

contributo di 34.000 lire al giorno, per 45 giorni, ai richiedenti asilo. Il periodo di tempo di 45 giorni si è dimostrato sufficiente in situazioni di normali afflussi di stranieri per l'esame e la definizione delle istanze; in situazioni di emergenza i tempi richiesti aumentano notevolmente, determinando problemi di assistenza, atteso che la normativa vigente non prevede con chiarezza i soggetti che dovrebbero intervenire un volta trascorso il termine anzidetto. Nel 1998, si è passati da 1.872 a 10.512 istanze.

La tabella che segue illustra l'andamento dei richiedenti asilo negli anni 1990/1998*.

Anno	Pratiche attesa esame	in di	Status rifugiato non considerato	Status rifugiato non riconosciuto	Status rifugiato riconosciuto	Pratiche sospeso	in	Totale annualità	per
1990		0	231	2366	1017		2		3616
1991		0	651	22585	1202		2		24440
1992		0	40	2397	151		0		2588
1993		0	9	1395	167		0		1571
1994		1	16	1515	311		1		1844
1995		1	16	1434	294		1		1746
1996		0	5	463	186		27		681
1997		132	25	1265	329		121		1872
1998		5639	35	3663	1089		86		10512
Totali		5773	1028	37083	4746		240		48870

* Fonte: Ministero dell'interno

La tabella seguente illustra l'andamento dei richiedenti asilo nei Paesi europei*

Europa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Austria	22.789	27.306	16.238	4.744	5.082	5.920	6.991	6.719	13.805
Belgio	12.945	15.444	17.398	26.281	14.456	11.648	12.412	11.575	21.965
Danimarca	5.292	4.609	13.884	14.347	6.651	5.104	5.893	5.100	5.699
Finlandia	2.743	2.137	3.634	2.023	836	854	711	973	1.272
Francia	54.813	47.380	28.872	28.466	25.884	20.415	17.405	21.416	22.375
Germania	193.063	256.112	438.191	322.599	127.210	127.937	116.367	104.353	98.644
Irlanda			39	91	362	424	1.179	3.882	4.626
Italia	3.616	24.440	2.588	1.571	1.844	1.746	681	1.872	10.512
Olanda	21.208	21.615	20.346	35.399	52.576	29.258	22.857	34.443	45.217
Norvegia	3.962	4.569	5.238	12.875	3.379	1.460	1.778	2.277	8.277
Spagna	8.647	8.138	11.712	12.645	11.901	5.678	4.730	4.975	6.639
Svezia	29.420	27.351	84.018	37.581	18.640	9.047	5.774	9.619	12.844
Svizzera	35.836	41.629	17.960	24.739	16.134	17.021	18.001	23.897	41.302
Regno Unito	38.195	73.400	32.300	28.000	42.201	54.988	37.000	41.500	58.000
Totali	432.483	554.180	692.419	551.362	327.156	291.506	251.779	272.441	347.604

* Fonte: Ministero dell'interno

Dall'entrata in vigore della legge n. 40 del 1998, fino al 31 dicembre 1998, sono stati attivati 21²¹ centri di permanenza temporanea ed assistenza (decretati ai sensi dell'art. 14 del T.U.); di questi 11 sono operativi, 2 in ristrutturazione ed 8 sono stati dismessi. Devono essere attivati 8 centri (Milano, Torino, Roma 2, Livorno, Otranto, Brindisi-Restinco, Trieste-Banne, Bari 2), da disattivare Palermo e Catania. Complessivamente, al 30 giugno 1999, dovrebbero essere attivi 19 centri, per 2.870 posti.

²¹ La Corte dei conti, Sezione del controllo con delibera n. 11 del 1999 ha programmato, in sede di controllo successivo sulla gestione, un'indagine in merito ai centri di permanenza temporanea ed assistenza.

La tabella che segue fornisce alcuni dati (fonte Ministero dell'interno) relativi all'assistenza di stranieri extracomunitari, pervenuti sul territorio nazionale nell'anno 1998.

