministrazione civile: 4.2.1 Segretari comunali e provinciali; 4.3 Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno*
5. **Esiti del controllo della Corte dei conti** *5.1 Legge n. 217 del 1992 - potenziamento delle Forze di Polizia; 5.2 Potenziamento dell'attività di protezione civile e dei servizi antincendi; 5.3 Disciplina degli alloggi di servizio per le Forze di Polizia.*
6. **Spesa per interventi di protezione civile**

Sintesi e conclusioni

L'azione del Ministero dell'interno si colloca in un complesso di funzioni che affrontano articolate tematiche che, seppur riconducibili ad un generale impegno nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, muovendo da compiti di lotta alla criminalità, si sono sviluppate nell'ambito della tutela dei diritti civili, intesa anche come protezione delle categorie più deboli, nel coordinamento e nel raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo, negli interventi di protezione civile e nel settore, sempre più rilevante, dell'immigrazione e dell'asilo.

In tale contesto si è sviluppata l'azione dell'Amministrazione che è stata caratterizzata, nell'esercizio in esame, tra l'altro, dalla necessità di fronteggiare la grave emergenza determinata dai numerosi arrivi sul territorio nazionale di stranieri irregolari (emergenza come è noto, tuttora in corso), che ha richiesto l'impiego di rilevanti risorse umane e finanziarie.

Nel rinviare per un esame più approfondito dell'azione dell'Amministrazione nello specifico settore al paragrafo 4.1.2, si osserva che la legge n. 40 del 1998, seguita dal d.lgs. n. 286 del 1998 emanato sulla base della delega concessa dall'art. 47 della legge stessa, dettando una disciplina organica della materia, ha offerto all'Amministrazione strumenti normativi ed organizzativi per una programmazione degli interventi da porre in essere in presenza di contingenze dovute ad improvvisi flussi migratori, superando in tal

modo la fase della decretazione di urgenza che aveva caratterizzato le precedenti emergenze, prive di una programmazione di riferimento.

Al riguardo, peraltro, si osserva che non è stato ancora emanato il regolamento di attuazione previsto dall'art. 17, comma 1 della legge n. 40 (art. 1, comma 6 del decreto legislativo), per il quale era stato previsto il termine di centottanta giorni dalla entrata in vigore della legge. Si sottolinea l'urgenza del regolamento, che risponde alla esigenza di garantire interventi settoriali che rispettino il carattere unitario della normativa; ciò in quanto, oltre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nelle sue diverse articolazioni, ed al Ministero dell'interno, sono interessati all'applicazione della nuova disciplina diverse amministrazioni centrali, le regioni, gli enti locali, le aziende sanitarie locali.

Si osserva, altresì, che il quadro normativo di settore deve ancora essere completato dalla emanazione della nuova legge sull'asilo, le cui disposizioni devono essere coordinate con la nuova disciplina dell'immigrazione.

Oltre alla struttura centrale dell'Amministrazione dell'interno, le Prefetture (in particolare nelle regioni maggiormente interessate dagli afflussi di immigrati irregolari) sono state direttamente impegnate nella gestione negli interventi di assistenza agli stranieri, confermando il ruolo di presenza dell'Amministrazione centrale sul territorio dello Stato.

Si sottolinea, nel settore della finanza locale, l'evoluzione del ruolo svolto dal Ministero nell'attività di erogazione delle risorse agli enti locali e di verifica

del raggiungimento dei limiti di giacenza (condizione sospensiva per i trasferimenti erariali a favore degli enti). Nella prospettiva di una riforma amministrativa che procede nella direzione del federalismo anche fiscale, l'Amministrazione dell'interno, alla quale la materia della finanza locale rimane attribuita anche nello schema di riforma delle amministrazioni centrali, sarà chiamata ad un attento monitoraggio dei trasferimenti anche quale garanzia della conoscenza dei dati e di supporto agli enti.

Il d.lgs n. 112 del 1998, nel disporre una nuova distribuzione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, all'art. 109 ha previsto, tra l'altro, la riorganizzazione della Direzione generale della protezione civile e servizi antincendi e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il processo di riordino della predetta struttura dell'Amministrazione dell'interno è parte di un più ampio processo di riforma delle amministrazioni centrali che si va delineando.

