

## **AVVERTENZA**

L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato R.G.S.-C.D.C. al 31 maggio 2005, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato alla Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

## Ministero dell'interno

### **1. Considerazioni generali e di sintesi**

**2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali:** 2.1 *Profili generali*; 2.2. *Effetti della manovra di contenimento della spesa*: 2.2.1 “Affari interni e territoriali”; 2.2.2 “Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile”; 2.2.3 “Pubblica sicurezza”; 2.2.4 “Libertà civili ed immigrazione”; 2.3 *Auditing*: 2.3.1 In materia di “entrata”; 2.3.2 In materia di “spesa”: 2.3.2.1 Eccedenze; 2.3.2.2 Oneri latenti.

**3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di intervento:** 3.1 *Programmi ed obiettivi*; 3.2 *Dipartimento per gli affari interni e territoriali*: 3.2.1 Risultati di consuntivo; 3.2.2 Contabilità degli enti locali; 3.2.3 Attività di vigilanza sull'Agazia per la gestione autonoma dell'Albo dei segretari comunali e provinciali; 3.3 *Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*: 3.3.1 Risultati di consuntivo; 3.3.2 Potenziamento del parco automezzi; 3.3.3 Difesa civile e protezione civile; 3.4 *Dipartimento delle libertà civili ed immigrazione*: 3.4.1 Risultati di consuntivo; 3.4.2 Progetto nazionale di sostegno delle vittime del traffico di esseri umani; 3.4.3 Status di rifugiato; 3.4.4 Fondo edifici di culto; 3.5 *Dipartimento della pubblica sicurezza*: 3.5.1 Risultati di consuntivo; 3.5.2 Poliziotto e carabiniere di quartiere; 3.5.3 Piano operativo nazionale “Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia”.

**4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrattuale:** 4.1 *Organizzazione*; 4.2 *Personale*: 4.2.1 Carriera prefettizia; 4.2.2 Dirigenza contrattualizzata; 4.2.3 Personale amministrativo; 4.2.4 Spesa per la dirigenza contrattualizzata ed il personale dei livelli; 4.2.5 Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 4.2.6 Pubblica sicurezza; 4.3 *Contratti*: 4.3.1 Dipartimento dei vigili del fuoco; 4.3.2 Dipartimento della pubblica sicurezza; 4.3.3 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

### **5. Protezione civile.**

**6. Immigrazione:** 6.1 *Profili generali*; 6.2 *le Amministrazioni interessate*: 6.2.1 Ministero dell'interno; 6.2.2 Ministero degli affari esteri; 6.2.3 Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### 1. Considerazioni generali e di sintesi

Come è noto, la riforma disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999 ha confermato il Ministero dell'interno quale amministrazione a competenza generale, con funzioni di garanzia dell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, relative alla regolare costituzione e funzionamento degli organi degli enti locali, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico ed alla difesa civile, nonché alla tutela dei diritti civili, di cittadinanza ed immigrazione. In particolare, la struttura periferica dell'Amministrazione era stata ridisegnata intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio Territoriale di Governo (UTG), organicamente inserito nel ministero e retto dal prefetto, posto in rapporto funzionale con il Governo per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali. Le prefetture erano state trasformate dall' art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 in uffici di governo per esercitare, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici, a fianco, come si è detto, alle funzioni di rappresentanza generale del Governo; funzioni, quest'ultime confermate dalla legge n. 131 del 2003<sup>1</sup>. Numerose erano, peraltro, le eccezioni: oltre alle amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e della giustizia (Ministeri della difesa e della giustizia), mantenevano gli apparati periferici i Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, per i beni e le attività culturali.

La riforma non è mai stata pienamente realizzata per le difficoltà che tale accorpamento funzionale, organizzativo e logistico ha incontrato, determinate anche dalle resistenze di alcune Amministrazioni statali, che si sono opposte alla confluenza delle proprie funzioni negli uffici territoriali di governo. La denominazione di tali uffici è stata successivamente modificata dall'art. 22, comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dalla legge n. 189 del 2002, in prefetture – uffici territoriali del Governo.