(in ml)

Prefetture	Centri* gg. di apertura	N. extracomunitari** ospitati nel Centri	N. giornate*** di assistenza erogate
Agrigento	275	5.363	27.426
Ancona	365	126	599
Bari	365	1.702	4.112
Brindisi	299	1.762	11.523
Belluno	5	8	23
Bolzano	31	72	391
Bologna	150	22	2.778
Caltanissetta	66	276	12.606
Campobasso	29	5	30
Catania	111	558	10.046
Catanzaro	365	2.036	24.526
Como	386	500	8.899
Crotone	11	336	3.696
Ferrara	361	37	950
Firenze	39	102	1.045
Foggia	208	1.194	42.184
Forlì-Cesena	337	141	4.534
Frosinone	18	23	253
Imperia	454	1.143	27.324
Lecce	510	23.104	176.049
Livorno	322	357	11.100
Massa Carrara	5	133	665
Matera	30	373	1.177
Messina	31	50	1.316
Novara	94	89	2.173
Palermo	129	264	6.015
Pordenone	77	4	294
Potenza	180	26	1.620
Rimini	23	11	50
Trieste	500	206	8.884
Trapani	173	2.223	13.351
Udine	51	43	267
Venezia	6	28	168
Totali	6.341	43.554	406.074

* Numero effettivo dei giorni di apertura dei Centri nella provincia nel 1998

** Numero effettivo di extracomunitari ospitati nei Centri censiti nel 1998

*** Giornate di assistenza erogate in base al calcolo dei giorni di permanenza dello straniero nel Centro.

Come si osserva dalla tabella, la provincia di Lecce ha erogato il maggior numero di giornate di assistenza, seguita dalla provincia di Catanzaro, di Foggia, Trapani, Brindisi, Livorno e Catania.

Al fine di ricostruire un primo quadro generale della spesa statale nello specifico settore dell'immigrazione, si forniscono in questa sede alcuni dati relativi all'utilizzo di fondi nel 1998 ancorché non allocati nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Ripartizione delle risorse tratte dal Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 45 del d.lgs. n. 286 del 1998:

Regioni	D.P.C.M. del 28.8.1998	D.P.C.M. del 17.12.1998
Piemonte	2.778.099.000	694.525.000
Valle d'Aosta	76.950.000	19.238.000
Lombardia	8.308.514.000	2.077.128.000
Prov. autonoma di Trento	298.883.000	74.721.000
Prov. autonoma di Bolzano	301.415.000	75.354.000
Veneto	3.086.768.000	771.692.000
Friuli Venezia-Giulia	1.267.499.000	316.875.000
Liguria	1.123.343.000	280.836.000
Emilia-Romagna	3.028.073.000	757.018.000
Toscana	2.755.937.000	688.984.000
Umbria	792.049.000	198.012.000
Marche	842.346.000	210.591.000
Lazio	10.014.619.000	2.503.665.000
Abruzzo	596.698.000	149.174.000
Molise	66.564.000	16.642.000
Campania	3.680.634.000	920.158.000
Puglia	1.510.682.000	377.670.000
Basilicata	129.275.000	32.319.000
Calabria	824.893.000	206.223.000
Sicilia	3.094.017.000	773.504.000
Sardegna	542.722.000	135.681.000
Totale	45.120.000.000	11.280.000.000

4.2 Centro di responsabilità Direzione generale dell'Amministrazione civile

4.2.1 Segretari comunali

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 127 del 1997 e del relativo regolamento di attuazione, approvato con d.P.R. n. 465 del 1997, l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali è subentrata nell'esercizio delle funzioni in materia di segretari comunali e provinciali, assegnate all'Amministrazione dell'interno prima della riforma.

Ai sensi dell'art. 34 del citato d.P.R. n. 465, il trasferimento delle competenze ha avuto luogo a decorrere dal 6 marzo 1998, data di insediamento dei consigli di amministrazione nazionale e delle sezioni regionali dell'Agenzia. Dalla medesima data è venuta a cessare l'attività di amministrazione della categoria, mentre già al momento dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione erano stati sospesi i corsi di formazione. La Sezione autonoma della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno ha provveduto unicamente ad ultimare in settimo corso di formazione iniziale (per i vincitori del concorso bandito nel 1996).