La legge n. 59 del 1997 ha previsto un delega al governo per la ridefinizione, tra l'altro, del numero e delle strutture dei ministeri. Lo schema di decreto legislativo di recente approvato dal Consiglio dei ministri¹ riconosce al Ministero dell'interno il ruolo di soggetto titolare di diversificate funzioni: di garanzia della regolare costituzione e funzionamento degli organi degli enti locali, di programmazione delle politiche di protezione civile (con i relativi poteri

¹ Lo schema di decreto legislativo di riforma dell'organizzazione di governo è stato approvato dal Consiglio dei ministri in data 4 giugno 1999.

di ordinanza), di tutela dei diritti civili, cittadinanza, immigrazione, asilo e difesa civile; a fianco dei tradizionali compiti di tutela di ordine e sicurezza pubblica.

Le prefetture, rimanendo quale organizzazione periferica del Ministero dell'interno, sono trasformate in uffici territoriali del governo, con competenze che comprendono oltre alle funzioni già attualmente assegnate, tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato, non espressamente conferite ad altri uffici.

Il progetto prevede, inoltre, l'istituzione dell'agenzia per la protezione civile, alla quale ricondurre, nel rispetto di un disegno riformatore che accorpa le funzioni afferenti ad attività omogenee, i compiti attualmente distribuiti tra diversi soggetti istituzionali, con problemi di sovrapposizione di responsabilità operative e gestionali. Andranno trasferite all'agenzia le competenze del Dipartimento per la protezione civile, della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi e del servizio sismico nazionale.

1. Politiche di settore

1.1 Attività di programmazione

La Corte, come già anticipato nella Relazione annuale al Parlamento per l'esercizio 1997, registra un miglioramento qualitativo degli atti di programmazione del Ministero dell'interno, che si avviano a rappresentare sempre meno una mera esposizione degli obiettivi indicati dalle leggi di settore,

per esporre concrete strategie operative per il raggiungimento degli obiettivi medesimi.

Peraltro, si deve ancora segnalare (e l'osservazione riguarda anche il documento per il 1999) una certa disomogeneità del documento di programmazione, elaborato in modo separato per ciascun centro di responsabilità e privo di un quadro di riferimento unitario. E' necessaria, inoltre, una migliore rappresentazione dei livelli e dei tempi di realizzazione degli obiettivi e delle priorità della gestione (in tal senso appare significativa la direttiva impartita per il Dipartimento della pubblica sicurezza, che ricostruisce in modo puntuale e in relazione alle risorse di bilancio gli obiettivi e le priorità del programma di gestione da realizzare). Infine, si osserva che non vengono precisati gli indicatori di efficienza (neppure di tipo finanziario) o di efficacia, in assenza dei quali appare arduo per l'Amministrazione stessa valutare gli esiti della gestione in corso. Infatti, alla programmazione ed alla gestione deve seguire il monitoraggio delle attività, con una valutazione comparativa dei risultati raggiunti, premessa indispensabile per la programmazione successiva.

Si sottolinea, altresì, come uno degli aspetti qualificanti della recente riforma del bilancio sia da rinvenire nello stretto raccordo che avvicina in connessione logica due momenti della programmazione: la predisposizione delle note preliminari allo stato di previsione della spesa e l'elaborazione da parte dell'Organo di governo, successivamente all'approvazione della legge di

bilancio, delle direttive per l'azione amministrativa. Ai sensi dell'art. 2, comma 4-quater, della legge n. 94 del 1994, le note preliminari devono individuare compiutamente gli obiettivi e contenere gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati; l'elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico - amministrativo deve essere coerente con le indicazioni contenute negli stati di previsione. Si realizza un circuito che porta alla creazione di unitari documenti, che deve consentire, tra l'altro, di ricostruire le politiche di settore.

Tale correlazione tra "nota politica", relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero, allegata al disegno di legge di bilancio di previsione e direttiva generale del Ministro, non sembra ancora pienamente raggiunta, anche se risulta più articolata la "nota" predisposta per il 1999.

1.2 Direttive

Nell'esercizio in esame sono state emanate diverse direttive che interessano l'organizzazione e l'attività del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, alle quali si è fatto cenno nella Relazione al Parlamento sul 1997. Come osservato si tratta di un complesso di disposizioni di carattere generale del Ministro dell'interno sul coordinamento delle Forze di Polizia, adottate - sulla base del combinato disposto degli artt. 1 e 6, nonché dell'art. 17 della legge n. 121 del 1981 - nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e

sicurezza pubblica. Tali direttive incidono sull'assetto organizzativo delle Forze di Polizia e si configurano come atti di organizzazione cui si legano indirizzi di carattere gestionale (un più proficuo impiego delle risorse umane e strumentali, il contenimento e la qualificazione della spesa.)².