Da ultimo, a conferma delle difficoltà a dare attuazione al disegno riformatore, il d.lgs. n. 29 del 2004 ha sostituito l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 ed ha di fatto abolito gli UTG, riconfermando le tradizionali funzioni di coordinamento del prefetto nei confronti degli uffici statali periferici e di rappresentanza dell'autorità di governo<sup>2</sup>, alle quali è stato aggiunto un potere sostitutivo, che può essere esercitato previo assenso del Ministro competente e dopo averne informato il Presidente del Consiglio dei ministri, per l'assunzione di provvedimenti posti in essere per evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi (sul punto della mancata attuazione della riforma del 1999, si veda il capitolo "l'organizzazione" di questa relazione).

Nel settore della protezione civile la Corte nelle precedenti relazioni aveva sottolineato alcuni aspetti problematici della disciplina vigente. Come è noto, infatti, il sistema della protezione civile è stato oggetto di vari interventi normativi, non sempre coordinati tra di loro<sup>3</sup>.

Il d.lgs. n. 300 del 1999 aveva ridefinito il vertice del sistema, attribuendo al Ministro dell'interno funzioni di indirizzo politico e di controllo ed all'Agenzia di protezione civile

<sup>1</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Ai sensi dell'art. 10, il prefetto deve garantire il rispetto del principio di collaborazione tra Stato e Regione, la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari generali ed ai ministri interessati, degli statuti e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli artt. 123 e 127 della Costituzione, e l'eventuale invio degli stessi alle Avvocature dello Stato competenti, la promozione dell'attuazione delle intese e dell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione, la verifica dell'interscambio delle informazioni, l'indizione delle elezioni regionali.

<sup>2</sup> Il potenziamento degli strumenti di rappresentanza generale del Governo sul territorio è indicato negli obiettivi della direttiva del ministro per il 2004.

<sup>3</sup> In particolare, il decentramento amministrativo, disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998, aveva collocato la materia tra quelle attribuite alla competenza primaria delle regioni e degli enti locali, attesa la connessione con il territorio e l'ambiente. Al livello statale erano state lasciate le attribuzioni necessarie a garantire un grado uniforme di protezione civile su tutto il territorio nazionale e di salvaguardia dell'esigenza di fornire una tempestiva ed efficace risposta del sistema in occasione di eventi di eccezionale gravità. A tal fine, l'art. 107 aveva mantenuto allo Stato alcuni compiti tassativamente indicati<sup>3</sup> e conferito alle Regioni, Province e Comuni le rimanenti competenze.

compiti tecnico-operativi e scientifici. Successivamente, la legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 117 Cost., ha incluso la protezione civile tra le materie a legislazione ripartita<sup>4</sup>. L'agenzia è stata soppressa con DL n. 343 del 2001<sup>5</sup> e le responsabilità nazionali del settore sono state nuovamente assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Dipartimento della protezione civile, con l'attribuzione al Ministro dell'interno, tra le altre, delle funzioni in materia di politiche di protezione civile e prevenzione incendi, fatte salve le specifiche competenze assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri<sup>6</sup>.

L'art. 4 del recente DL n. 90 del 2005<sup>7</sup>, interviene nella disciplina della materia attribuendo la titolarità piena della funzione nel settore della protezione civile interamente al Presidente del Consiglio dei ministri, che può farne oggetto di delega ed ha, a tal fine, abrogato ogni riferimento normativo in materia di politiche di protezione civile, recato dagli artt. 1, 3, 5 e 6 bis del DL n. 343 del 2001<sup>8</sup>, ad attribuzioni del Ministro o del Ministero dell'interno<sup>9</sup>. Rimangono attribuite al Ministro le funzioni che la normativa vigente conferisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La necessità di uniformità di indirizzo nelle politiche di protezione civile, di coordinamento e di esercizio dei poteri di ordinanza, nonché di unitario espletamento delle attribuzioni del Servizio nazionale della protezione civile, è stata risolta dal legislatore attribuendone la piena ed esclusiva titolarità al Presidente del Consiglio dei ministri. In proposito dovranno essere comunque approfondite le delicate, complesse problematiche relative ad attribuzioni operative e gestionali alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

E' ormai definita la nuova disciplina dell'immigrazione e dell'asilo, disegnata dalla legge n. 189 del 2002<sup>10</sup>, con la quale è stato modificato ed integrato il precedente quadro normativo, di cui alla legge n. 40 del 1998<sup>11</sup>, al d.lgs. n. 280 del 1998<sup>12</sup> ed al DPR n. 39 del 1999<sup>13</sup>.