Oltre alla gestione stralcio di alcuni provvedimenti in itinere (soprattutto in materia di contenzioso giurisdizionale ed amministrativo), sono state esercitate esclusivamente le funzioni di vigilanza sull'Agenzia, previste dall'art. 17, comma 76, della legge n. 127 del 1997, disciplinate dall'art. 33 del regolamento. Tali

amministrazione locale. Questa attività di formazione può essere svolta anche mediante convenzione con la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

4.3 Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno

La Scuola, oltre alle attività didattiche in favore del personale del Ministero dell'interno, che si sviluppano attraverso diversi moduli didattici, nell'abito della Sezione autonoma per la formazione iniziale e permanente dei segretari comunali, provinciali e delle comunità montane, è rimasta, temporaneamente, competente a provvedere alla formazione dei segretari delle comunità montane avendo interrotto l'attività di formazione per i segretari provinciali e comunali, in attuazione del d.lgs. n. 127 del 1997.

Inoltre, la Scuola ha svolto un programma di formazione per amministratori locali della Repubblica di Bulgaria, che ha interessato 49 unità e un seminario destinato a 25 Prefetti e quadri direttivi dell'amministrazione pubblica centrale e periferica della Repubblica di Romania. I costi per i sopraindicati corsi sono gravati sul cap. 1113²⁴, la cui gestione è delegata al Direttore della Scuola.

Nel 1998, a fronte di uno stanziamento di 4 mld, sono state sostenute spese per 1,2 mld per servizi alberghieri e di ristorazione; 186 ml per manutenzione aree a verde; 107 ml per assistenza macchine; 460 ml per manutenzione impianti

²⁴ Cap. 1113: spese per l'attuazione di forme di collaborazione con i paesi dell'Europa centrale ed orientale.

funzioni sono state oggetto di una direttiva del Ministro²², che ne ha disciplinato il procedimento.

L'Agenzia, ai sensi del medesimo art. 33 del regolamento, in data 27 maggio e 30 ottobre, ha trasmesso al Ministero dell'interno le relazioni sull'attività svolta, dalle quali risultano, tra l'altro, alcune difficoltà incontrate nel dare attuazione alla nuova disciplina, per la quale non era stata prevista una fase transitoria. In particolare, si sottolineano la scarsità di strutture e di personale, la necessità di un approfondimento dei rapporti e delle relative competenze tra Consiglio di amministrazione nazionale e Consigli di amministrazione delle Sezioni regionali, la complessità di una prima stesura del bilancio preventivo (di cassa).

Da ultimo, si osserva che è stato approvato il regolamento recante la disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale e delle scuole regionali ed interregionali, a norma dell'art. 17, commi 77, 78, 79 e 80 della legge n. 127 del 1997²³. La Scuola, la cui sede è individuata dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, cura, tra l'altro, la formazione professionale dei segretari comunali, ai fini del rilascio dell'abilitazione (art. 17, comma 77 della richiamata legge n. 127), la formazione permanente dei dirigenti della pubblica

²² D.m. del 12 maggio 1999.

²³ D.P.R. n. 396 del 20 ottobre 1998, pubblicato sulla G.U. n. 271 del 19 novembre 1998.

tecnologici; 136 ml per lavori vari; 61 ml per spese di trasporto; 1,85 mld per mobili arredi, ecc.

Per le iniziative svolte nell'interesse di altre amministrazioni, la Scuola anticipa attingendo direttamente alle sue dotazioni finanziarie; per conto dell'A.I.P.A. si è svolto un progetto straordinario di formazione informatica; è stato organizzato un ciclo di corsi sull'EURO per conto del Ministero del tesoro; ha organizzato i corsi per i segretari delle comunità montane. Le procedure per ottenere il trasferimento delle risorse anticipate si sviluppano in tempi lunghi e ciò potrebbe influire sulla possibilità per la Scuola di adempiere pienamente ai compiti primari nel settore della formazione e dell'aggiornamento dei propri dipendenti.

