

Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è organicamente inserito nel Ministero dell'interno e posto per le attività di protezione civile alle dipendenze funzionali dell'Agenzia, dotata di personalità giuridica, autonomia regolamentare, amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile. A sua volta, il Ministro dell'interno si avvale dell'Agenzia per l'espletamento delle attività connesse alle funzioni mantenute allo Stato dall'art. 107, comma 1, del d.lgs. n. 112.

Il processo di realizzazione della riforma mostra un avvio lento: non sono stati ancora costituiti tutti gli organi dell'Agenzia, che pertanto non è in grado di operare, né è stato portato a termine il trasferimento delle funzioni conferite alle regioni dall'art. 108 del d.lgs. n. 112. Nel contempo, è scaduta la delega prevista dagli artt. 11 e 12 della legge n. 59 del 1997 per la riorganizzazione della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi³ e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il cui riordino è attualmente rimesso all'attuazione del d.lgs. n. 300.

Si osserva, che il riparto di competenze disegnato dopo l'entrata in vigore dei richiamati decreti legislativi appare assai complesso, con alcuni aspetti problematici che richiederanno un attento esame delle modalità di attuazione con riferimento al ruolo che la legge attribuisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di protezione civile ed al rapporto tra Ministero ed Agenzia, sottoposta alla vigilanza del Ministero medesimo.

Si sono delineati diversi livelli di ripartizione delle competenze che vedono tutte il Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel ruolo di strumento operativo: delle regioni, nelle ipotesi di cui al n. 2), lett. a) del comma 1 dell'art. 108 del d.lgs. n. 112, dell'Agenzia per interventi di protezione civile, del Ministero dell'interno per le attività di istituto mantenute nelle sue competenze. Si è creato un complesso sistema di incroci e sovrapposizioni di competenze che richiederà al momento della sua attuazione chiarezza di moduli operativi, che individuino i soggetti cui ricondurre la titolarità e la connessa responsabilità dell'azione amministrativa. Inoltre, il d.lgs. n. 300 non individua il centro di responsabilità della spesa per gli interventi di protezione civile del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Appare necessario che l'attuazione del d.lgs. n. 300, che dovrà individuare anche la collocazione dell'attuale Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi all'interno della nuova struttura ministeriale⁴, sia l'occasione per sciogliere alcune difficoltà interpretative della riforma, rendendo altresì significativo il documento di bilancio che dovrà connettersi alla nuova organizzazione amministrativa, talché sia possibile ricostruire la spesa per funzioni-obiettivo, centri di responsabilità e centri di costo.

Il 1999 ha visto la conclusione del processo di riforma normativa in materia di immigrazione con l'adozione del regolamento di attuazione del d.lgs. n. 280 del 1998 (d.P.R. n. 364 del 1999⁵). Gli ingressi irregolari di cittadini stranieri non rappresentano più eventi contingenti legati a particolari situazioni di emergenza, bensì hanno assunto le caratteristiche di un fenomeno con il quale il Paese (e la Comunità Europea) devono confrontarsi attraverso politiche pubbliche di settore.

³ La Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi assicura: il soccorso tecnico urgente alla popolazione con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco: i compiti di istituto sono stati fissati, in linea generale, dalla legge n. 469 del 1961 per il Corpo nazionale e dalle leggi n. 966 del 1980 e n. 225 del 1992 per quanto attiene le attività di protezione civile. Trattasi di servizi di prevenzione ed estinzione incendi, servizi tecnici urgenti per la tutela e la incolumità delle persone, la preservazione dei beni, anche da pericoli derivanti dall'impiego dell'energia nucleare, il servizio antincendio porti e aeroporti, i servizi di protezione civile.

⁴ Il Ministero dell'interno, ai sensi del d.lgs. n. 300, si articolerà in quattro dipartimenti.

⁵ La Sezione del controllo. Collegio I, deliberazione n. 107 del 1999 ha ammesso al visto il d.P.R. 31 agosto 1999, con il quale è stato emanato il regolamento di attuazione della nuova disciplina dell'immigrazione e della condizione dello straniero ad eccezione di alcune disposizioni in materia di esercizio della professione sanitaria.

Il primo documento programmatico del Governo, che ha validità triennale, si riferisce agli anni 1998/2000⁶.

La spesa per lavori per i centri di permanenza temporanea (circa 26 mld nel 1998, 22 mld nel 1999), seppur diminuita, ha mantenuto un livello alto a causa di ulteriori interventi per manutenzioni e ristrutturazioni dei centri già operativi e per l'attivazione di nuove sedi. Anche le spese di funzionamento sono notevolmente aumentate (8,6 mld nel 1998, 26 mld nel 1999) per l'incremento dei transiti nei centri.

Permangono i problemi relativi alla tempestiva identificazione dei clandestini trattenuti, spesso determinati da una scarsa collaborazione da parte dei Paesi di provenienza; occorre pertanto rafforzare l'azione volta al raggiungimento di intese con i Governi interessati e la vigilanza sul rispetto degli accordi sottoscritti. La mancata identificazione impedisce il rimpatrio dei clandestini, rendendo improbabile il loro allontanamento dal territorio nazionale e vanificando il loro trattenimento nei centri.

Nonostante il Decreto di programmazione economica finanziaria 1999/2001 (D.p.e.f.), per assicurare un maggior controllo del territorio, abbia confermato la necessità di un consistente spostamento di Forze di Polizia di Stato da funzioni amministrative a compiti operativi, esigenza peraltro già avvertita dalla legge n. 121 del 1981⁷, l'Amministrazione non è stata in grado di darvi attuazione. Si è confermata, pertanto, la difficoltà di sostituire con personale "civile", dall'Amministrazione ritenuto numericamente insufficiente, il personale della Polizia di Stato attualmente assegnato a funzioni amministrative. E' stata necessaria l'adozione di una nuova legge, 17 agosto 1999, n. 288⁸, che ha previsto a tal fine l'assunzione di 5.000 unità (nei limiti delle dotazioni organiche determinate dal d.P.R. n. 340 del 1982), da destinare all'espletamento di compiti amministrativo-contabili⁹.