In considerazione dell'importanza della materia trattata, delle dimensioni del fenomeno, dell'entità delle risorse stanziare e del numero delle amministrazioni interessate, la Corte negli

<sup>4</sup> Tale norma attribuisce allo Stato la definizione dei principi generali della materia ed alle Regioni l'emanazione della normativa di dettaglio, non affrontando la problematica relativa alla competenza statale per tutti quegli interventi che interessano l'ambito territoriale di più Regioni (art. 2, comma 1, lett. c. della legge n. 225 del 1992).

<sup>5</sup> DL 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

<sup>6</sup> L'art. 1 del d.l. n. 343 del 2001 attribuiva la titolarità delle politiche di protezione civile al Ministro dell'interno ed il successivo art. 5 attribuisce la stessa titolarità al Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>7</sup> Decreto legge 31 maggio 2005, n. 90, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione civile".

<sup>8</sup> Decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

<sup>9</sup> L'attuale quadro normativo mantiene, peraltro, in essere le criticità attinenti ai rapporti tra Regioni e prefetti, ai quali la legge 225 del 1992, non modificata dalla successiva normativa, ha conferito poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi calamitosi sul territorio provinciale. Infatti, l'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha conferito alle Regioni il potere di individuare i principi in base ai quali le province ed i comuni devono predisporre i piani di emergenza di rispettiva competenza e di attuazione delle misure urgenti, avvalendosi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel contempo, l'art. 5, comma 4, del richiamato d.l. n. 343 del 2001, anche per fare chiarezza tra i poteri del prefetto e della Regione, ha richiamato come vigente l'art. 14 della citata legge n. 225, salvaguardando il ruolo del prefetto nella fase della gestione dell'emergenza ed in quella precedente della pianificazione.

<sup>10</sup> Legge 30 luglio 2002, n. 189, recante "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo". Le modifiche più rilevanti riguardano le procedure per la determinazione dei flussi di ingresso, le procedure per il rilascio dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno, rese più rigorose, l'ampliamento dei casi di espulsione amministrativa ed il prolungamento del periodo di permanenza nei centri, insieme ad un maggiore controllo sulla effettività delle procedure di espulsione, la conferma del ricorso alla programmazione per la determinazione dei flussi di ingresso e la conferma del ruolo degli accordi con i Paesi di origine o di transito dei clandestini, quale strumento per contrastare l'immigrazione irregolare, il potenziamento ed il coordinamento delle attività di contrasto all'immigrazione clandestina nelle acque territoriali ed in alto mare, il potenziamento delle connessioni informatiche tra le Amministrazioni interessate alla materia.

<sup>11</sup> Legge 6 marzo 1998, n. 40.

<sup>12</sup> D.lgs. 25 luglio 1998, n. 280.

<sup>13</sup> DPR 31 agosto 1999, n. 39.

ultimi anni ha prestato una particolare attenzione all'attività svolta nel settore dall'Amministrazione in sede di elaborazione della relazione annuale al Parlamento, che accompagna il giudizio di parifica del bilancio dello Stato e nell'ambito dell'attività di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. In tale ultima sede, nel 2004<sup>14</sup>, è stata deliberata la prosecuzione dell'indagine sulla gestione delle risorse assegnate in connessione al fenomeno dell'immigrazione, avviata dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina. Le deliberazioni conclusive<sup>15</sup> avevano rilevato la incompiutezza dello stato di attuazione della normativa all'epoca vigente, legge n. 40 del 1998, prima, e legge n. 189 del 2002, sottolineando le conseguenze che da ciò derivavano.

Tenuto conto del breve lasso di tempo nel quale la nuova disciplina era stata effettivamente in vigore (il 2003 è stato il primo anno di piena operatività della legge n. 189), in sede di programmazione dell'attività della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per il 2004, con deliberazione n. 1 del 2004, è stata approvata un'ulteriore indagine attraverso la quale accertare lo stato di avanzamento della legge stessa e dei provvedimenti regolamentari ad esso collegati.

Nel rinviare alla deliberazione della Sezione del controllo<sup>16</sup> per un approfondito esame delle risultanze emerse in sede di indagine, si sottolineano alcune considerazioni di carattere generale, che attengono soprattutto alle difficoltà riscontrate nell'avanzamento del processo di completamento del sistema normativo delineato dalla legge di riforma, da ricondurre anche alla complessità della materia nella quale, come detto, interagiscono con il Ministero dell'interno anche altre amministrazioni.