Il primo provvedimento - 1070M22(1) fissa le direttive per il coordinamento e la direzione unitaria previste dall'art. 6, della legge n.121 del 1981; in particolare, disciplina il metodo con cui il Capo della Polizia - Direttore generale della Pubblica Sicurezza formula le proposte di pianificazione, al fine di garantire un più razionale ed efficace impiego delle risorse destinate ai servizi di ordine e sicurezza pubblica. Il Capo della Polizia deve elaborare, annualmente, schemi di pianificazione della dislocazione dei presidi, per assicurare una migliore presenza sul territorio delle Forze di polizia, assicurando il potenziamento delle dotazioni organiche del personale dei presidi già istituiti (con la Polizia di Stato nei capoluoghi di provincia e l'Arma dei Carabinieri negli altri comuni), garantendo l'istituzione di nuovi presidi territoriali della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, in modo da escludere duplicazioni, programmando il rinforzo dei presidi territoriali per fronteggiare prevedibili esigenze temporanee e prevedendo procedure di revisione delle pianificazioni, in ipotesi di situazioni emergenti. Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza, potrà, comunque,

² Le cinque direttive in parola, tutte in data 25 marzo 1998 (dd.mm. m. 1070M22(1), 1070M22(2), 1070M22(3), 1070M22(4), e 1070M22(5) sono state ritenute assoggettabili al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, che le ha ammesse al visto.

disporre per particolari esigenze di ordine pubblico l'istituzione di Commissariati di P.S. distaccati, ovvero di Compagnie e Stazioni dell'Arma dei Carabinieri.

La direttiva n. 1070M22(2) interviene sull'assetto organizzativo dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione, sulla base di criteri di accorpamento delle funzioni su tre aree omogenee di attività (pianificazione e connesse attività di studio e ricerca, sistema informativo interforze, relazioni internazionali). Si tratta di elaborare nuovi modelli organizzativi che, nel rispetto del principio di flessibilità indicato nella direttiva, consentano di utilizzare al meglio il personale interforze assegnato. E' in corso di predisposizione un decreto interministeriale di disciplina della riorganizzazione dell'Ufficio³. L'assegnazione del contingente di personale dovrà tenere conto di un'equilibrata partecipazione, in ciascuna delle aree di attività individuate, di presenze delle varie Forze di Polizia. L'attuazione della direttiva in parola è preliminare ad una elaborazione degli schemi di pianificazioni secondo le modalità individuate dalla direttiva.

La direttiva n. 1070M22(3) fissa i criteri per il conferimento degli incarichi di vertice e dirigenziali negli uffici a composizione interforze del Dipartimento di P.S.; si individuano le strutture dipartimentali interforze per le quali è previsto che l'incarico di vertice (a livello di dirigente generale o grado equiparato) possa essere attribuito ad un appartenente all'Arma dei Carabinieri o

³ Sulla base dell'art. 2 della direttiva 1070M22(2) il provvedimento in itinere articola l'Ufficio in tre Sezioni, corrispondenti a livelli di funzione di dirigente superiore o equiparato, a loro volta suddivisi in Divisioni, corrispondenti a livelli di funzione di 1° Dirigente o equiparato: Servizio I, per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia (2 divisioni), Servizio II, per le relazioni internazionali (3 divisioni), Servizio III, per il Sistema informativo interforze (3 divisioni).

al Corpo della Guardia di Finanza: la Direzione generale per i servizi antidroga (D.C.S.A); Direzione investigativa antimafia; (D.I.A.); la Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia. Nella direttiva si stabiliscono i criteri per il conferimento di tali incarichi direttivi: rotazione delle tre Forze di Polizia nell'incarico di direzione di ognuna delle strutture; equilibrata distribuzione degli incarichi, in modo che ogni Forza di polizia esprima tendenzialmente il vertice di una delle tre strutture; periodo di permanenza nell'incarico che concilia il rispetto della turnazione con la continuità di direzione (mandato di massima triennale, prorogabile di un anno e, comunque, non inferiore a due anni); scelta del Dirigente in base alla "tipicità dei requisiti soggettivi", al fine di assicurare un significativo apporto professionale; attribuzione delle funzioni vicarie ad un dirigente di Forza di polizia diversa da quella che esprime il vertice della struttura.

