

L'Ordine pubblico e la sicurezza, il soccorso civile e l'immigrazione

1. Considerazioni generali.

2. Andamenti generali di bilancio. - 2.1. *Le direttive annuali del Ministro.* - 2.2. *Andamenti generali di bilancio.* - 2.3. *Oneri sommersi.* - 2.4. *Riassegnazioni.*

3. Ordine pubblico e sicurezza. - 3.1. *I risultati di bilancio.* - 3.2. *I patti per la sicurezza.* - 3.3. *Fondo per le frontiere esterne.* - 3.4. *La spesa per l'ordine pubblico e i modelli organizzativi.* - 3.5. *I Presidi delle Forze dell'ordine.*

4. Soccorso civile. - 4.1. *Risultati di bilancio.* - 4.2. *La lotta agli incendi boschivi.* - 4.3. *Le competenze.* - 4.4. *Corpo forestale dello Stato.* - 4.5. *Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.* - 4.6. *Dipartimento della protezione civile.* - 4.7. *L'emergenza del 2007.*

5. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti. - 5.1. *risultati di bilancio.* - 5.2. *Immigrazione.* - 5.3. *I flussi di immigrazione.* - 5.4. *Centri di soccorso e di prima assistenza. Centri di permanenza temporanea. Centri per i richiedenti asilo.*

1. Considerazioni generali

Il presente capitolo esamina i settori dell'*ordine pubblico e sicurezza*, del *soccorso civile* e dell'*immigrazione*, individuati in tre missioni del nuovo schema di bilancio, che comprendono una parte determinante delle funzioni del Ministero dell'interno e che si affiancano alla missione, *amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio* ed alla missione *relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, con riferimento a due programmi, *interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali* ed ai *trasferimenti a carattere generale ad Enti locali*. Il paragrafo che segue, nell'esaminare gli andamenti generali di bilancio, sottolineerà con riferimento alle missioni ed ai programmi richiamati, alcuni aspetti positivi ed alcune criticità della riforma del bilancio voluta dalla legge finanziaria 2008.

In via generale, si osserva che la politica di contenimento della spesa perseguita attraverso le riduzioni degli stanziamenti, se non è accompagnata da una attenta individuazione

delle priorità e da una modulazione degli obiettivi all'interno delle singole scelte politiche coerente con l'entità delle risorse a disposizione, determina solo apparentemente dei "risparmi", contribuendo peraltro all'incremento degli oneri sommersi che, tra l'altro, pregiudicano qualsiasi attività di programmazione.

Maggiori risparmi possono essere altresì raggiunti intervenendo sull'organizzazione degli uffici, riducendone le duplicazioni e razionalizzandone i costi. In assenza di provvedimenti volti a migliorare l'apparato statale, l'Amministrazione è in grado, ed in taluni casi con difficoltà, di gestire esclusivamente l'ordinario funzionamento, i cui costi sono inevitabilmente destinati ad incrementarsi e poco può realizzare per il miglioramento dei servizi attesi dalla cittadinanza.

L'Amministrazione, anche nei documenti trasmessi alla Corte relativi all'esercizio 2007, ha evidenziato le ripercussioni che tagli indiscriminati alle risorse determinano sul corretto esercizio dell'azione amministrativa, in settori particolarmente delicati, quali quelli della sicurezza, del contrasto agli incendi boschivi e della gestione del fenomeno dell'immigrazione. In particolare, ha valutato in 2,87 miliardi l'ammontare della spesa considerata non rinviabile ed incompressibile a fronte di 1,45 miliardi a disposizione.

Già nelle precedenti relazioni la Corte ha osservato che gli interventi di contenimento della spesa per essere efficaci e determinare reali risparmi, devono essere selettivamente valutati, procedendo a tagli nei settori non prioritari. Peraltro questa osservazione non può tradursi nell'accettazione acritica degli attuali modelli organizzativi ancora suscettibili di margini di miglioramento, anche sotto l'aspetto della riduzione dei costi.

A tale scopo, positivo appare il nuovo schema di bilancio che nel rendere più trasparente la lettura della spesa, proprio in quanto disegnato sulla base dell'attuale struttura organizzativa, ne mette in luce alcune inidonee ripartizioni.

In particolare, richiede attenzione l'esame dell'attuale distribuzione delle risorse, anche umane, sul territorio. La Corte, già in passato, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una riflessione da parte dell'Amministrazione sull'adeguatezza dell'assetto attuale delle strutture periferiche. Su questa linea si è mossa anche la Commissione tecnica per la spesa pubblica con particolare riguardo ai presidi delle Forze dell'ordine¹, sollecitando nell'ambito del lavoro di revisione della spesa, un'approfondita analisi dell'efficienza della distribuzione territoriale delle prefetture e delle Forze dell'ordine (Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri). Analisi dalla quale è da attendersi la formulazione di proposte di revisione dell'assetto attuale².

Di interesse per un approfondimento delle su esposte problematiche è il rapporto³ predisposto dalla stessa Amministrazione a conclusione di un'indagine che mette a confronto le funzioni e le risorse delle prefetture. Il lavoro, da apprezzare perché per la prima volta si descrivono in maniera compiuta le funzioni sempre più numerose della rete degli uffici

¹ La Commissione tecnica per la spesa pubblica è stata istituita dalla legge finanziaria 2007 con compiti di studio su problematica relative alla finanza pubblica. L'articolazione territoriale è costituita da 1.851 presidi della Polizia di Stato, di 360 commissariati di pubblica sicurezza; 6.140 presidi dell'Arma dei carabinieri, di cui 4.632 stazioni.