Sul punto delle linee politiche in materia di immigrazione, si sottolinea che il documento programmatico, per gli anni 2004/2006, è stato approvato solo recentemente<sup>17</sup>, a triennio ormai ampiamente avviato, vanificando almeno in parte la funzione per la quale è stato voluto dal legislatore. Come è noto, infatti, l'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998, non abrogato dalla legge n. 189, ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico di settore. La necessità di un momento unitario di programmazione, che con cadenza triennale indichi gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri, nasce dalla complessità della materia, nella quale sono chiamate ad operare diverse amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo. Nel 2004 e nei primi mesi del corrente esercizio l'azione amministrativa nello specifico settore si è svolta senza un quadro di riferimento programmatico, di talché ne è più ardua la ricostruzione attraverso l'esame dei singoli interventi, che attengono al lavoro ed alla definizione dei flussi di ingresso, all'integrazione dell'immigrazione legale, al contrasto all'immigrazione clandestina, oltre che all'asilo ed ai rifugiati.

<sup>14</sup> Deliberazione n. 1/2004/G, punto 4.

<sup>15</sup> La Sezione del controllo, con deliberazioni n. 49/2001, punto 9.1 e n. 1/2003, nell'ambito della programmazione delle indagini di controllo successivo sulla gestione da svolgere nel 2002 e nel 2003, ha approvato un'indagine volta a riferire al Parlamento sui risultati gestionali raggiunti, l'efficienza e l'efficacia delle diverse misure e dei diversi interventi, la regolarità delle procedure, l'efficiente impiego delle risorse umane, la coerenza del disegno organizzativo con gli obiettivi previsti dalla normativa, l'entità della spesa sostenuta negli anni 1999/2001 e 2002/2003, indagine conclusasi con deliberazioni n. 22 del 2003 e 10 del 2004..

<sup>16</sup> L'indagine si è conclusa con la deliberazione n. 10/005/G dell'11 marzo 2005.

<sup>17</sup> Il documento programmatico è predisposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, è emanato con decreto del Presidente della Repubblica. Sul documento relativo agli anni 2004/2006 si sono espresse le Commissioni permanenti del Senato e della Camera, rispettivamente l'8 ed il 9 marzo 2005 ed è, attualmente, all'esame della Corte.

Inoltre, la mancata presentazione già da diversi anni della relazione annuale sull'azione amministrativa nel settore dell'immigrazione, che ai sensi della medesima norma deve essere trasmessa al Parlamento, priva il Parlamento stesso di importanti elementi di conoscenza e di valutazione sui risultati raggiunti dalle amministrazioni interessate al fenomeno migratorio.

Ciò premesso, si segnala ancora un lento avanzamento del processo di completamento del quadro normativo dettato dalla legge n. 189; il regolamento di attuazione e di integrazione della legge, previsto dall'art. 34 della legge stessa per la revisione e l'armonizzazione delle disposizioni contenute nel regolamento approvato con DPR 31 agosto 1999, n. 394 e la definizione, tra l'altro, delle modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione, è entrato in vigore solo il 25 febbraio 2005<sup>18</sup>. Tale ritardo ha comportato anche la mancata costituzione ed organizzazione degli "sportelli unici per l'immigrazione"<sup>19</sup>, la cui operatività è ancora condizionata dalla emanazione di diversi provvedimenti<sup>20</sup>. Solo recentemente è stata individuata, con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali la tipologia di funzionari responsabili degli "sportelli unici" (prefetti o della direzione provinciale del lavoro), che dovranno essere costituiti con decreto prefettizio.

Con DPR 6 febbraio 2004, n. 100 è stato approvato il regolamento, previsto dall'art. 2 *bis*, comma 4 del TU in materia di immigrazione, per la definizione delle modalità di coordinamento delle attività del gruppo tecnico, di cui al comma 3 del medesimo art. 2 *bis*, con le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri. Al gruppo tecnico sono affidati compiti di istruttoria e di supporto alla attività del Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione, istituito ai sensi del comma 1 del citato art. 2 *bis*<sup>21</sup>.

E' stato adottato con DPR 27 luglio 2004, n. 242 il regolamento, previsto dal richiamato art. 34, comma 2, che disciplina la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione. Nella deliberazione n.10/2005/G, la Corte, in disparte ogni considerazione sul grande ritardo con il quale il regolamento è stato emanato e sulle conseguenze negative che sui tempi della razionalizzazione ed interconnessione tale ritardo ha comportato, ha osservato che il provvedimento in esame rappresenta solo un primo avvio delle attività necessarie. Il decreto, infatti, contiene solo una ricognizione dei sistemi informativi automatizzati, "già realizzati e in fase di realizzazione" e rinvia (art. 4) ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sentiti la Conferenza unificata ed il Garante per la protezione dei dati personali, da emanarsi entro centottanta giorni dalla entrata in vigore del regolamento, l'individuazione delle regole tecniche per l'operatività dei collegamenti telematici.