In materia di coordinamento delle Forze di Polizia la recente legge 31 marzo 2000, n. 78 ha conferito al Governo delega per il riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato e dettato nuove disposizioni in materia di coordinamento delle Forze di Polizia. L'esigenza di coordinamento e di direzione unitaria delle Forze di polizia, già avvertita dalla legge n. 121 del 1981, risponde ancora oggi alla necessità di eliminare sovrapposizioni e sprechi di risorse. L'art. 10 della legge n. 78 ha dato maggiore rilevanza alle funzioni di coordinamento e di direzione del Ministro dell'interno, "quale autorità nazionale di pubblica sicurezza", peraltro già previste dall'art. 1 della legge n. 121 ed ha sottolineato una competenza di carattere generale in materia del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Nell'esercizio in esame è stato emanato il regolamento di attuazione della legge n. 44 del 1999 recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura¹⁰. La nuova disciplina regolamentare unifica il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive con il fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, rispondendo

⁶ E' stato approvato con d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394.

⁷ L'art. 36 della legge aveva previsto che fossero affidati al personale "civile" del Ministero i compiti di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale svolte dal personale della Polizia di Stato. Tale obiettivo era individuato nelle direttive del Ministro del 14 luglio 1997 che indicavano quale priorità da perseguire una più razionale distribuzione delle risorse umane delle Forze di Polizia e veniva confermata anche nel programma del Ministro per il 1998.

⁸ La legge n. 288 del 1999 prevede un meccanismo di integrazione delle disponibilità organiche dell'Amministrazione civile dell'interno, che fa ricorso anche alla mobilità del personale.

⁹ Ad oggi alla legge non è stata data attuazione, in quanto non ha avuto ancora corso il decreto che rimodula i livelli ed i profili professionali.

¹⁰ La Sezione del controllo, Collegio I, deliberazione n. 114 del 1999, nell'ammettere a registrazione il d.P.R. 16 agosto 1999 ad esclusione di alcune disposizioni, ha riconosciuto al regolamento natura di regolamento delegato sia in materia di sostegno alle vittime dell'usura che di sostegno alle vittime del racket. Non sono state ammesse al visto le norme che non erano finalizzate alla semplificazione dei procedimenti, in base ai criteri direttivi indicati dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, bensì a modificare termini per la presentazione delle domande.

ad una ratio di semplificazione dei procedimenti e di razionalizzazione ed armonizzazione delle discipline riguardanti i due fondi.

E' stato approvato il regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata¹¹ che ha dato attuazione alla legge n. 407 del 1998 ed ha provveduto a riunire e coordinare le disposizioni contenute in materia da precedenti regolamenti. Il provvedimento disciplina il procedimento di concessione dei benefici in favore dei superstiti delle vittime del dovere e dei dipendenti pubblici rimasti invalidi nell'adempimento del dovere, dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi vittime del terrorismo o della criminalità organizzata e dei loro superstiti. In particolare, si prevede che i ministri interessati verifichino periodicamente la funzionalità, la trasparenza e la speditezza dei procedimenti di concessione.

E' arrivato a conclusione l'iter di approvazione del regolamento di amministrazione e contabilità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, già previsto dalla legge n. 469 del 1961 e successivamente dal d.lgs. n. 609 del 1996. Il regolamento è stato approvato con d.P.R. 16 dicembre 1999¹².

1. Programmazione.

Dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina del bilancio,¹³ assume un rilievo maggiore la connessione tra la definizione delle linee-guida per la gestione affidata ai centri di decisione politica, con l'individuazione degli obiettivi posti all'azione amministrativa dello Stato e la determinazione delle risorse finanziarie assegnate ai centri di responsabilità.

Le note preliminari e le direttive generali del ministro, formulate per l'indirizzo politico-amministrativo sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa, costituiscono due momenti di un unico processo di programmazione e devono pertanto mantenere uno stretto nesso funzionale. Nonostante un miglioramento, tali documenti non sono ancora in linea con il disegno riformatore della legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 3 e 14); andrebbero meglio correlati al conseguimento degli obiettivi specifici ai fini della corretta individuazione degli indicatori di valutazione dei comportamenti gestori e dei risultati conseguiti.

La programmazione del Ministro per l'esercizio in esame non appare ancora pienamente consapevole delle necessità che siano individuate le politiche di settore che si traducano in programmi, obiettivi e priorità di indirizzo dell'attività dell'amministrazione. E' nota la difficoltà di programmazione ed individuazione di obiettivi (con la determinazione degli standard di servizi e degli interventi e degli indicatori di misurazione dei risultati) per comparti amministrativi che svolgono funzioni, quali la tutela dell'ordine pubblico, che richiedono l'utilizzo delle risorse, umane e strumentali, con modalità indistinte per compiti diversi, seppur tutti connessi al raggiungimento dell'obiettivo finale. Ciò nonostante, appare necessaria l'individuazione di una seppur "ridotta programmazione" che determini i percorsi da seguire per singoli obiettivi intermedi e le risorse agli stessi destinate.

Tale appare il progetto "Sicurezza e sviluppo del Mezzogiorno", individuato dal D.p.e.f. in materia di sicurezza e lotta alla criminalità organizzata e confermato nelle note preliminari del Ministro, che, sul punto specifico, assicurano uno stretto nesso funzionale tra azione dell'Amministrazione e gli obiettivi generali di governo.

Per quanto attiene la lotta all'immigrazione clandestina (ed alla criminalità alla stessa collegata) è difficoltoso un esame dell'azione dell'Amministrazione che, tenendo conto dei principi fissati dalla legge, poggerrebbe su basi più sicure se fondata anche su indirizzi

¹¹ D.P.R. 28 luglio 1999.

¹² Sezione del controllo. Collegio I. deliberazione n. 51 del 2000.

¹³ Legge 3 aprile 1997, n. 94.

programmatici di settore e su una rigorosa attività di monitoraggio del processo di attuazione. Sulle politiche dell'immigrazione la Corte riferisce con un'analisi speciale annessa alla parte generale della presente Relazione.

Più dettagliata si presenta la direttiva per la Direzione generale dei servizi civili, competente, tra l'altro, in materia di gestione dei centri di assistenza e permanenza temporanea.

2. Analisi dei risultati di consuntivo.

2.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno, nel 1999, sono pari a 49.617,4 mld (61.154,4 mld nel 1998), con un decremento di 11.538,2 mld, confermando, seppur con una minore accentuazione, un trend iniziato già dal 1995, quando avevano raggiunto i 65.351,8 mld. La riduzione degli stanziamenti è stata determinata soprattutto dal trasferimento all'INPS delle funzioni in materia di trattamenti previdenziali a favore degli invalidi civili.

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

	(in miliardi)		
	1997	1998	1999
Stanziamenti definitivi	62.050,5	61.154,4	49.617,4
Percentuale sul bilancio dello Stato	8,08	7,86	5,82

La scomposizione tra spese di parte corrente e in conto capitale, mostra percentualmente, una maggiore riduzione delle prime, -20,9% rispetto agli investimenti, -4,4%.