² In particolare, nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, la Commissione ha sottolineato che: *..considerando soltanto le economie di scala, se il rapporto tra personale e popolazione della provincia fosse oggi per le 66 prefetture con popolazione inferiore alle 500.000 abitanti lo stesso di quello medio delle 35 prefetture con popolazione superiore ai 500.000 abitanti, si potrebbe risparmiare il 27 per cento del personale delle prefetture a parità di servizi*". Inoltre, a pag. 119: *"Il rapporto personale delle prefetture/abitanti residenti nella provincia appare diversissimo anche quando si tenga conto delle economie di scala presenti nella produzione di servizi e del numero dei comuni della provincia (che incidono in qualche misura sul livello di attività degli Uffici del Governo e quindi sul fabbisogno di personale)"*.

³ Rapporto dell'Amministrazione Funzioni-Risorse del maggio 2007.

periferici del Governo, soprattutto con riguardo all'immigrazione ed alla depenalizzazione⁴, riconduce peraltro alla sola insufficienza delle risorse, finanziarie e di organico⁵, gli impedimenti ad un miglioramento delle *performance* dell'Amministrazione e non esamina criticamente le modalità organizzative.

Per contro, la correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore che, nella legge finanziaria 2007⁶, ha introdotto una serie di norme che prevedono la riduzione degli uffici di livello dirigenziale (art. 1, comma 404), la gestione unitaria del personale e di servizi comuni, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, la soppressione (comma 430) a decorrere dal 1° dicembre 2007 delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato (previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, decentramento, peraltro, mai pienamente realizzato).

La riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale, che doveva essere realizzata con la ricomposizione ad unità del Dipartimento per affari interni e territoriali con quello delle politiche del personale dell'Amministrazione civile per le risorse strumentali e finanziarie, individuata quale priorità nella direttiva del Ministro del 26 febbraio 2007, è rimasta inattuata. Come non è stato dato seguito al disposto del comma 435 che, per conseguire un più razionale impiego delle risorse umane, logistiche, tecnologiche e dei mezzi delle Forze di Polizia, ha previsto la predisposizione di piani pluriennali, di carattere interforze, di riarticolazione e ridislocazione dei presidi territoriali delle Forze di Polizia. Si è preferito perseguire l'obiettivo di realizzare una riduzione della spesa corrente per locazioni, manutenzioni e canoni di servizio, quantificata dalla "finanziaria" in misura almeno pari al 5 per cento entro l'anno 2007 e ad un ulteriore 5 per cento entro l'anno 2008, attraverso risparmi che incidono strutturalmente sulla dislocazione dei presidi.

L'Amministrazione ha precisato che un piano di riallocazione era stato predisposto già nel 2002 proprio per superare una visione inadeguata della complessa rete dei presidi. Nonostante tale consapevolezza non è stato possibile intervenire se non sul piano contabile, cercando di ridurre i costi delle sedi in essere, a causa di "prese di posizione localistiche, anche di natura politica e sindacale, tese ad evitare la soppressione o la rimodulazione di taluni presidi". Tale scelta non è condivisibile ed appare riduttiva rispetto agli obiettivi indicati dal legislatore di modifiche strutturali nell'assetto organizzativo tali da consentire risparmi permanenti nel tempo.

Come già sottolineato, si è provveduto, ai sensi del comma 430, alla soppressione a decorrere dal 1° dicembre 2007, delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato - previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, decentramento, peraltro, mai pienamente realizzato. Sono state altresì sopresse alcune scuole di Polizia, fra cui quella di Roma Casal Lumbroso.

⁴ Basti pensare all'aumento delle competenze delle prefetture in materia di illeciti amministrativi ed alla crescita dei ricorsi al giudice di pace che richiedono la rappresentanza dell'Amministrazione, all'incremento delle richieste di concessione della cittadinanza italiana.

⁵ Sulla situazione delle dotazioni organiche: personale dell'Amministrazione civile – 3.328 unità; personale della Polizia di Stato – 8.382 (compreso il personale dei ruoli tecnici e sanitari); personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco – 3.210. Fonte: *Rapporto dell'Amministrazione Funzioni-Risorse, del maggio 2007*, pag. 86.

⁶ Legge 27 dicembre 2006,

La Corte, nella precedente relazione al Parlamento⁷, ha anche sottolineato che negli ultimi anni si sono succeduti interventi legislativi di segno opposto, che hanno previsto, prima, l'istituzione di nuove Province, con l'inevitabile aumento degli uffici statali periferici (leggi nn. 146, 147 e 148 del 2004⁸) e, poi, a distanza di due anni (legge finanziaria 2007) interventi di razionalizzazione e riduzione degli uffici dello Stato sul territorio per ottenere una riduzione strutturale dei costi. Tali discordanti indicazioni hanno finito con il creare per le Amministrazioni situazioni di incertezza che si sono riflesse anche sull'attività degli uffici centrali chiamati a dare attuazione a norme tra loro contrastanti.

Nel settore della lotta agli incendi boschivi, che nel 2007 hanno assunto una gravità eccezionale, si sottolinea l'eccessiva frammentazione delle competenze, che ha comportato una proliferazione delle "sale operative" (delle Regioni, delle Province, del Corpo forestale dello Stato, del Dipartimento della protezione civile e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, delle associazioni di volontariato).

Deve altresì aggiungersi che solo alcune regioni hanno sottoscritto con il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco o con il Corpo forestale dello Stato le convenzioni che dovrebbero regolamentare il concorso dello Stato nello spegnimento degli incendi boschivi. Il quadro normativo di riferimento attribuisce proprio alle regioni la competenza primaria relativamente alla programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, potendo avvalersi in tale attività, oltre che delle proprie strutture, dei mezzi e del personale del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco sulla base di accordi di programma. La mancata sottoscrizione di questi accordi è da ricondurre anche alla scarsità delle risorse regionali, che vengono preferibilmente destinate al volontariato regionale. Anche in assenza di convenzioni, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco ed il Corpo forestale dello Stato svolgono un ruolo fondamentale nel contrasto agli incendi boschivi.