La direttiva, inoltre, stabilisce le strutture dipartimentali di livello di dirigente superiore (o equiparato) e di I° dirigente (o equiparato).

I criteri stabiliti dalla direttiva sono applicati alla scadenza dei mandati cui si riferiscono. Anche nello specifico settore, per la migliore individuazione delle procedure idonee a garantire in un unico contesto l'osservanza del principio che prevede l'armonico equilibrio della presenza e della rappresentanza delle Forze di polizia, nonché dell'Amministrazione civile dell'interno, appare preliminare la riorganizzazione dell'Ufficio di coordinamento.

La direttiva 1070M22 (4) dispone in materia di organizzazione dei servizi centrali e interprovinciali, istituiti ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 152 del 1991, convertito con modificazioni dalla legge n. 203 del 1991, attribuendo ai servizi centrali compiti di analisi, di raccordo informativo e di supporto tecnologico, relativamente alle attività investigative svolte dai servizi interprovinciali in materia di contrasto della criminalità organizzata; ai servizi interprovinciali compiti investigativi, informativi ed operativi, anche attraverso strutture specializzate nell'ambito dei comandi territoriali o dei servizi di polizia giudiziaria esistenti. Il Dipartimento della P.S., i Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza sono incaricati di provvedere alle modifiche organizzative conferenti la direttiva. L'Amministrazione ha assicurato che la direttiva ha trovato puntuale e tempestiva applicazione da parte della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, che hanno proceduto alla ridefinizione delle competenze, rispettivamente, del Servizio Centrale Operativo, del Raggruppamento Operativo Speciale e del Servizio Centrale Investigazioni Criminalità Organizzata, nonché alla riorganizzazione delle loro articolazioni periferiche presso i rispettivi organismi territoriali.

La direttiva 1070M22(5) ha ad oggetto il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare; la Guardia di Finanza assume un ruolo determinante insieme alla Polizia di Stato ed all'Arma dei Carabinieri

nell'espletamento di servizi coordinati di controllo del territorio e di sicurezza generale sul mare. Inoltre, una preminente competenza viene riconosciuta al Corpo delle Capitanerie di porto per quanto attiene alla vigilanza, ai controlli ed agli altri interventi relativi alla sicurezza della navigazione, anche in relazione agli impegni assunti ed ai compiti prioritari della sicurezza pubblica della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza derivanti dall'attuazione dell'accordo di Schengen.

Le direttive di cui si è riferito hanno quale obiettivo unitario il miglioramento del livello di coordinamento delle Forze di Polizia per un più incisivo contrasto della criminalità; la loro piena attuazione richiede l'emanazione di diversi provvedimenti tra loro connessi ed interdipendenti, con la preliminare riorganizzazione dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia.

2. Analisi dei risultati della gestione

2.1 Profili generali

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno, nel 1998, sono pari a 61.154,4 mld, con un decremento di 896,1 mld, confermando, seppur con una minore accentuazione un trend iniziato già dal 1995, quando avevano raggiunto i 65.351,8 mld., di cui 53.606,3 di spese correnti e 7.548,0 di

spese in conto capitale, in flessione rispetto ai 62.050,5 mld del 1997, ripartiti in 54.135,1 mld di parte corrente e in 7.915,4 mld in conto capitale.

Le tabelle che seguono illustrano gli andamenti degli stanziamenti definitivi di competenza nell'ultimo triennio.

	1996	1997	1998
Stanziamenti definitivi	65.284,5	62.050,5	61.154,4
Percentuale sul bilancio dello Stato	8,91	8,08	7,86

La scomposizione tra spese correnti e in conto capitale, mostra percentualmente, una maggiore riduzione delle prime, -0,99% rispetto agli investimenti, -0,95.

	1996	1997	1998
Spese correnti	56.119,2	54.135,1	53.606,3
Spese in conto capitale	9.165,3	7.915,3	7.548,0

Nell'anno in esame l'Amministrazione, rispetto al 1997, esercizio nel quale maggiormente si sono sentiti gli effetti delle manovre di contenimento della spesa (concernenti anche gli impegni) ha recuperato una maggiore capacità di impegno sia in rapporto agli stanziamenti di competenza, sia alla massa impegnabile; si è in conseguenza la percentuale di impegni sui residui di stanziamento.