5. Esiti del controllo della Corte dei conti

5.1 Legge n. 217 del 1992 - potenziamento delle Forze di Polizia

Ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge n. 20 del 1994, la Sezione del controllo della Corte dei conti ha deliberato un'indagine sulle attività di potenziamento della pubblica sicurezza, di cui alla d.l. n. 9 del 1992, convertito con legge n. 217 del 1992, che è giunta a conclusione a fine esercizio 1998, senza che fossero ravvisati patologie tali da richiedere una pronuncia della Sezione stessa

La complessa attività conoscitiva ha avuto ad oggetto l'attività di potenziamento delle Forze di Polizia, attraverso l'acquisizione di opere, infrastrutture, impianti e mezzi logistici, necessari per lo sviluppo e l'ammodernamento delle strutture, delle dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza. Si è sviluppata valutando non solo la conformità a legge dell'attività contrattuale, ma anche l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, con riferimento soprattutto all'impatto di una normativa che ha introdotto novità gestionali e procedurali.

L'attuazione della legge ha subito una serie di slittamenti a seguito di varie vicende normative ed amministrative, a seguito delle quali l'Amministrazione ha potuto iniziare la propria attività con notevole ritardo.

A fine esercizio 1998, le attività previste dalla legge n. 217 possono essere considerate in gran parte concluse; ciò ha consentito alla Corte di esprimere un ponderato giudizio che ha potuto trovare fondamento anche su un'intensa attività di controllo preventivo; in considerazione del loro rilevante importo, tutti i principali atti di acquisizione di beni e servizi, sono stati sottoposti al controllo preventivo di legittimità.

Si sottolinea, preliminarmente, tra le innovazioni gestionali e procedurali volte a consentire in tempi rapidi l'esecuzione di un ampio programma di ammodernamento di tutti i Corpi di Polizia, che l'art. 8, comma 1 della legge n

217, ha introdotto il principio della programmazione, demandata al Ministro dell'interno quale coordinatore di tutte le Forze che svolgono compiti di pubblica sicurezza, anticipando in parte il disegno organizzativo previsto, successivamente, dal d.lgs, n. 29 del 1993.

Il comma 2 del citato art. 8, prevede per l'Amministrazione la possibilità di assumere impegni pluriennali corrispondenti alle rate di ammodernamento di mutui contratti dai fornitori, ovvero di stipulare contratti di locazione anche finanziaria. Si segnala questa importante novità procedurale, derogatoria rispetto alle ordinarie norme di contabilità, volta a temperare l'esigenza dell'Amministrazione di avere immediatamente a disposizione forniture d'importo rilevante e la possibilità di dilazionare i pagamenti in più esercizi finanziari, consentendo alle imprese aggiudicatrici di disporre in tempi rapidi dell'intero importo della fornitura.

Il successivo art. 9, della legge in parola, istituisce presso il Ministero dell'interno una commissione (composta dal Ministro, dal Capo della Polizia e dai Comandanti delle altre Forze di pubblica sicurezza, da un consigliere di Stato, da due dirigenti di Ragioneria generale e da altri funzionari della Stessa Amministrazione) con il compito di formulare pareri sullo schema di programma e, in fase di attuazione, su ciascuna fornitura. Il parere sostituisce tutti i pareri preventivi previsti dalla normativa vigente.

Infine, per quanto attiene alla procedura di contrattazione è prevista la stipula dei contratti da parte degli organi di vertice di ciascun Corpo delle Forze di polizia e la firma del decreto approvativo da parte del Ministro dell'interno.

Premesse le principali innovazioni recate dalla legge n. 217, si osserva che era previsto uno stanziamento di 80 mld per ciascuno degli esercizi 1992 e 1993 di 100 mld per il 1994, con un successivo onere a regime di 260 mld per un periodo di quindici anni²⁵.

A seguito della ritardata registrazione dei decreti di variazione, determinata dai tempi di remissione alla Corte Costituzionale della legge n. 217 e della successiva pronuncia, gli stanziamenti relativi al 1992 non venivano tempestivamente utilizzati dall'Amministrazione. Il d.l. n. 601 del 1994, disponeva la possibilità di mantenere nel bilancio 1994, le somme ancora disponibili alla chiusura dell'esercizio 1993, riferite ai limiti di impegno originariamente iscritti nel bilancio 1992.