Il comma 439, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 offre un ulteriore strumento che potrebbe consentire alle Regioni ed alle Amministrazioni dello Stato competenti di migliorare gli interventi di prevenzione e di spegnimento degli incendi boschivi. Si tratta della possibilità di sottoscrivere programmi straordinari, che nell'ambito dell'ordine pubblico hanno già consentito l'approvazione di numerosi *patti di sicurezza* con gli Enti territoriali, che hanno ad oggetto l'elaborazione di progetti condivisi con le Regioni, ovviando alle difficoltà di coordinamento e consentendo l'ottimizzazione dell'uso delle risorse oltre che il miglioramento delle capacità di risposta operativa nella lotta agli incendi boschivi.

La gestione delle emergenze nei mesi del 2007 ha messo ancor più in luce le criticità del sistema in termini normativi ed organizzativi. La legge-quadro del 2000, che ipotizzava una diversa articolazione delle risorse sul territorio, non è stata pienamente attuata per quanto attiene alla previsione, prevenzione e controllo del territorio e solo alcune regioni hanno destinato risorse alla costituzione di squadre di Vigili del fuoco aggiuntive.

⁷ Relazione al Parlamento, sull'esercizio 2006, Volume II, Tomo II.

⁸ Leggi 11 giugno 2004, n. 146, 147, 148 di istituzione delle Province di Monza e Brianza, di Fermo, di Barletta-Andria-Trani. Complessivamente, le leggi n. 146, 147 e 148 hanno stanziato circa 46 milioni a partire dal 2005. La prima annualità è andata in economia, mentre gli stanziamenti del 2006, per effetto del disposto del comma 20 dell'art. 1, della legge finanziaria 2006, sono stati ridotti a circa 37,3 milioni, di cui effettivamente trasferiti alle contabilità speciali circa 9,2 milioni. Nell'esercizio 2007 lo stanziamento iniziale è stato ulteriormente ridotto, scendendo a circa 28,6 milioni e successivamente decurtato per effetto degli accantonamenti previsti dal comma 509, dell'art. 1 della richiamata legge finanziaria, di circa 3,6 milioni.

L'esigenza di migliorare le procedure operative del contrasto al fenomeno degli incendi boschivi e di evitare disfunzioni, in vista della campagna 2008, ha indotto i vertici dei Ministeri dell'interno e delle politiche agricole, alimentari e forestali interessate a sottoscrivere un accordo quadro per definire gli ambiti ed i modelli organizzativi di intervento dei due Corpi, tenuto conto delle specifiche competenze e professionalità in relazione alla tipologia e gravità degli incendi. Il modello organizzativo definito andrà integrato con l'elaborazione di specifici piani regionali, articolati a livello provinciale e/o comunale, che dovranno costituire il supporto decisionale ai livelli di coordinamento dei due Corpi.

Alla luce di queste osservazioni, si ritiene necessario un approfondimento sull'adeguatezza dell'attuale quadro normativo, al fine di definire un modello operativo che consenta di superare la frammentazione di competenze e le connesse difficoltà di coordinamento, di assicurare un miglior utilizzo delle risorse ottimizzando la loro destinazione.

2. Andamenti generali di bilancio

2.1. Le direttive annuali del Ministro

Del nuovo schema di bilancio si è detto al capitolo “andamenti di finanza pubblica” di questa relazione⁹, al quale si fa rinvio per gli aspetti di carattere generale, con alcune osservazioni che afferiscono anche alle missioni che si esaminano nel presente capitolo. In questa sede si approfondiscono taluni aspetti specifici dei settori in esame relativi agli andamenti generali di bilancio del Ministero dell'interno che hanno una immediata ricaduta sulle missioni qui esaminate.

L'analisi del rendiconto non può che partire dalla programmazione dell'azione amministrativa, che dà supporto alle scelte operate nell'esercizio di riferimento. Il Ministro, nell'atto di indirizzo per il 2007, ha identificato le priorità politiche nell'attuazione, in sinergia con gli altri livelli di governo territoriale, di un nuovo programma per il coordinamento e la modernizzazione del sistema sicurezza per corrispondere alla domanda di sicurezza della collettività, la realizzazione di un programma per il miglioramento del governo dei fenomeni dell'immigrazione e dell'asilo e per il contrasto all'immigrazione clandestina, il mantenimento del sistema nazionale di difesa civile, della prevenzione e del soccorso pubblico, l'attuazione di interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa per il miglioramento della qualità dei servizi.

Le priorità politiche coincidono nella sostanza con gli obiettivi strategici, a loro volta articolati in obiettivi operativi nel cui ambito, se per il loro coinvolgimento sono interessate più strutture della stessa Amministrazione, le direttive del Ministro individuano il c.d. “referente responsabile”, che si identifica con il dirigente preposto all'ufficio maggiormente interessato. Il “referente responsabile” in un certo senso sembra aver anticipato la figura del “coordinatore di programma”¹⁰, di cui alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 21 del 2007, per il coordinamento tra diversi Centri di responsabilità che interagiscono nell'ambito di un medesimo programma, anche appartenenti ad Amministrazioni diverse.

⁹ Relazione al Parlamento della Corte dei conti sull'esercizio 2007, Volume I.

¹⁰ Sul punto vedi anche il capitolo “Ordinamento contabile”, Volume I di questa relazione.

Tale esigenza nell'ambito dell'Amministrazione dell'interno si è espressa in anticipo attesa la complessità e, per taluni versi, l'eterogeneità delle funzioni svolte, che pur nella loro specificità spesso interagiscono, richiedendo il contestuale coinvolgimento delle diverse articolazioni ministeriali.