	(in miliardi)		
	1997	1998	1999
Spese correnti	54.135,1	53.606,3	42.404,3
Spese in conto capitale	7.915,3	7.548,0	7.213,1

Rispetto al 1998, l'Amministrazione ha ulteriormente migliorato la capacità di impegno in rapporto agli stanziamenti di competenza, alla massa impegnabile ed ai residui di stanziamento.

	(in miliardi)								
Anni	Stanziamenti competenza	Impegni Competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali su massa imp.	%	Residui stanziamenti	Impegni su residui	%
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
1999	49.617,4	47.947,1	96,6	50.364,9	48.342,0	96,0	711,7	394,9	55,5

Le economie, che già nel 1998 avevano subito una notevole diminuzione, sono scese ulteriormente a 1.395,3 mld.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in miliardi)

	Economie di competenza	Economie su residui di stanziamento	Economie totali
1997	11.152,0	3.147,2	14.299,2
1998	4.255,9	128,2	4.127,7
1999	1.311,2	84,1	1.395,3

Nell'esercizio in esame le economie interessano per il 45% le spese correnti e tra queste, in particolare, le spese relative al personale e per il restante 55% le spese in conto capitale, in particolare la catg. XII - trasferimenti alle province ed ai comuni.

La massa spendibile ha subito un notevole decremento per la riduzione degli stanziamenti di competenza, mentre si osserva un incremento dei residui iniziali (+ 10.796,6 mld) che gravano per il 75% sulle spese di parte corrente - catg. V trasferimenti (residui iniziali 42.136,8 mld; 31.476,8 mld di spese correnti e 10.659,9 mld - nella quasi totalità trasferimenti).

Per la diminuzione anche delle autorizzazioni di cassa, il rapporto con la massa spendibile è rimasto sostanzialmente invariato.

(in miliardi)

	Massa spendibile	Autorizzazione di cassa	%
1997	77.603,2	51.140,2	65,8
1998	92.494,6	62.060,5	67,1
1999	91.754,2	61.509,7	67,0

I pagamenti su competenza sono stati pari a 25.772,3 mld; sui residui hanno raggiunto i 21.635,9 mld, per un totale di 47.408,3 mld. La tabella che segue illustra l'andamento dei pagamenti per gli anni 1997/1999, rispetto alla massa spendibile ed alle autorizzazioni di cassa e mostra un miglioramento complessivo della capacità di spesa.

(in miliardi)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazione di cassa	Pagamenti totali	%
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
1999	91.754,2	47.408,3	51,6	61.509,7	47.408,3	77,1

Ciò nonostante, i residui totali, al 31 dicembre 1999, hanno subito un ulteriore incremento, raggiungendo i 42.950,5 mld, di cui 40.157,5 mld relativi ai finanziamenti agli enti locali (spese correnti ed in conto capitale). Sul punto si rinvia al paragrafo successivo "Finanza locale".

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel triennio 1997/1999, e conferma una ridotta capacità di smaltimento dei residui stessi.

(in miliardi)

Anni	Residui	Pagamenti su residui	%
1997	15.552,6	9.184,6	59,0
1998	31.340,2	17.324,9	55,3
1999	42.136,8	21.635,9	51,3

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione per funzioni-obiettivo.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell'interno sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"¹⁴; 2) "difesa"; 3) "ordine pubblico e sicurezza"; 5) "tutela dell'ambiente"; 6) "insediamenti urbani ed assetto del territorio"; 8) "attività ricreative, culturali e religiose"; 9) "istruzione"¹⁵; 10) "protezione sociale".

Il 57% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzione-obiettivo "servizi generali delle pubbliche amministrazioni", il 28,5% "all'ordine pubblico e sicurezza", il 13,2% alla "protezione sociale". Per "l'ordine pubblico e sicurezza", rispetto al macroaggregato dello Stato, le risorse allocate nel bilancio del Ministero sono pari 40,4%.

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni Totali su m. i.	%
1. Servizi generali delle P.A.	28.114,3	27.292,4	97,0	28.137,2	27.311,5	97,7
2. Difesa	522,6	450,4	86,2	592,3	493	83,2
3. Ordine pubblico e sicurezza	14.164,9	13.415,4	94,7	14.815,5	13.746,4	92,7
5. Tutela dell'ambiente	0,5	0,5	100	0,5	0,5	100
6. Abitazioni e assetto territoriale	190,5	190,4	99,9	190,5	190,4	99,9
8. Attività ricreative, culturali e religiose	55,8	46,8	83,8	56,5	47,4	83,8
9. Istruzione	2,3	2,3	100	2,3	2,3	100
10 Protezione sociale	6.566,3	6.548,7	99,7	6.570	6.550,3	99,7
Totali	49.617,3	47.947,1	96,6	50.364,9	48.342,0	95,9

La capacità di impegno rispetto agli stanziamenti di competenza è lievemente superiore alla capacità di impegno sulla massa impegnabile e raggiunge un livello apprezzabile ad eccezione della "difesa" e delle "attività ricreative, culturali e di culto".

¹⁴ Ad un'ulteriore disaggregazione risulta che la funzione "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" comprende, al 2° livello: 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili"; 1.8 "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione".

La funzione "difesa" si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello "difesa civile".

La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.1 "servizi di polizia", 3.2 "servizi antincendio", 3.5 "ricerca e sviluppo per l'ordine pubblico e la sicurezza", 3.6 "ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabile".

La "tutela dell'ambiente" si articola esclusivamente nella funzione 5.3 "riduzione dell'inquinamento".

La funzione "insediamenti urbani e assetto del territorio" comprende: 6.2 "assetto territoriale"; 6.4 "illuminazione stradale".

La funzione "attività ricreative, culturali e religiose" al 2° livello si articola esclusivamente nella funzione 8.4 "servizi religiosi e altri servizi per la collettività".

Infine, la "protezione sociale" comprende sette funzioni di secondo livello: 10.1 "malattia e invalidità"; 10.2 "vecchiaia"; 10.3 "superstiti"; 10.4 "famiglia"; 10.6 "alloggi"; 10.7 "esclusione sociale non altrimenti classificabile"; 10.9 "protezione sociale non altrimenti classificabile".