Con riferimento al 1993, una direttiva del Presidente del Consiglio limitava la possibilità per l'Amministrazione di assumere impegni di spesa, e la legge finanziaria 1994, nell'ambito di una rimodulazione degli interventi aventi carattere pluriennale, faceva slittare le somme originariamente di competenza del 1993 all'esercizio 1995. Successivamente, il d.l. n. 547 del 1994 stabiliva che gli

²⁵ Con ordinanza n. 1 del 1992, la Sezione del controllo della Corte dei conti deferiva alla Corte Costituzionale la problematica concernente la copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, della legge n. 217/1992, in quanto i previsti interventi pluriennali non sembravano adeguatamente finanziati. La Corte Costituzionale, con sent. n. 25 del 1993, riteneva non fondata la questione.

stanziamenti autorizzati ai sensi della legge di potenziamento e non impegnati nell'esercizio di competenza, potevano essere conservati, quali residui di stanziamento, per i successivi cinque anni.

Le somme iscritte al bilancio 1992, e poi transitate al 1994, risultano interamente impegnate. Gli stanziamenti originariamente di competenza dell'esercizio 1993 sono stati impegnati entro il 1998, e le competenze 1994 vanno impegnate entro il 1999.

Osserva la Corte che le vicende sovraesposte hanno indubbiamente influito sulla capacità operativa dell'Amministrazione, che tuttavia ha avuto un notevole recupero negli ultimi esercizi finanziari.

In merito all'interpretazione dell'art. 8, comma 1, in base al quale il Ministero era facoltizzato ad assumere impegni biennali corrispondenti alle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle imprese, si sottolinea quanto segue.

L'interpretazione letterale della norma non prevedeva l'accollo da parte dell'Amministrazione dei debiti contratti dalle imprese, ma esclusivamente l'assunzione di un impegno pluriennale pari alle rate di ammortamento attraverso, cioè, uno strumento contabile avente rilevanza esclusivamente nell'ordinamento interno dell'Amministrazione medesima. Peraltro, le imprese hanno trovato notevoli difficoltà nella stipula dei contratti di mutuo, atteso che gli istituti di credito subordinavano la concessione di finanziamenti a precise garanzie da parte dell'Amministrazione committente. Nella considerazione che l'accollo del

mutuo, pur non essendo espressamente previsto era tuttavia consentito in via generale dall'ordinamento, il Ministero dell'interno partecipava anche alla stipula del contratto di mutuo attraverso un complesso rapporto trilaterale, assumendo obbligazioni dirette nei confronti degli istituti di credito. A seguito di osservazioni della Corte, il contratto di mutuo e la conseguente obbligazione dell'Amministrazione di restituire le somme venivano fatte decorrere dall'avvenuto collaudo della fornitura.

Mentre la legge n. 217 non consentiva alle imprese il ricorso all'autofinanziamento, ovvero a forme di credito con società finanziarie interne agli stessi gruppi di appartenenza (la legge faceva riferimento, esclusivamente, a contratti di mutui stipulati con istituti di credito), il comma 2, dell'art. 2 del d.l. n. 547 del 1994, ha previsto tale possibilità; ne è conseguito un notevole incremento di casi di autofinanziamento.

Inoltre, l'accollo diretto dei mutui stipulati dalle imprese ha comportato difficoltà operative notevoli, con la necessità di rinegoziare i contratti di mutui e le scadenze dei rimborsi, in quanto l'efficacia dei contratti di fornitura è un dato intrinsecamente previsionale, dipendendo dai tempi necessari per l'approvazione ed i successivi controlli. A ciò deve aggiungersi che l'economicità dell'azione amministrativa ha risentito, nella fase iniziale di applicazione della legge, dell'elevato costo del denaro.

I mutui stipulati hanno un tasso che varia dall'8 all'11%, più le spese di commissione, ed appare assai improbabile una rinegoziazione dei tassi, considerato lo scarso interesse delle imprese, coperte comunque dall'accollo dei mutui da parte dell'Amministrazione.