La seconda priorità politica, relativa al governo dei vari aspetti del fenomeno dell'immigrazione, sottolinea quanto osservato in merito alla funzione del “referente responsabile” del raggiungimento di obiettivi comuni a più Centri di responsabilità. A titolo esemplificativo, l'obiettivo operativo di fornire sostegno, collaborazione ed assistenza tecnica ai Paesi terzi per la gestione delle politiche dei flussi migratori interessa i Ministeri degli affari esteri, della solidarietà sociale, del lavoro e previdenza sociale, oltre al Dipartimento di P.S. Il referente responsabile è individuato nel direttore centrale delle Politiche dell'immigrazione e dell'asilo.

Nelle direttive del Ministro gli strumenti di misurazione dell'attuazione degli obiettivi mantengono ancora un'eccessiva genericità, a conferma delle difficoltà che nell'ambito delle amministrazioni pubbliche si incontrano per un corretto monitoraggio e valutazione del grado di efficacia dell'azione amministrativa. In particolare nel settore dell'ordine pubblico sono di interesse le osservazioni e le indicazioni della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica che individua alcuni strumenti di misurazione già utilizzati in sedi internazionali¹¹.

In questa fase di analisi sperimentale dell'esame del rendiconto 2007 sulla base del nuovo schema di bilancio, le linee politiche indicate dal Ministro nelle direttive di inizio anno sono rapportate alle nuove missioni che, in sostanza, riproducono l'attuale organizzazione dell'Amministrazione.

La missione “*ordine pubblico e sicurezza*” è ripartita in quattro programmi, direttamente riconducibili all'attività del Ministero (contrasto al crimine, pubblica sicurezza, prevenzione generale e controllo del territorio, sicurezza democratica), e tre programmi di altre Amministrazioni (concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica; sicurezza pubblica in ambito rurale e montano- Corpo forestale dello Stato; sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste – Capitanerie di porto) che partecipano con il loro personale alle Forze dell'ordine, coordinate per legge dal Capo della polizia.

Premesso che non risulta evidenziato il concorso dell'Arma dei carabinieri che pur è componente essenziale delle Forze dell'ordine, si osserva che la costruzione in astratto di un modello che non ha corrispondenza con la struttura organizzativa rende il documento finale inidoneo a dare reale contezza dell'andamento della spesa e dei risultati raggiunti. L'assegnazione delle risorse ai programmi così individuati ha un grado di stima troppo elevato per essere significativo se non è accompagnato da una riorganizzazione per specializzazioni delle strutture amministrative che vi operano.

¹¹ *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, pag. 125. Il Rapporto, in particolare, descrive il sistema in uso dalla *Police Performance and Productivity Measurement System* (Pppms) statunitense, che prevede che siano le stesse Forze di polizia a valutare la propria *performance* nell'ambito di cinque grandi aree di operatività: prevenzione della delinquenza, controllo della delinquenza, risoluzione dei conflitti, servizi generali, amministrazione. Il sistema presenta due caratteristiche principali: a) il principio di considerare le misure di *performance* in un contesto comparativo, temporale e spaziale; b) l'uso di questionari rivolti al pubblico per generare misure di *performance* non misurabili dai dati statistici.

Proprio l'azione amministrativa nel settore dell'ordine pubblico sottolinea queste criticità, considerata la stretta correlazione tra il contrasto al crimine, la pubblica sicurezza, che comprende gli interventi a tutela dell'ordine, la sicurezza pubblica e la prevenzione generale ed il controllo del territorio.

Analoghe osservazioni possono essere formulate per le altre due missioni oggetto del presente capitolo. Infatti in settori nei quali la componente umana è determinante (Forze di Polizia/Corpo nazionale dei Vigili del fuoco) ma rimane indistinta nel suo utilizzo, l'assegnazione pro quota ai singoli programmi, se non accompagnata da un'attenta stima e valutazione delle esigenze e dalla individuazione, ove possibile, delle particolari professionalità, può concretizzarsi in un esercizio che mantiene un'eccessiva astrattezza.

La missione "*immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*" si articola in sei programmi, che interessano, oltre al Ministero dell'interno, i Ministeri della solidarietà sociale e dell'economia e delle finanze. Questa classificazione non dà conto della complessità della materia, che coinvolge, come è stato già osservato, anche il Ministero degli affari esteri – basti pensare all'attività degli uffici diplomatici per il rilascio dei visti o all'attività connessa con la sottoscrizione di accordi di riammissione con i Paesi dai quali provengono i clandestini – il Ministero del lavoro, per la gestione dei flussi, il Ministero della giustizia per la ricaduta sul sistema carcerario dell'alta presenza di immigrati clandestini, la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la gestione dei flussi di ingresso.

Le direttive del Ministro riflettono tale complessa articolazione e, nell'individuare i diversi referenti responsabili del raggiungimento degli obiettivi operativi, indicano, di volta in volta, le strutture interne e/o esterne coinvolte, anche con riferimento a soggetti non appartenenti all'Amministrazione centrale dello Stato ovvero ad enti europei o internazionali, l'ANCI, per l'accoglienza e l'integrazione dell'immigrazione regolare, gli organismi comunitari per l'utilizzo delle risorse del Fondo europeo per i rifugiati, o internazionali quali l'Organizzazione Internazionale Migrazioni, per il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese di origine di vittime di tratta o di altri casi umanitari.

La missione "*soccorso civile*" individua la quarta priorità politica, che si prefigge il mantenimento al livello di massima efficienza del sistema nazionale di difesa civile e degli strumenti di prevenzione dai rischi e soccorso pubblico.