¹⁵ La funzione-obiettivo "istruzione" si riferisce ad un unico capitolo, il 7240 recante "contributo straordinario quindicennale alla provincia di Reggio Calabria per la contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie, per interventi in materia di edilizia scolastica", di nuova istituzione.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizza. di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	67.656,2	39.640,4	26.757,5	39,5	67,5
2. Difesa	689,0	533,6	458,9	66,6	86,0
3. Ordine pubblico e sicurezza	16.301,0	14.397,4	13.441,2	82,4	93,4
5. Protezione dell'ambiente	0,6	0,5	0,4	66,7	80,0
6. Abitazioni e assetto territoriale	380,6	380,5	340,4	89,4	89,5
8. Attività ricreative, culturali e di culto	60,8	56,6	48,2	79,3	85,2
9. Istruzione	2,3	2,3	2,3	100	100
10 Protezione sociale	6.663,6	6.498,3	6.359,4	95,4	97,9
Totali	91.754,1	61.509,6	47.408,3	51,7	77,1

La capacità di spesa, rispetto ai dati del 1998, è migliorata sia con riguardo alla massa spendibile che alle autorizzazioni di cassa (rispettivamente, 50,0% e 74,6% nel 1998).

I residui totali (42.950,5 mld) gravano per 39.947,4 mld sulla funzione obiettivo "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" (in particolare sono interessati i capitoli riguardanti i trasferimenti agli enti locali), per 2.468,4 mld sulla funzione "ordine pubblico e sicurezza", per 202,2 mld sulla funzione "difesa", per 285,3 mld sulla funzione "protezione sociale", per 6,9 mld sulla funzione "attività ricreative" e per 40,1 mld sulla funzione "insediamenti urbani ed assetto del territorio".

2.3 Analisi della spesa per centri di responsabilità.

La quota maggiore delle risorse è gestita dal centro di responsabilità "amministrazione civile" con 28.265,2 mld, in gran parte destinati ai finanziamenti agli enti locali. I "servizi civili" gestiscono 6.291,5 mld, la "pubblica sicurezza" 10.821,7 mld e la "protezione civile e servizi antincendi" 2.483,5 mld.

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

(in miliardi)

Centro di responsabilità	1998			1999		
	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	120,2	112,4	93,5	114,9	114,3	99,5
Amministrazione generale e affari del personale	1.595,0	1.336,9	83,8	1.632,9	1.351,3	82,7
Amministrazione civile	30.750,9	30.509,0	99,2	28.265,2	27.485,5	97,2
Protezione civile e servizi antincendi	2.515,2	2.360,8	93,9	2.483,5	2.361,2	95,1
Servizi civili	15.754,2	12.355,7	78,4	6.291,5	6.275,0	99,7
Affari dei culti	8,0	5,8	72,5	7,5	7,1	94,7
Pubblica sicurezza	10.410,8	10.002,5	96,1	10.821,7	10.353,0	95,7
Totale	61.154,4	56.683,1	92,7	49.617,3	47.947,4	96,6

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

(in miliardi)

Centri di responsabilità	1998			1999		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	120,2	112,4	93,5	114,9	114,3	99,5
Amministrazione generale e affari del personale	1.625,6	1.361,0	83,7	1.656,0	1.372,1	82,8
Amministrazione civile	30.770,9	30.529,0	99,2	28.284,7	27.501,5	97,2
Protezione civile e servizi antincendi	2.583,2	2.426,1	93,9	2.513,7	2.389,5	95,1
Servizi civili	15.768,5	12.369,3	78,4	6.694,1	6.275,5	93,7
Affari dei culti	8,0	5,8	72,8	7,6	7,1	93,4
Pubblica sicurezza	11.005,2	10.074,6	91,5	11.493,7	10.682,0	92,9
Totale	61.881,7	56.878,2	91,9	50.364,7	48.342,0	95,9

La capacità di impegno è cresciuta, come dato assoluto, sia rispetto agli stanziamenti di competenza sia alla massa impegnabile.

Tabella di raffronto tra massa spendibile, autorizzazioni di cassa e pagamenti totali

(in miliardi)

Centri di responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizzazioni di cassa
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	122,3	129,4	114,7	93,8	88,6
Amministrazione generale e affari del personale	1.785,0	1.643,7	1.368,1	76,6	83,2
Amministrazione civile	67.975,0	39.929,6	26.976,4	39,7	67,6
Protezione civile e servizi antincendi	2.954,4	2.561,4	2.417,7	81,8	94,4
Servizi civili	6.358,1	6.274,3	6.222	97,9	99,2
Affari dei culti	8,1	8,0	7,3	90,1	91,3
Pubblica sicurezza	12.551,4	10.963,2	10.302,3	82,1	94,0
Totale	91.754,1	61.509,5	47.408,3	51,7	77,1

L'Amministrazione mostra una diminuita capacità di spesa rispetto al precedente esercizio, che riguarda tutti i centri di responsabilità ad eccezione del "gabinetto del Ministro".

Tabella dei residui totali anni 1998/1999

Centri di responsabilità	(in miliardi)	
	1998	1999
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	7,4	6,8
Amministrazione generale e affari del personale	150,4	251,5
Amministrazione civile	39.709,7	40.072,8
Protezione civile e servizi antincendi	462,4	508,9
Servizi civili	63,2	120,6
Affari dei culti	0,4	0,2
Pubblica sicurezza	1.674,3	1.989,5
Totale	42.068,0	42.950,5

L'art. 3 della legge n. 94 del 1997 dispone l'esame del Ministro del tesoro sullo stato di attuazione dei programmi in corso, al fine della conservazione in bilancio, come residui, delle somme in conto capitale, non impegnate entro l'esercizio finanziario di riferimento. Con d.P.C.M. del 14 marzo 2000 è stata determinata nella misura del 70% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1999.

(in miliardi)							
	Esercizi pregressi	Disponibilità competenza 1999	Totale	%	Richiesta amministrazione	% conservazione	Somme da eliminare minimo 30%
Ministero interno	12,5	806,1	818,6	5,5	55,1	6,7 %	763,5

3. La finanza locale.

3.1. Modalità di concessione dei contributi.

I vincoli sulla gestione di cassa degli enti locali sono stati definiti – nella stessa misura prevista per il 1988 – dalla legge n. 448 del 1998. Con tali norme sono state, infatti, estese anche al 1999 le disposizioni – già contenute nelle leggi n. 669 del 1996, n. 662 del 1996 e n. 449 del 1997 – con le quali sono stati disciplinati, ai fini del controllo complessivo dei flussi di finanza pubblica, l'erogazione dei trasferimenti erariali a favore di province e comuni e il "tiraggio" dai conti di tesoreria intestati agli enti stessi.

E' stato, in particolare, condizionato il pagamento dei trasferimenti di bilancio al raggiungimento di limiti di giacenza di tesoreria fissati nella misura del 14% delle assegnazioni di competenza per le province con popolazione superiore a 400.000 abitanti e del 18% per i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti. Gli enti locali di dimensioni inferiori restano soggetti al limite del 20%.