<sup>18</sup> DPR 18 ottobre 2004, n. 334.

<sup>19</sup> Lo "sportello unico per l'immigrazione" è stato istituito dall'art. 22 del testo unico sull'immigrazione; deve curare le procedure per l'assunzione di lavoratori stranieri per lo svolgimento di attività di lavoro subordinato e le procedure per il ricongiungimento familiare.

<sup>20</sup> Decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per la definizione degli elementi, delle caratteristiche e della tipologia della modulistica, anche informatizzata, per la documentazione, le istanze e le dichiarazioni previste per le esigenze dello "sportello unico"; decreti del Ministro dell'interno, sentiti il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il garante per la protezione dei dati personali, per la definizione dei dati identificativi ed informativi in materia di immigrazione, delle caratteristiche e delle ulteriori informazioni da registrare nell'archivio informatizzato dello "sportello unico" e per la disciplina delle regole tecniche di funzionamento attinenti all'archivio informatizzato, delle eventuali ulteriori misure di sicurezza per il trattamento dei dati.

<sup>21</sup> Tale gruppo tecnico di lavoro è composto dai rappresentanti dei dipartimenti per gli affari regionali, per le pari opportunità, per il coordinamento delle politiche comunitarie, per l'innovazione e le tecnologie, e dei Ministri dell'interno, degli affari esteri, della giustizia, delle attività produttive, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole e forestali, per i beni e le attività culturali, delle comunicazioni, oltre ad un rappresentante del Ministro per gli italiani nel mondo e da tre esperti designati dalla Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

L'omessa o ritardata emanazione del complesso delle disposizioni regolamentari previste ha determinato, anche nel 2004, il ricorso a diverse ordinanze di protezione civile, che hanno in sostanza svolto un ruolo di supplenza in assenza delle necessarie norme regolamentari<sup>22</sup>.

La Corte ha sottolineato le "perplexità che desta il perdurare del procedere in via emergenziale a oltre tre anni dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza, prorogato sino al 31 dicembre 2004 e, recentemente, sino al 12 dicembre 2005<sup>23</sup>, e la perdurante mancata attuazione di innovazioni assai significative". Si sottolinea che, la materia delle ordinanze di protezione civile è stata oggetto dell'avvio da parte della Commissione europea di procedure di infrazione, sul presupposto che alcune ordinanze non sarebbero state supportate da una situazione di estrema urgenza e, pertanto, violerebbero la normativa comunitaria in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture. Si è resa necessaria l'emanazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di una direttiva, in data 22 ottobre 2004, la quale, tra l'altro, ha stabilito che le ordinanze di protezione civile, adottate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992, non devono prevedere deroghe alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie. Inoltre, si è disposto che laddove le ordinanze stesse ineriscano a situazioni di emergenza ed a "grandi eventi" ancora in atto, le stesse siano modificate nel senso di assicurare il rigoroso rispetto delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture". Per un approfondimento della problematica, si rinvia al capitolo sull'attività della Presidenza del Consiglio di questa relazione.

Inoltre, nel corso dell'esercizio in esame, la Corte costituzionale si è espressa<sup>24</sup> in ordine alla legittimità costituzionale di alcune norme del quadro normativo introdotto dalla legge n. 189 del 2002; in particolare, ha ritenuto l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, commi 4, 5 e 5 bis, e 14, comma 5 *quinques* del d.lgs. n. 286 del 1998; con decretazione d'urgenza è stata garantita la piena operatività dell'intero impianto normativo. La legge n. 271 del 2004, di conversione del DL n. 241 del 2004, ha apportato modifiche alle disposizioni considerate ed ha introdotto nuove misure di sostegno alle politiche di contrasto dell'immigrazione clandestina, di semplificazione delle procedure e degli oneri amministrativi negli uffici di pubblica sicurezza, i cui effetti potranno valutarsi solo decorso un congruo periodo di tempo.