Si articola in cinque programmi di cui solo due assegnati all'Amministrazione dell'interno; è, infatti, di rilievo il programma del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, per l'apporto determinante del Corpo forestale dello Stato nella lotta agli incendi boschivi. Due programmi sono riferiti al Ministero dell'economia e delle finanze, ma attengono esclusivamente ai trasferimenti rispettivamente al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura – interventi indennizzatori ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Fondo protezione civile per fronteggiare i primi interventi a seguito di eventi calamitosi, dal quale sono tratte le risorse per interventi di contrasto agli incendi boschivi con i mezzi aerei.

In questo caso il nuovo schema di bilancio offre una più esatta rappresentazione dei raccordi tra le diverse articolazioni organizzative responsabili di programmi c.d. trasversali. Basti pensare alla lotta agli incendi boschivi, nel cui ambito cooperano il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, il Corpo forestale dello Stato, il Dipartimento della protezione civile (Presidenza del Consiglio dei Ministri), le regioni e che richiede una sempre più incisiva attività di coordinamento. Per contro, tutti gli obiettivi operativi individuati dalle direttive del Ministro nell'ambito del soccorso pubblico non prevedono la partecipazione di strutture estranee all'Amministrazione dell'interno.

Il complesso di funzioni del Ministero non si esaurisce nelle tre missioni di cui si è detto, bensì si sviluppa anche nelle funzioni di rappresentanza del Governo e dello Stato sul territorio e nei rapporti con le autonomie territoriali, che si esprimono rispettivamente nella missione *“amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio”*, che sottolinea il particolare ruolo dei prefetti sul territorio¹² e nei programmi di spesa *“trasferimenti a carattere generale ad enti locali”* ed *“interventi, servizi e supporto alle autonomie locali”*, articolazioni della missione *“relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”*.

Mentre il primo di questi programmi, che comprende le attività di trasferimento a carattere generale per il funzionamento degli Enti locali, è coerente con la missione *“relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”*, il secondo si sviluppa in attività eterogenee che non sembrano riconducibili ai rapporti finanziari Stato/Enti locali. Si va, infatti, dalla organizzazione e gestione delle consultazioni elettorali, alla istituzione di nuove Province, alla gestione commissariale ordinaria degli enti disciolti, allo scioglimento degli organi amministrativi degli enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata.

L'inserimento del programma in parola in una missione rappresentativa soprattutto di operazioni di mero trasferimento di risorse appare rispondere ad un criterio di residualità che non ne coglie la specifica finalizzazione.

Nel concludere la disamina delle direttive del Ministro ed il confronto con la nuova classificazione di bilancio, è necessario sottolineare che ancora scarsamente significativi si presentano gli strumenti di misurazione degli obiettivi strategici ed operativi.

A titolo esemplificativo, si osserva che, con riferimento all'obiettivo strategico di migliorare il sistema di sicurezza, inteso in senso ampio quale contrasto alla criminalità, prevenzione delle minacce terroristiche ecc., l'indicatore di impatto – andamento della criminalità – mantiene un livello di eccessiva genericità, che non consente una valutazione dei risultati e, di conseguenza, un loro raffronto con l'obiettivo prefissato. Analoga osservazione può essere fatta con riguardo agli obiettivi operativi, il cui indicatore (grado di avanzamento del programma di azione) non esprime alcun giudizio circa i risultati ottenuti.

Le valutazioni espresse sulla base di questi parametri sembrano riferirsi più al corretto esercizio dell'azione amministrativa che alla capacità della stessa di fornire quel miglioramento dei servizi, ritenuti a vario livello prioritari, al cui raggiungimento sono state destinate determinate risorse.