Quanto alle modalità di accreditamento, la legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha confermato le disposizioni per l'anno precedente. Per le province ed i comuni con popolazione rispettivamente inferiore a 400.000 e 60.000 abitanti le assegnazioni avvengono con comunicazione; per gli enti con popolazione superiore è previsto un monitoraggio e la possibilità di richiedere per spese improcrastinabili ed inderogabili il pagamento diretto e immediato dei trasferimenti. Per questi enti, le citate leggi n. 499 del 1997 e n. 448 del 1998 non assoggettano più i trasferimenti erariali al sistema delle comunicazioni alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Presupposto per il pagamento in conto competenza o in conto residui è

il raggiungimento dei limiti di giacenza verificati sulla base dei dati per l'esercizio in esame, dal decreto del Ministero del tesoro del 4 marzo 1999. I limiti di giacenza sono confrontati con i dati dell'ufficio centrale del bilancio del Ministero dell'interno sulle liquidità dei conti di tesoreria di ciascun ente locale. Il pagamento, disposto a favore degli enti le cui disponibilità di cassa risultino inferiori al limite di giacenza, è effettuato per un ammontare tale da riportare la disponibilità liquida dell'ente al di sopra del richiamato limite di giacenza. In base al citato decreto del tesoro del 4 marzo 1999, le erogazioni disposte a seguito di monitoraggio riguardano i soli contributi ordinari, contributi consolidati, fondo perequativo per la fiscalità locale e fondo per lo sviluppo degli investimenti spettanti agli enti locali in competenza 1999 e in conto residui. Per le altre tipologie di contributi erariali relativi al 1999 i pagamenti sono stati disposti con emissione di mandati diretti presso le competenti sezioni di tesoreria.

E' possibile derogare al limite di giacenza, con autorizzazione del Ministero del tesoro, solo se l'ente locale dimostra l'esigenza di fronteggiare spese immediate ed improcrastinabili, che non trovano copertura nelle disponibilità di cassa.

A seguito dell'erogazione condizionata dei trasferimenti, a partire dal 1997 sui principali capitoli gestiti dalla Direzione centrale per la finanza locale (capitoli 1601, 1602, 1603 e 7232) è consistente la quota di residui accumulati a fine esercizio. La causa di questo fenomeno è da ricondurre quasi esclusivamente ai limiti posti al "tiraggio" sulla tesoreria unica dai provvedimenti finanziari per gli anni 1997/1999.

Al ridotto ammontare dei trasferimenti erariali che, soprattutto nel 1997, sono stati erogati agli enti locali ha, tuttavia, fatto riscontro la concessione di anticipazioni da parte delle sezioni di tesoreria provinciale, in parte sostitutive delle mancate erogazioni dal bilancio dello Stato. In tal modo, mentre si conseguiva l'obiettivo di controllo dei flussi di cassa di bilancio - con la conseguente menzionata lievitazione dei residui passivi - veniva, però, a determinarsi un ingente ammontare di crediti a favore della Banca d'Italia.

I previsti rimborsi a favore della Banca d'Italia - da regolare a valere sulle autorizzazioni di cassa del bilancio dello Stato - si sono, tuttavia, realizzati con notevoli scostamenti temporali, anche in ragione dell'adeguamento delle autorizzazioni stesse intervenuto solo in sede di assestamento. L'Amministrazione ha, infatti, comunicato che, per i tardivi accreditamenti dei fondi di cassa, a fronte di richieste della Banca d'Italia pari a 41.846 mld, alla data del 10 aprile scorso, è stato possibile effettuare rimborsi per 27.037 mld; si è determinata una differenza ancora da rimborsare di 14.809 mld (1.614 mld relativi al 1° trimestre, 5.102 mld al 2°, 3.525 mld al 3° e 4.568 mld al 4°). Poiché gli stanziamenti di cassa sono stati incrementati solo a fine esercizio è stato possibile utilizzarli solo parzialmente.

E' da ricordare, infine, che anche gli enti locali (come le Regioni) sono stati chiamati a concorrere agli obiettivi generali di finanza pubblica - derivanti dalla sottoscrizione del Patto di stabilità e crescita in sede europea - attraverso le norme relative al c.d. "patto di stabilità interno" (legge n. 448 del 1998, art. 28) diffusamente analizzato in altra parte della presente Relazione¹⁶.

3.2 Risultati di consuntivo

Di seguito si espongono sinteticamente i dati contabili concernenti i maggiori capitoli gestiti dalla Direzione centrale.

Trasferimenti di parte corrente

Cap. 1601 - Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali;

Cap. 1602 - Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale;

Cap. 1603 - Fondo da ripartire per la costituzione di nuove province.

¹⁶ Cfr. Vol. I della Relazione al Parlamento presentata il 27 giugno 2000.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Fondo ordinario
cap. 1601Fondo perequativo
cap. 1602Fondo consolidato
cap. 1603

(in miliardi)

Anni	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni
1995	18.549,3	18.548,9	1.515,7	1.515,7	4.196,7	4.155,0
1996	18.535,4	18.174,0	1.807,9	1.807,8	4.173,9	4.173,9
1997	17.470,5	17.470,6	1.797,5	1.797,4	4.062,6	4.062,6
1998	17.166,4	17.166,4	2.176,8	2.176,4	4.101,1	4.101,1
1999	14.528,3	14.528,1	1.900,0	1.889,9	4.095,0	4.095,0

Fondo ordinario
cap. 1601Fondo perequativo
cap. 1602Fondo consolidato
cap. 1603

(in miliardi)

Anni	Autorizzaz. di cassa	Pagamenti	Autorizzaz. di cassa	Pagamenti	Autorizzaz. di cassa	Pagamenti
1995	18.547,8	18.263,4	1.515,7	1.515,6	4.232,3	4.103,3
1996	19.035,6	17.027,8	1.807,9	1.806,6	4.227,3	4.147,1
1997	9.131,9	2.565,3	647,5	211,7	2.057,2	685,9
1998	18.390,6	11.049,7	2.999,9	1.157,2	3.941,1	2.590,1
1999	23.231,5	13.930,3	3.163,2	1.854,2	5.932,4	4.000,0

I residui totali, per i capitoli predetti, al 31 dicembre 1999 ammontano a 30.837,1 mld, così ripartiti: cap. 1601 23.234,0 mld, cap. 1602 2.486,4 mld, cap. 1603 5.116,7 mld.