Si sottolinea, altresì, che l'assunzione di oneri pluriennali suscita notevoli perplessità relativamente ad acquisti particolari, quali quelli di materiale informatico, nella considerazione che spesso le apparecchiature acquistate divengono tecnicamente obsolete in un periodo estremamente minor a quello della durata degli oneri finanziari assunti. Ciò nonostante, è possibile esprimere un giudizio complessivamente positivo su una tale articolato meccanismo di assunzione di oneri pluriennali, per il sostanziale raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore, di facilitare l'acquisizione di forniture complesse e di allargare l'area delle imprese partecipanti.

Per quanto attiene all'attività di programmazione, la stessa è stata spesso frutto di elaborate difficili trattative, sia con riferimento alla primaria ripartizione tra le diverse Forze di Polizia, sia in relazione ai diversi settori di intervento. Infatti, l'esigenza di potenziamento e di ammodernamento era sentita in pressoché tutti i settori di attività (informatica, equipaggiamento, armamento, casermaggio, motorizzazione); tuttavia, l'Amministrazione è riuscita ad evitare una frammentazione eccessiva degli interventi, privilegiando, nei limiti del

possibile, iniziative di ampio respiro. La programmazione è stata nel complesso abbastanza tempestiva e in buona parte rispettata.

La maggior parte delle commesse sono state aggiudicate a seguito di pubblica gara o appalto concorso, mentre il ricorso alla trattativa privata, pure frequente, è risultato sempre ammissibile, ricorrendo le particolari ipotesi derogatorie previste dalla citata normativa, con particolare riferimento alla particolarità tecnica dei materiali da acquistare, ad esigenze di completamento di precedenti forniture, ovvero di segretezza degli acquisti.

Infine, tenuto conto del lungo tempo trascorso dai primi contratti stipulati, è stato possibile verificare che non risultano casi di contenzioso o di ritardi nell'adempimento che meritano di essere sottolineati.

Le somme disponibili sono state suddivise tra i vari Corpi di Polizia secondo le seguenti percentuali: Polizia di Stato: 36,80%; Arma dei Carabinieri: 36,80%; Guardia di Finanza: 18,40%; Vigili del Fuoco: 8%.

5.2 - Potenziamento dell'attività di protezione civile e dei servizi antincendi

Nell'esercizio in esame si è conclusa anche l'indagine deliberata dalla Sezione del controllo sulle iniziative e gli interventi per il potenziamento dell'attività di protezione civile e dei servizi antincendi, limitatamente alle dotazioni dei mezzi da intervento terrestre, marittimo ed aereo.

Dall'indagine è risultata una sostanziale regolarità della gestione delle risorse, avvenuta nel rispetto dei programmi annuali, che hanno definito la scala delle priorità delle esigenze da soddisfare; mentre, come già riferito in merito all'attuazione della legge n. 217 del 1992, anche per il potenziamento dei mezzi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, l'attività gestoria è stata preceduta dalla predisposizione di un programma pluriennale straordinario per il triennio 1992/1994, sentiti il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e la Commissione per la pianificazione ed il coordinamento della fase esecutiva del programma medesimo.

Le procedure amministrative previste dalla normativa di settore si sono dimostrate in taluni casi assai complesse; un'accelerazione delle procedure è stata conseguita a seguito della soppressione del parere del Consiglio di Stato sugli schemi di contratti, ai sensi dell'art. 17, comma 26, della legge n. 127 del 1997.

Le insufficienze dell'azione dell'Amministrazione nel provvedere al rinnovo di una notevole parte del parco dei mezzi di intervento - rispetto a quanto sarebbe stato in astratto necessario, tenuto conto della durata media degli stessi - è da imputare alla cronica inadeguatezza delle risorse finanziarie, costituente un vincolo ineludibile, impeditivo di una più efficiente gestione dei mezzi. Questa situazione ha comportato la destinazione di una notevole percentuale dello stanziamento del cap. 3148 -acquisto, manutenzione, riparazione degli automezzi