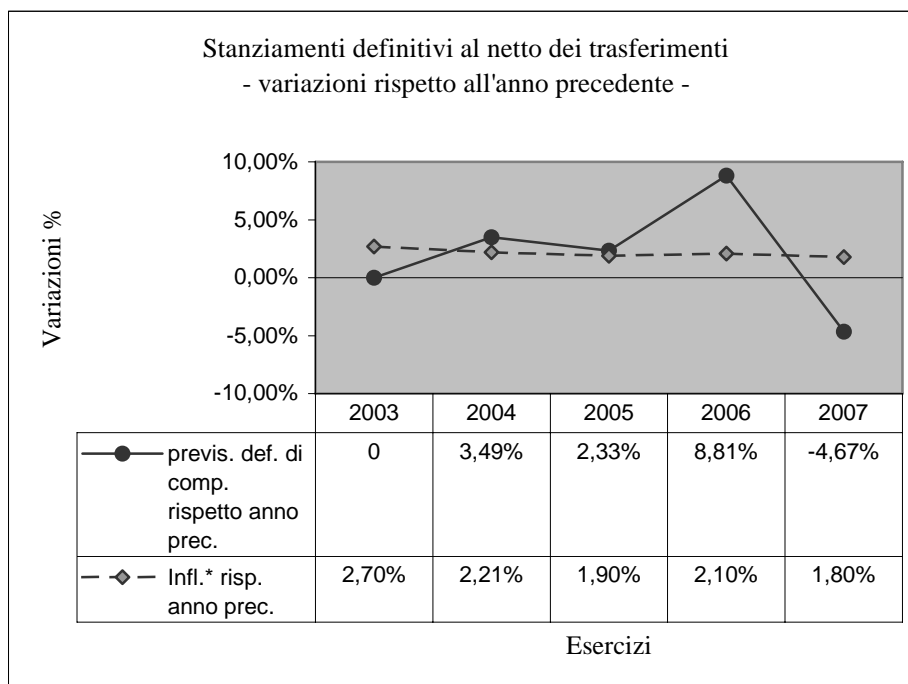
2.2. Andamenti generali di bilancio

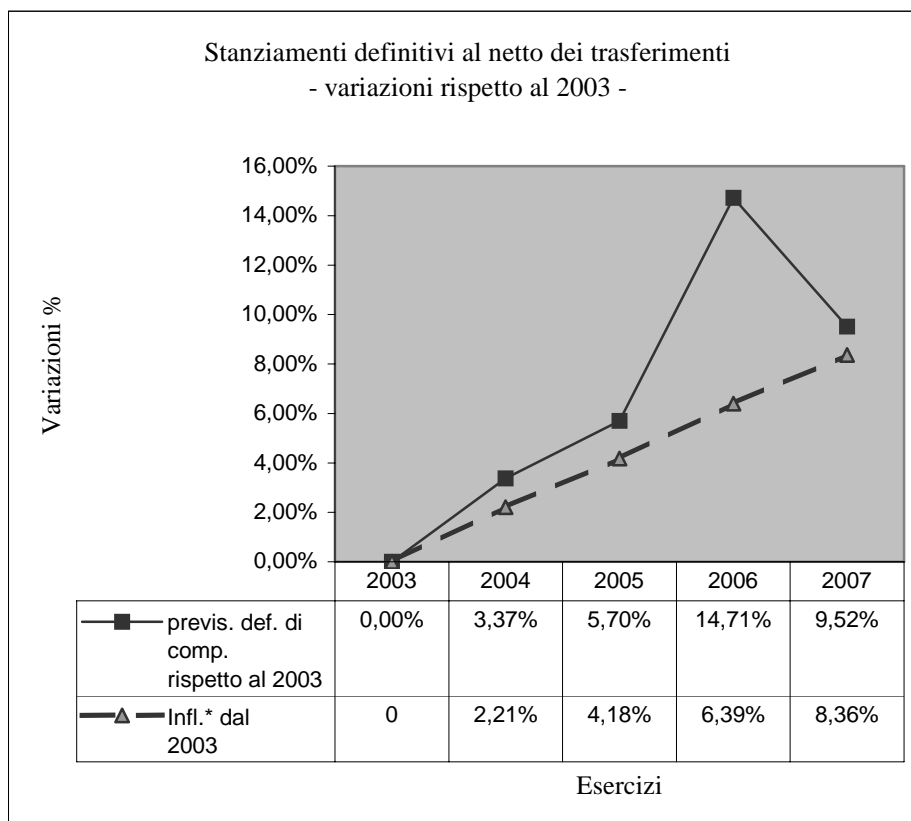
Mentre nei paragrafi seguenti si esamineranno, anche dal punto di vista dell'andamento della spesa, le tre missioni di cui si è detto, in questa sede si darà conto degli andamenti generali del bilancio del Ministero che, come osservato ai paragrafi precedenti, comprendono anche le missioni *“amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio”* ed i programmi *“interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali”* e *“trasferimenti a carattere generale ad enti locali”* della missione *“relazioni finanziarie con le autonomie locali”*, segnalando alcuni aspetti che meritano particolare attenzione, anche per la ricaduta sulla gestione nei programmi nei quali le missioni si ripartiscono.

¹² Per un approfondimento delle problematiche relative agli uffici territoriali del governo-UTG e più in generale dell'organizzazione dell'amministrazione periferica si rinvia al capitolo *“L'organizzazione”*, Volume I, della presente relazione.

Gli stanziamenti definitivi ammontano a circa 26,7 miliardi, in riduzione rispetto al 2006 quando avevano raggiunto i 28,3 miliardi (5,2 per cento del bilancio dello Stato rispetto al 5,9 nel 2006). Le tavole che seguono illustrano l'andamento delle risorse messe a disposizione del Ministero al netto dei trasferimenti agli Enti locali, che portano il bilancio a 11,7 miliardi. E' questo, infatti, il dato reale delle spese dell'Amministrazione, che individua i costi sostenuti per l'erogazione dei servizi.

esercizi	previs. def. di comp.	trasferimenti EE.LL.	% trasferimenti EE.LL.	previs. def. di comp. al netto trasf.	% rispetto anno prec.	% rispetto al 2003	% Infl.* dal 2003	% Infl.* risp. anno prec.
2003	25.714	15.069	58,60	10.646	-	0,00	-	2,70
2004	26.898.	15.881	59,04	11.017	3,49	3,37	2,21	2,21
2005	26.749	15.475	57,85	11.274	2,33	5,70	4,18	1,90
2006	28.311	16.044	56,67	12.267	8,81	14,71	6,39	2,10
2007	26.693	14.998	56,19	11.694	-4,67	9,52	8,36	1,80





* Fonte ISTAT – indice NIC

Le previsioni iniziali hanno avuto durante l'esercizio un incremento di circa 2 miliardi. Si conferma la prassi di prevedere stanziamenti iniziali inferiori ai risultati di consuntivo dell'esercizio precedente (gli stanziamenti iniziali del 2008 raggiungono i 25,2 miliardi). Dopo il 1° gennaio 2008 si sono perfezionate variazioni per 12,8 milioni.

Le manovre di contenimento delle spese hanno portato ad una riduzione delle risorse per le spese correnti, che ammontano a 23,9 miliardi rispetto ai 25,5 del 2006. La riduzione fa scendere l'ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi al di sotto del livello del 2004, mentre le spese per investimenti rimangono sostanzialmente invariate, 2,7 miliardi rispetto ai 2,8 del 2006, confermando comunque il trend in diminuzione che si osserva dal 2003.

Rispetto al precedente esercizio sono diminuite sia la massa spendibile (da 36,4 a 34,4 miliardi) sia le autorizzazioni di cassa (da 28,3 a 27,1 miliardi). La capacità di spesa è rimasta sostanzialmente stabile con riferimento alla massa spendibile (dal 74,0 al 74,0 per cento) mentre è diminuita con riferimento alle autorizzazioni di cassa (dal 95,1 al 93,8 per cento).