Le risorse per i trasferimenti in conto capitale sono allocate nei capitoli: 7232 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province; 7233 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane; 7235 - Fondo nazionale speciale per gli investimenti; 7236 - Fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

(in milioni)

Capitoli	Stanziamenti	Impegni	Pagato	Residui	Economie
7232	6.344,3	5.582,3	5.786,1	4.119,8	762,00
7233	25.284,0	25.283,7	8.798,3	24,1	0,02
7235	9.676,7	9.676,7	15.396,2	0	0
7236	130.000,0	128.843,5	113.415,0	106,1	1,10

3.3 Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali.

Il d.lgs. n. 400 del 1998 ha istituito presso il Ministero dell'interno l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, con il compito di promuovere la corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi, nonché la sperimentazione di nuovi documenti contabili. Con d.m. del 18 gennaio 1999 ne è stata determinata la composizione e, oltre ai compiti indicati dall'art. 109, comma 2 del d.lgs. n. 77 del 1995, come sostituito dal citato d.lgs. n. 400, all'Osservatorio è stato affidato lo studio della validità generale del sistema di distribuzione delle risorse erariali agli enti locali, di cui al d.lgs. n. 244 del 1997 e la formulazione di proposte di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti stessi.

L'attività dell'Osservatorio non è stata oggetto di direttive del Ministro, che dovrebbero individuarne le linee guida anche in relazione alle problematiche relative all'attuazione di un quadro normativo in rapida evoluzione.

Nel corso del 1999 l'Osservatorio ha predisposto un primo lavoro di orientamento per gli enti locali per la corretta gestione delle risorse e per l'applicazione dei principi contabili.

4. Personale.

4.1 Carriera prefettizia.

Il d.lgs. n. 139 del 2000 ha dato attuazione alla delega concessa al Governo per il riordino della carriera prefettizia (e diplomatica) dalla legge n. 266 del 1999, ridisegnando un assetto organico della carriera prefettizia e delle funzioni assegnatele. Si afferma l'unitarietà della carriera connessa alla specificità delle funzioni svolte di rappresentanza dello Stato, di collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali, di coordinamento degli uffici periferici dello Stato, di promozione in sede locale della cooperazione tra le amministrazioni pubbliche. La riforma introduce una circoscritta contrattazione con le rappresentanze di categoria per ciò che attiene al trattamento economico ed alcuni aspetti del rapporto di lavoro. Sotto l'aspetto ordinamentale la carriera viene ad articolarsi in tre qualifiche (otto prima del decreto delegato) con un meccanismo di reclutamento ed avanzamento che garantisca un congruo riassetto funzionale della carriera in corrispondenza con le attribuzioni previste dai decreti legislativi di riforma della struttura di governo (dd.lgs. nn.300 e 303 del 1999).

La nuova disciplina prevede altresì un riequilibrio delle retribuzioni della carriera prefettizia rispetto a quelle della dirigenza ministeriale contrattualizzata, per l'eliminazione di eventuali sperequazioni. La disciplina di specifici aspetti è demandata ad ulteriori provvedimenti, alcuni dei quali richiedono tempestività di emanazione: per la costituzione della Commissione consultiva per la nomina a prefetto, per l'istituzione della Commissione per la progressione in carriera, per la individuazione dei posti di funzione a livello centrale e periferico, di individuazione degli uffici di particolare rilevanza.

Alla data del 31 dicembre 1999 erano in servizio 1.644 funzionari della carriera prefettizia, confermando un decremento iniziato nel 1997 (1.763 al 31 dicembre 1997, 1.696 al 31 dicembre 1998). Le riduzioni interessano le qualifiche più alte nella carriera: prefetto di 1 classe, prefetto, vice prefetto.

4.2 Dirigenza.

Nell'ambito della dirigenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a seguito del C.C.N.L. stipulato il 1° ottobre 1997, sono stati definiti¹⁷ i criteri per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali, e la disciplina per la rotazione periodica ed il rinnovo degli incarichi. Sulla base di tali criteri, nel mese di ottobre 1998, sono stati conferiti 37 incarichi a tempo determinato. A seguito dell'emanazione del d.P.R. n. 150 del 1999¹⁸, tutta la dirigenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è confluita nel ruolo unico; in applicazione delle norme transitorie di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 150, l'Amministrazione ha confermato, per due anni, nell'incarico rivestito tutti i dirigenti del Corpo in servizio alla data del 10 giugno 1999 (data di entrata in vigore del regolamento), e per quattro anni (durata prevista nel primo provvedimento di affidamento) i 37 dirigenti nominati sulla base dei criteri di cui sopra.

In merito alla problematica dei contratti individuali, l'Amministrazione ha provveduto alla stipula di 14 contratti per dirigenti neo promossi e di 6 dirigenti di II fascia destinati ad altro incarico, utilizzando per l'individuazione delle sedi, i criteri già stabiliti. E' inoltre avviata la procedura per il conferimento dell'incarico di I fascia di Ispettore generale capo dei servizi antincendi. Sulla base delle circolari del Dipartimento della funzione pubblica del 5 e 25 novembre 1999, è stato predisposto lo schema di contratto per tutti i dirigenti che permangono

¹⁷ D.m. 17 agosto 1998.

¹⁸ Sezione del controllo. Collegio I. deliberazione n. 44 del 1999.

nello stesso incarico, individuando per ciascun ufficio gli obiettivi, ai sensi dell'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 29 del 1993.

Con d.m. 16 giugno 1999 sono state rideterminate le funzioni dirigenziali di alcuni uffici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ferma rimanendo la consistenza complessiva dei posti dirigenziali; con tale riordino sono state conferite le funzioni inerenti il servizio aereo del Corpo ed il Servizio informativo automatizzato.

4.3 Personale dell'amministrazione civile dell'interno.

La legge n. 288 del 1999 ha previsto per il triennio 1999/2001 l'assunzione di un contingente non superiore a 5.000 unità di personale, da destinare alla copertura delle esigenze del Dipartimento di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 36 della legge n. 121 del 1982. E' stata sostanzialmente confermata la consistenza organica del personale dell'amministrazione civile, escluso il personale della carriera prefettizia, nei limiti determinati dal d.P.R. n. 340 del 1982 e dalle successive leggi di incremento. Alla legge non è stata ancora data attuazione anche perché, al momento della sua entrata in vigore, si era esaurita la fase autorizzatoria delle assunzioni ed era già stato utilizzato il contingente di assunzioni previsto dalla legge finanziaria.

L'Amministrazione ha predisposto una diversa articolazione che recepisce i nuovi profili professionali istituiti dall'accordo del 26 febbraio 1998 e tiene conto delle nuove esigenze che emergono a seguito della riorganizzazione del Ministero a livello centrale e periferico.