(in mld)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Residui stanziamento	Impegni su residui	%
1996	65.284,5	63.222,1	96,8	65.990,4	63.519,8	96,2	705,8	297,7	42,1
1997	62.050,5	50.619,1	81,5	62.751,8	50.872,4	81,0	701,2	253,2	36,1
1998	61.154,4	56.683,1	92,7	61.881,7	56.878,2	91,9	727,3	195,1	26,8

Le economie, che nel 1997 avevano subito un notevole incremento, raggiungendo i 14.299,2 mld, si sono ridotte scendendo a 4.255,9 mld.

Anni	Economie di competenza	Economie su residui di stanziamento	Economie totali
1996	1.769,3	1.036,	2.805,5
1997	11.152,0	3.147,	14.299,2
1998	4.255,9	- 128,2	4.127,7

Anche nell'esercizio in corso le economie interessano nella quasi totalità le spese correnti 3.911,6 mld (94,7%) e tra queste, in particolare, le spese relative alle provvidenze a favore degli invalidi, ciechi e sordomuti 3.365,7 mld. L'art. 54, comma 16, della legge 449 del 1997, ha disposto che le erogazioni a favore delle categorie protette gravino sulla competenza dell'esercizio in cui si effettuano i pagamenti; ciò ha determinato l'eliminazione dei residui e l'aumento delle economie.

La massa spendibile ha subito un notevole incremento determinato dall'entità dei residui iniziali, che si sono formati a seguito della manovra 1997 volta a controllare i flussi della spesa in termini di cassa, anche attraverso il contenimento delle autorizzazioni di cassa riducendo notevolmente la possibilità per l'Amministrazione di effettuare pagamenti. I residui iniziali sono ammontati a 31.340,2 mld (15.552,6 nel 1997 e 15.194,1 nel 1996), di cui 22.815,3 mld di spese correnti (21.831,2 sulla cat. V - trasferimenti) e 8.524,8 mld in conto capitale (7.451,8 mld - trasferimenti e 1.069,7 mld - opere e beni immobiliari e mobiliari).

Le autorizzazioni di cassa si sono incrementate rispetto al 1997; la notevole crescita della massa spendibile ha comportato solo un lieve incremento del rapporto percentuale.

(in mld)

	Massa spendibile	Autorizzazione di cassa	%
1996	80.478,6	66.141,6	82,1
1997	77.603,2	51.140,2	65,8
1998	92.494,6	62.060,5	67,1

I pagamenti su competenza sono stati pari a 28.974,0 mld, sui residui hanno raggiunto i 17.324,9, per un totale di 46.298,9. La tabella che segue illustra l'andamento dei pagamenti per gli anni 1996/1998, rispetto alla massa spendibile ed alle autorizzazioni di cassa, e mostra un miglioramento complessivo della capacità di spesa.

(in mld)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazione di cassa	Pagamenti totali	%
1996	80.478,6	62.120,6	77,1	66.141,6	62.120,6	93,9
1997	77.603,2	31.885,8	41,0	5140,21	31.985,8	62,5
1998	92.494,6	46.298,9	50,0	62.060,5	46.298,9	74,6

Ciò nonostante, i residui totali, al 31 dicembre 1998, hanno subito un ulteriore incremento, raggiungendo i 42.067,9 mld, di cui 39.500,5 mld relativi ai finanziamenti agli enti locali (spese correnti ed in conto capitale), determinati dalle disposizioni⁴ che, per gli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità

⁴ Legge n. 662 del 1996; d.l. n. 669 del 1996, convertito in legge n. 30 del 1997.

liquide nelle contabilità speciali o in conti correnti con il tesoro, ha subordinato gli accrediti dei pagamenti dal bilancio dello Stato all'avvenuto accertamento che le disponibilità sui conti medesimi risultino ridotte ad un valore non superiore al 20% delle disponibilità al 1° gennaio.

Per un'analisi più dettagliata delle principali voci dei residui, si rinvia al paragrafo 2.3 - analisi dei risultati di consuntivo per centri di responsabilità.

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel triennio 1996/1998, e dimostra una ridotta capacità di smaltimento dei residui.

(in mld)

Anni	Residui	Pagamenti su residui	%
1996	15.194,1	11.086,0	72,9
1997	15.552,6	9.184,6	59,0
1998	31.340,2	17.324,9	55,3

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione

Per l'esercizio 1998, è stata elaborata una particolare classificazione funzionale delle risorse del bilancio dello Stato *Classification of the functions of Government* (COFOG), che, secondo una logica "trasversale", individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali; ciò ha determinato un livello di generalità che non sempre consente un ottimale esame dei dati di rendiconto dei singoli stati di previsione della spesa.