Tra gli strumenti di contrasto all'immigrazione clandestina e tra gli obiettivi prioritari indicati nelle direttive del Ministro è individuata la realizzazione nel territorio libico di centri di accoglienza temporanea, al fine di evitare le partenze dei clandestini verso l'Italia. L'Amministrazione ha comunicato che è in corso di realizzazione un primo centro (località Gharyan, Tripoli), i cui lavori sono iniziati, mentre sono in corso di definizione le procedure per l'espletamento di una gara di appalto per la costruzione di un altro centro presso la città di Sebha.

<sup>22</sup> Sul punto del ricorso alle ordinanze di protezione civile, nella deliberazione n. 10/2004/G, la Corte ha osservato: "Attesa la necessità di applicare comunque alcuni dei nuovi istituti previsti dalla legge n. 189 e all'interno di un quadro normativo non completo ed esattamente definito, ampio è stato nel periodo di riferimento il ricorso ad ordinanze di protezione civile. Mediante i predetti strumenti, sia pure in via provvisoria e temporanea e attraverso ampie deroghe alla normativa vigente, è stato definito il quadro di riferimento dell'attività da svolgere. Il ricorso alle ordinanze di urgenza ha consentito all'Amministrazione di utilizzare tempestivamente risorse messe a disposizione sui capitoli di bilancio in prossimità della chiusura dell'esercizio, di effettuare una politica del personale maggiormente flessibile, derogando anche ai contratti collettivi di lavoro, e di effettuare acquisti mediante procedure semplificate non applicando la normativa comunitaria sui contratti delle pubbliche amministrazioni. Il sovrapporsi delle predette disposizioni di urgenza (ben otto a partire dal marzo 2002) ha determinato difficoltà di coordinamento e di individuazione della normativa effettivamente vigente e ha soprattutto evidenziato un approccio "step by step" da parte delle Amministrazioni competenti".

<sup>23</sup> La proroga è stata disposta dal DPCM 23 dicembre 2004, pubblicato sulla G.U. n. 304 del 29 dicembre 2004.

<sup>24</sup> Pronunce n. 222 e 223 dell'8-15 luglio 2004, in materia di espulsione dello straniero prima della pronuncia del giudice sul provvedimento restrittivo della sua libertà personale e di arresto obbligatorio dello straniero.



Per quanto attiene alla organizzazione del Ministero, si sottolinea che, ad oggi, non è stata utilizzata la facoltà concessa dal d.lgs. n. 317 del 2003<sup>25</sup> di articolare la struttura del Ministero dell'interno in cinque dipartimenti, rispetto ai quattro previsti originariamente dal d.lgs. n. 300 del 1999<sup>26</sup>; mentre non risulta ancora esercitata la delega conferita dall'art. 11 della legge n. 229 del 2003<sup>27</sup>, per il riassetto delle disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco né la delega per il ritorno nel settore pubblico del personale dei vigili stessi.

Infine, si osserva che l'Amministrazione ha stipulato con i Lloyd's di Londra una polizza per la copertura assicurativa di talune ipotesi di responsabilità del personale della Polizia di Stato, in applicazione dell'art. 16, comma 4, della legge n. 448 del 2001 (finanziaria 2002) e dell'art. 39 del DPR n. 164 del 2002<sup>28</sup>, che non è stata ritenuta dalla Corte<sup>29</sup> conforme a legge, atteso che la copertura assicurativa veniva estesa ad ipotesi di responsabilità nei confronti dell'Amministrazione stessa e di attività di gestione di valori e beni appartenenti alla pubblica amministrazione, in qualità di agenti contabili o consegnatari, non previsti dalla legge. Ha osservato la Corte che la previsione normativa si riferisce alla responsabilità civile ed amministrativa per eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale, fattispecie alla quale non può essere ricondotta la responsabilità amministrativa e contabile del dipendente verso la stessa pubblica amministrazione. In particolare, la richiamata deliberazione ha sottolineato che una tale estensione "risulta priva di fondamento normativo e comunque in contrasto con i precetti costituzionali in materia di responsabilità e buon andamento, risolvendosi concretamente in una generalizzata deresponsabilizzazione del personale per il caso di colpa grave".

## 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.

### 2.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno nell'esercizio in esame sono stati pari a circa 26.897,8 milioni (25.714,5 milioni nel 2003), con un incremento di circa 1.183,3 milioni (nel 2003 l'incremento era stato di circa 400 milioni rispetto al precedente esercizio), recuperando ulteriormente le diminuzioni del biennio 2001/2002. Anche nel 2004 l'aumento ha interessato esclusivamente le spese correnti (più 1.183,3 milioni rispetto al 2003), mentre le spese in conto capitale sono ulteriormente diminuite (meno 295,2).