4.4 Servizio di controllo interno.

Il servizio di controllo interno è stato istituito con d.m. 6 marzo 1998 n. 111 ed ha operato nell'esercizio in esame sulla base della normativa precedente il d.lgs. n. 286 del 1999, che ha ridefinito la disciplina di carattere generale in materia di controlli interni. Nel sottolineare la necessità che l'Amministrazione dia piena e tempestiva attuazione alla nuova disciplina, si osserva che è in corso di predisposizione il nuovo regolamento che dovrà disciplinare le funzioni del Servizio ai sensi del d.lgs. n. 286, raccordandosi, tra l'altro, con il d.lgs. 139 del 2000 di riordino della carriera prefettizia. Il Servizio è stato ricostituito con decreto entro i tre mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 286 ed ha potuto operare senza alcuna interruzione.

L'attività del Servizio risente ancora della necessità di approfondire l'analisi delle strutture centrali per identificare i centri di costo, le funzioni, le risorse ed i carichi di lavoro (a tal fine ha avviato un esame dei processi di servizio) e di realizzare dei modelli operativi da applicare al processo di emanazione delle direttive del ministro. In particolare, ha elaborato un procedimento per la predisposizione dei documenti programmatici, che dovranno articolarsi nelle seguenti fasi: presentazione delle proposte dei dirigenti generali titolari dei centri di responsabilità, intervento del servizio di controllo per la definizione dei meccanismi di monitoraggio e di valutazione, successiva attività di verifica a consuntivo, presentazione della relazione conclusiva al Ministro.

Inoltre, il Servizio ha collaborato alla programmazione ed alla predisposizione delle direttive generali del Ministro per l'esercizio 2000 ed alla progettazione di un sistema informativo automatizzato di supporto al controllo di gestione e al controllo strategico, da inserire nel piano di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati per il triennio 2000/2002.

5. Conferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali (d.lgs. n. 112 del 1998).

5.1 Invalidi civili.

Per quanto attiene alle funzioni amministrative in materia di invalidi civili¹⁹, l'art. 130 del d.lgs. n. 112 ha attribuito all'INPS le funzioni di erogazione delle provvidenze ed alle regioni (con onere di successivo trasferimento agli enti locali) delle funzioni attinenti le concessioni dei benefici.

Già nel 1998 l'Amministrazione ha provveduto a trasferire all'INPS²⁰ la funzione "erogatoria" unitamente alla competenza decisionale in merito ai ricorsi amministrativi e la legittimazione passiva nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi in materia. Ciò ha comportato una riduzione dell'intervento delle prefetture nel settore.

Il d.P.C.M. 26 maggio 2000²¹ ha fissato al 1° gennaio 2001 la data di trasferimento delle funzioni di concessione dei benefici ed ha individuato le risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni stesse. Per le spese di funzionamento sono trasferiti 4,2 mld, dai quali sono escluse le spese di personale, che saranno individuate a seguito del trasferimento delle risorse umane, indicate in 557 unità (pari al 13% del personale, valutato in 4.300 unità, che esercita funzioni amministrative nelle prefetture). Il citato d.P.C.M. prevede altresì che, su richiesta delle regioni e sulla base di accordi definiti in sede di Conferenza Stato-Regioni, il Ministero dell'interno²², presti attività di supporto per lo svolgimento dei compiti trasferiti e di consulenza per assicurare funzionalità al servizio trasferito.

In relazione alla ripartizione delle competenze fra regioni ed enti locali nei confronti delle regioni inadempienti all'obbligo di emanare atti normativi di individuazione delle funzioni trasferite o delegate e di quelle mantenute alla competenza regionale, il Governo ha esercitato con il d.lgs. n. 96 del 1999 il prescritto intervento sostitutivo. L'art. 47 attribuisce ai comuni le funzioni relative alla concessione dei trattamenti economici di cui all'art. 130, comma 2 del d.lgs. n. 112²³.

5.2 Minori a rischio di criminalità.

Non è stato attuato il trasferimento alle regioni, disposto dal d.lgs. n. 112, delle funzioni in materia di erogazione di servizi sociali in favore dei minori a rischio di coinvolgimento²⁴ in attività criminose, di cui alla legge n. 216 del 1991. Le funzioni attengono all'erogazione di contributi per il finanziamento di progetti finalizzati alla prevenzione della criminalità minorile, elaborati da enti pubblici o privati, per interventi di carattere sociale o educativo.

¹⁹ Invalidi civili, sordomuti e ciechi civili.

²⁰ Presso l'INPS è stato istituito apposito fondo di gestione, che è finanziato dal bilancio dello Stato, dall'anno 2000, a carico del cap. 6020 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

²¹ Sul provvedimento è stato acquisito il parere della Conferenza unificata (Stato, regioni, città ed autonomie locali) e della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa istituita ai sensi dell'art. 5 della legge n. 59 del 1997.

²² In merito al trasferimento delle competenze agli enti locali ed alle eventuali difficoltà operative degli stessi, si osserva che il sottosegretario di Stato al ministero dell'interno nella seduta del 12 ottobre 1999 della Commissione parlamentare istituita dalla legge n. 59 del 1997, ha espresso il parere che sarebbe stato opportuno affidare all'INPS la gestione delle funzioni relative agli invalidi civili, previa convenzione con le regioni interessate. Successivamente, in sede di Conferenza unificata è stato raggiunto un accordo per definire una convenzione tipo, che prevede l'affidamento all'INPS da parte dei comuni delle attività istruttorie connesse alla concessione delle provvidenze, permanendo all'ente locale la potestà decisionale.

²³ Il d.d.l. atto Camera n. 4931 concernente "Disposizioni per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali", affronta nella materia in esame le problematiche relative all'esigenza di speditezza dell'azione amministrativa. Tra i principi ed i criteri direttivi indica la semplificazione e l'unificazione delle procedure riguardanti anche gli emolumenti economici spettanti agli invalidi civili.

²⁴ La legge n. 216 del 1991 prevede anche interventi nel settore del disagio minorile di competenza del Ministero della giustizia.

5.3 Funzioni in materia di protezione civile.

Per dare attuazione all'art. 108 del d.lgs. n. 112 l'Amministrazione sta procedendo alla individuazione delle risorse da trasferire alle regioni ed agli enti locali in materia di protezione civile. In sede di riunione della Conferenza Unificata, in data 16 marzo 2000, è stato predisposto uno schema di d.P.C.M. nel quale sono state quantificate le risorse finanziarie da trasferire alle regioni, alle province autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali con riferimento alla gestione dei centri assistenziali di pronto intervento (C.A.P.I.).