I residui finali si sono sensibilmente ridotti (da 7,7 miliardi ad inizio esercizio a 5,2 miliardi al 31 dicembre 2007) per un miglioramento della capacità di spesa (dal 26,9 al 37,2 per cento). Nella quota di residui finali solo 1,8 miliardi (35,6 per cento del totale) afferiscono a spese in conto capitale.

2.3. *Oneri sommersi*

Nella relazione dello scorso anno si è data notizia della notevole massa degli oneri sommersi, quantificati al 31 dicembre 2006 in 408 milioni, da ricondurre alle spese per affitti, per utenze varie, per casermaggio, per lavoro straordinario del personale della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. L'Amministrazione ha sottolineato che il ricorso al Fondo debiti pregressi istituito dall'art. 1, comma 50 della legge finanziaria 2006 ha consentito solo per un ammontare non significativo di ridurre la situazione debitoria esistente – negli anni 2006 e 2007 le quote complessive attribuite sono state, rispettivamente, di 19 e 34,5 milioni. Infatti, nonostante l'incremento nell'esercizio in esame delle assegnazioni, l'ingente massa debitoria continua a gravare sulla gestione corrente.

La Corte nelle relazioni al Parlamento degli ultimi anni, ha sottolineato che il formarsi di elevate quote di oneri sommersi rappresenta un elemento di forte criticità per la gestione del bilancio: condiziona in senso limitativo le scelte programmatiche, determina un ricorso eccessivo ai riconoscimenti di debito (pari a 89,5 milioni), annulla in parte i risultati degli interventi per il controllo della spesa rinviando ai successivi esercizi finanziari gli oneri assunti per prestazioni relative a precedenti esercizi, offre una non esatta rappresentazione della gestione, lede il principio di annualità del bilancio.

Con circolare n. 7 del 5 febbraio 2008 il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato una ricognizione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007 e degli oneri incompressibili ed indifferibili dell'anno corrente con l'indicazione delle risorse finanziarie complessivamente disponibili. Per il Ministero dell'interno l'esito dell'accertamento sottolinea una situazione in netto peggioramento anche rispetto al 2006 che pur aveva esposto debiti sommersi per 408 milioni. A fronte di debiti pregressi ed oneri incompressibili ed indifferibili per circa 2,87 miliardi (di cui 561,6 per debiti sommersi al 31 dicembre 2007) l'Amministrazione ha dichiarato di avere risorse a copertura per 1,45 miliardi (52 milioni per il 2007 e 1,4 per il 2008).

Nel dato sono comprese, oltre alla effettiva consistenza dei debiti al 31 dicembre 2007, spese per le quali non è stato assunto il regolare impegno per insufficienza di stanziamento, anche le spese che sono considerate non rinviabili ed incompressibili, quali le spese per locazioni, contratti di pulizia locali, utenze varie. Trattasi in gran parte di impegni assunti negli anni precedenti e che si estendono a più esercizi e che sono comunque considerati indispensabili per la continuità dei servizi.

Il Dipartimento affari interni e territoriali che gestisce l'organizzazione delle consultazioni elettorali anche attraverso il rimborso ai Comuni di quanto da questi anticipato, segnala un fabbisogno ulteriore di circa 344 milioni.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ha la quota maggiore sia di oneri pregressi che di oneri indifferibili: complessivamente 1,8 miliardi (di cui 219 mila euro per oneri pregressi totalmente privi di risorse a copertura, e 1,6 miliardi per oneri indifferibili, con 1,17 miliardi di risorse a disposizione), con uno scoperto di 638,8 milioni. L'Amministrazione ha sottolineato che le situazioni debitorie che prima erano riferibili esclusivamente a spese per fitti, pulizie, riscaldamento ecc., da alcuni esercizi si sono estese alle spese per il personale delle Forze di Polizia e, specificatamente, per il compenso per lavoro straordinario ed indennità di ordine pubblico e per le missioni e relative indennità di trasferta.

Considerazioni analoghe possono essere rappresentate per il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, anche in conseguenza delle numerose situazioni emergenziali nelle quali è richiesto un maggior impiego di personale (si pensi alla lotta agli incendi boschivi v. *infra* paragrafo 4.2). Le posizioni debitorie raggiungono circa 70 milioni e riguardano i fitti, le utenze, la gestione dei mezzi terrestri, navali ed aerei, la gestione della rete nazionale di ricaduta radioattiva e delle attrezzature per la prevenzione ed il contrasto del rischio N.B.C., il compenso per lavoro straordinario e per missioni.

Nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, attesa la natura dei compiti allo stesso assegnati, quali l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza ed i rapporti con le confessioni religiose, le assegnazioni di risorse finanziarie afferiscono alla categoria economica "interventi", dal ch  non si sono determinate particolari situazioni debitorie da ricondurre al controllo della spese per consumi intermedi. Inoltre, a seguito del decreto legge n. 81 del 2007¹³, con riferimento agli accantonamenti disposti dal comma 507, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007¹⁴, il Dipartimento   l'unica struttura dell'Amministrazione che ha ottenuto, a fronte di un accantonamento complessivo di circa 23 milioni, un disaccantonamento di 17 milioni per interventi nei riguardi degli immigrati, profughi e rifugiati.

Peraltro, l'Amministrazione stessa ha manifestato preoccupazione anche in questo settore per effetto degli accantonamenti disposti per l'anno 2008 per 30 milioni, che potrebbero determinare un incremento della posizione debitoria nel settore dell'assistenza economica e sanitaria a favore degli stranieri. Gli oneri latenti sono stati quantificati in circa 63 milioni.