	<i>(in milioni di euro)</i>				
	2000	2001	2002	2003	2004
Stanziamenti definitivi	24.761,5	25.541,2	25.315,0	25.714,5	26.897,8
% sul bilancio dello Stato	4,2	4,0	3,7	3,5	3,8

L'incremento degli stanziamenti varia di poco la percentuale delle risorse assegnate all'Amministrazione rispetto agli stanziamenti totali del bilancio dello Stato.

<sup>25</sup> Il decreto legislativo 30 ottobre 2003, n. 317, sulla base della legge 6 luglio 2002, n. 137, ha disposto modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernenti la struttura organizzativa del Ministero dell'interno.

<sup>26</sup> Nella recente riunione del Consiglio dei ministri del 15 maggio, è stato approvato, in prima lettura, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica di istituzione del V Dipartimento.

<sup>27</sup> Legge 29 luglio 2003, n. 229. Il termine di diciotto mesi per l'esercizio della delega è stato prorogato a trenta mesi dalla legge 27 luglio 2004, n. 186 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136.

<sup>28</sup> Legge 28 dicembre 2001, n. 448 e D.P.R. 18 giugno 2002, n. 164.

<sup>29</sup> Deliberazione n. 1/2005/P della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(in milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004
Spese correnti	21.225,0	21.777,7	21.582,8	22.171,6	23.650,0
Spese in conto capitale	3.536,3	3.763,4	3.732,2	3.543,0	3.247,8

Rispetto al precedente esercizio, l'incremento degli stanziamenti di parte corrente si ripartisce soprattutto tra: "redditi per lavoro dipendente" +365,5 milioni; "consumi intermedi" +248,5 milioni; "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" +776,1 milioni<sup>30</sup>. Tra le spese in conto capitale si riducono di 377,5 milioni i "contributi agli investimenti ad imprese", mentre si incrementano di 82,3 milioni gli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni".

(in milioni di euro)

Esercizi	Previsioni definitive di competenza	Impegni sulla competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
2002	25.315,0	24.460,2	96,6	25.790,6	24.929,9	96,7
2003	25.714,3	25.184,9	97,9	26.187,5	25.588,5	97,7
2004	26.897,8	26.352,4	97,9	27.187,8	26.592,7	97,8

Come si evince dalla tabella, si conferma la capacità di impegno dell'Amministrazione, sia in rapporto agli stanziamenti definitivi di competenza sia con riferimento alla massa impegnabile, nei confronti della quale migliora ulteriormente.

Rispetto ai precedenti esercizi è ulteriormente diminuita la massa spendibile mentre è aumentato l'importo complessivo delle autorizzazioni di cassa. Il finanziamento agli enti locali incide per quasi il 50 per cento sugli stanziamenti di competenza dell'intera Amministrazione.

(in milioni di euro)

Esercizi	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
2002	44.830,0	29.571,8	65,9
2003	36.712,4	27.871,3	75,9
2004	35.970,9	28.128,0	78,1

(in milioni di euro)

Esercizi	Massa spendibile	Pagato totale	%	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	%
2002	44.830,0	26.539,6	59,2	29.571,8	26.539,6	89,7
2003	36.712,4	25.339,4	69,0	27.871,3	25.339,4	90,9
2004	35.970,9	25.586,6	71,1	28.128,0	25.586,6	90,9

La capacità di spesa è migliorata sia con riferimento alla massa spendibile sia con riferimento alle autorizzazioni. Il rapporto pagamenti di competenza/impegni di competenza mantiene pressoché invariato il livello del 2003 pari all'87,7 per cento (88,0 per cento nel 2003 e 85,0 per cento nel 2002).

<sup>30</sup> Come verrà approfondito nel paragrafo 3.2.2, il solo capitolo 1316 – Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali è stato incrementato, rispetto al precedente esercizio di circa 1.143,6 mila euro. Gli altri capitoli della categoria "trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" sono stati ridotti, ad eccezione dei capitoli 1331 e 1332 che hanno avuto lievi aumenti. Un nuovo capitolo è stato istituito, il 2362, con uno stanziamento di 1 milione per la concessione di un contributo straordinario al Comune di Lampedusa per fronteggiare l'emergenza profughi.