Al sistema delle Regioni e delle autonomie sono destinati 50 miliardi per il finanziamento delle funzioni di cui all'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998; 1.273 milioni relativi alle spese di funzionamento legate al trasferimento del 35% dei C.A.P.I., e in 1.570 milioni da trasferire alle province per le funzioni di predisposizione dei piani provinciali di emergenza. Il trasferimento dei Centri (C.A.P.I.) richiede la valutazione dei canoni di locazione delle sedi da trasferire, presuntivamente determinati in 427 milioni. Anche questo provvedimento che individuerà le modalità di trasferimento dovrà essere sottoposto alla Conferenza Unificata²⁵. Le risorse complessive così determinate (3.270 milioni) rappresentano il 34,5% dell'importo totale delle somme allocate nei relativi capitoli di bilancio del Ministero dell'interno²⁶.

6. Profili di attività istituzionale.

6.1 Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

6.1.1 Il contrasto all'immigrazione clandestina²⁷.

In materia, le competenze del Ministero dell'interno attengono alle funzioni di controllo delle frontiere, ai respingimenti ed alle espulsioni; alle attività amministrative di rilascio dei permessi di soggiorno di competenza delle questure; all'accertamento dell'identità e della nazionalità dei clandestini; all'istituzione, gestione e vigilanza dei centri di permanenza temporanea e assistenza.

Trattasi di funzioni che la legge non riconduce tutte direttamente alla materia della lotta all'immigrazione clandestina (ed alla criminalità collegata) ma comunque a questa sono connesse.

La tutela dell'ordine pubblico nello specifico settore, attraverso un efficace sistema di controllo e contrasto del flusso irregolare di clandestini, pur se non considerata assorbente di tutti gli aspetti connessi all'immigrazione clandestina, è ritenuta nel documento programmatico di Governo (per gli anni 1998/2000 approvato con d.P.R. 5 agosto 1998) un indispensabile presupposto per un valido programma di integrazione. Sono indicati quali specifici obiettivi: maggiori controlli di frontiera e costieri; l'attribuzione di maggiori risorse per gli accompagnamenti alle frontiere; la vigilanza esterna dei centri di permanenza temporanea.

La programmazione del Governo ha carattere generale e deve essere seguita dalla programmazione del ministro interessato che, nelle note preliminari agli stati di previsione e nelle direttive, deve tradurre nel concreto le linee guida indicate dall'Autorità di governo.

La programmazione del Ministro dell'interno sulla specifica materia non appare ancora pienamente consapevole della necessità che le politiche pubbliche di settore si traducano in programmi, obiettivi e priorità di indirizzo per l'attività dell'apparato amministrativo.

Sul piano organizzativo si osserva peraltro che è stato istituito il Servizio immigrazione e polizia di frontiera, con un potenziamento di organico di 1.400 unità (da 5.200 a 6.600).

²⁵ Nel quadro di trasferimento delle funzioni in materia di protezione civile, è stata definita l'entità numerica del personale dei Dipartimenti della protezione civile da trasferire, determinata in 60 unità.

²⁶ Capitoli 1909, 1914, 1989, 2052, 7329 gestiti dalla Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi.

²⁷ Cfr. Il capitolo "Le politiche pubbliche dell'immigrazione" nella Relazione al Parlamento presentata il 27 giugno 2000.

L'Amministrazione intende potenziare il controllo delle frontiere esterne più interessate agli ingressi di clandestini anche attraverso infrastrutture e tecnologie avanzate. Per una verifica a posteriori della attuazione delle scelte e della loro efficacia, occorre un maggior dettaglio dei programmi relativi al centro di responsabilità competente.

L'Amministrazione ha in programma di assegnare maggiori unità di personale al contrasto all'immigrazione illegale, attraverso il recupero di personale della Polizia di Stato in servizio presso gli uffici di frontiera, attualmente impiegati in attività di controllo che saranno date in affidamento ai privati²⁸.

Stranieri immessi nei centri

	1999	2000 (gennaio)
Rimpatriati	3.987	209
Dimessi senza rimpatrio	6.773	157
Totale	11.269	979

Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Al 31 dicembre 1999 erano presenti nei Centri 509 stranieri; a questa data, pertanto, solo il 35% degli stranieri immessi erano stati rimpatriati con una spesa di 8,2 mld (9,6 mld nel 1998). Al 31 gennaio 2000 si trovavano nei Centri 613 stranieri.

L'Amministrazione incontra difficoltà a completare le procedure di identificazione entro i trenta giorni previsti dal t.u. nei casi in cui i consolati dei Paesi di origine non collaborano.

Il Ministero dell'interno nel mese di marzo del corrente anno ha trasmesso al Parlamento, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, la prima Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione del documento programmatico.

Nel 1999 sono stati arrestati 350 trasportatori e sequestrati 241 mezzi, di cui 164 natanti. Nel mese di gennaio 2000 gli arresti sono stati 10 ed i mezzi sequestrati 11.

	Totale immigrazione irregolare	Stranieri rimpatriati					
		Totale	Respinti alla frontiera	Respinti dai questori	Espulsi con accompagnamento alla frontiera	Espulsi con provvedimento dell'A.G.	Stranieri riammessi
1998	Dato non ricevuto	54.135	29.583	15.564	8.546	432	Dato non ricevuto
1999	113.390	72.392	36.937	11.500	12.036	520	11.390
Gen 2000	8.387	5.421	3.563	605	737	14	502

Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza

Nel 1998 sono stati intimati a lasciare il territorio nazionale 44.121 stranieri, 40.489 nel 1999, 2.353 del mese di gennaio 2000. Non si conosce il dato certo degli stranieri che hanno ottemperato all'intimazione e lasciato il territorio nazionale, sia per le note difficoltà nell'esecuzione di tali allontanamenti, sia perché non tutti al momento di attraversare la frontiera comunicano tale circostanza.

In materia di regolarizzazioni il Ministero dell'interno ha comunicato che alla data del 21 marzo 2000 su 250.966 istanze presentate ne erano state accolte 165.844, respinte 21.441 ed erano ancora in trattazione 63.681, che dovrebbero essere definite in tempi brevi senza la necessità di potenziamento degli organici degli uffici interessati.

²⁸ La devoluzione dei suddetti servizi è resa possibile dal d.m. n. 85 del 29 gennaio 1999 (regolamento di attuazione della legge n. 217 del 1992, che in materia consente l'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza in ambito aeroportuale).