Il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, la cui attivit    finalizzata fondamentalmente a garantire il funzionamento dell'apparato centrale e periferico dell'Amministrazione civile del Ministero, alla fine dell'anno in esame presentava una situazione debitoria di poco superiore ai 122 milioni, anche in questo caso da ricondurre alle spese per fitto e manutenzione locali, spese di pulizia, canoni e per la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

Alla luce di quanto esposto e tenuto conto delle criticit  evidenziate, per raggiungere l'obiettivo di un reale contenimento della spesa i tagli fin qui disposti non si sono mostrati sufficienti, atteso che i "risparmi" ottenuti sono spesso solo apparenti e si riducono in uno spostamento sugli esercizi successivi del "peso " di impegni comunque assunti sulla base di precedenti obbligazioni ovvero al di fuori di formali atti di impegno. Le iniziative di contenimento della spesa che incidono direttamente sull'allocazione delle risorse devono essere accompagnate da interventi di razionalizzazione e di riordino dell'apparato amministrativo, il cui costo economico incide fortemente sul dato complessivo della spesa. Riconsiderare la dislocazione delle strutture, eliminare le duplicazioni tenendo conto delle funzioni esercitate,   un passaggio obbligato se si vogliono modificare gli attuali andamenti gestionali che inducono ogni volta, in sede di esame del rendiconto, a sottolineare criticit  che non consentono di realizzare gli obiettivi posti alle Amministrazioni dalle leggi del Parlamento¹⁵. In tal senso, appare emblematica la difficolt  che incontra l'Amministrazione nell'attuare il riordino dei presidi delle Forze dell'ordine, il cui piano non   stato mai definito.

Non   ulteriormente rinviabile un processo di revisione delle strutture amministrative ed operative che ottimizzi l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, anche in linea con le analisi della Commissione tecnica per la finanza pubblica.

¹³ Decreto legge 2 luglio 2007, n. 81

¹⁴ Legge 23 dicembre 2006, n. 266.

¹⁵ In generale, in materia di organizzazione dell'Amministrazione centrale si rinvia al capitolo "L'organizzazione", di questa relazione, Volume I.

2.4. Riassegnazioni

La gestione delle “riassegnazioni” presenta un ulteriore aspetto di criticità. Diverse disposizioni di legge stabiliscono che i proventi derivanti da specifiche attività rese dall'Amministrazione a terzi vengano riassegnati al Ministero per rifinanziare proprio i centri di spesa interessati. Altre norme prevedono la riassegnazione di determinate quote (sui diritti di imbarco su aeromobili, sui premi assicurativi per la RC auto). Le somme affluiscono al Ministero dell'economia e delle finanze e successivamente sono attribuite al Ministero.

Dal 2005 queste riassegnazioni sono oggetto di limitazioni per effetto dell'art. 1, comma 9 della legge finanziaria 2005¹⁶, che, per il triennio 2005/2007, ha disposto che le riassegnazioni non possono superare più del 2 per cento quelle dell'esercizio precedente. Successivamente, la legge finanziaria 2005¹⁷ ha ulteriormente limitato gli importi delle riassegnazioni nel senso che l'ammontare complessivo non può superare, per ciascuna Amministrazione, l'importo complessivo ricevuto nel 2005. Peraltro, il legislatore ha ritenuto di modificare questa ultima disposizione e, con riferimento al solo 2007, ha previsto che tale ultimo limite non trovi applicazione.

La richiamata problematica interessa tutti i dipartimenti dell'Amministrazione dell'interno. Infatti, per gli anni 2005/2006, le quote delle tasse aeroportuali spettanti ai Comuni, a titolo di addizionale sui diritti d'imbarco¹⁸ sono state trasferite oltre la chiusura dei rispettivi esercizi finanziari, determinando un ritardo nell'assegnazione agli Enti locali interessati. Per l'anno 2007 non è stata assegnata la somma di circa 5 milioni, relativa al periodo gennaio/ottobre.

Nell'esercizio in esame le somme in entrata richieste dal Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile sono state quasi totalmente riassegnate. Non si è così riproposta la situazione di criticità degli anni 2005/2006 quando, per la mancata riassegnazione di circa 10 milioni, di cui circa 3,2 milioni connessi alle convenzioni stipulate con gli Enti locali per la campagna di contrasto agli incendi boschivi (v. *infra* paragrafo 4) ha costretto il Dipartimento a far fronte con le risorse correnti agli oneri degli esercizi precedenti, incidendo nella programmazione e rendendo più difficile la gestione ordinaria.

Al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e dell'estorsione sono mancate riassegnazioni per 6,4 milioni. Al Dipartimento della pubblica sicurezza negli anni 2005/2006 non sono stati riassegnati circa 7,6 milioni ed 8,7 per il periodo gennaio/ottobre 2007.

3. Ordine pubblico e sicurezza

3.1. I risultati di bilancio

La nuova classificazione di bilancio per il 2008 nella missione 7 - *ordine pubblico e sicurezza* considera solo alcune delle funzioni che la classificazione in sede europea (COFOG) attribuisce all'analogica voce. Ne sono esclusi i servizi antincendio (che verranno esaminati nel paragrafo relativo al soccorso civile) ed il settore della giustizia (di cui al capitolo *Giustizia* in questa relazione). Come già osservato nel capitolo *L'ordinamento contabile* (Volume I della presente relazione) i criteri e le metodologie di individuazione dei nuovi aggregati nel loro sviluppo dovrebbero tener conto dei criteri di classificazione funzionale adottata a livello

¹⁶ Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

¹⁷ Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

¹⁸ Art. 2, comma 11 della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

internazionale ed europeo anche per assicurare una lettura coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nell'ambito di macroaggregati condivisi.

I programmi nei quali è articolata la missione non corrispondono sufficientemente all'esigenza di individuare ed aggregare le finalizzazioni delle spese. La *sicurezza* coesiste nella missione 5 - *difesa e sicurezza del territorio* e nella missione 7 - *ordine pubblico e sicurezza*. In quest'ultima non sono rappresentate le spese dell'Arma dei carabinieri, quale componente delle Forze dell'ordine, ad eccezione di quelle sostenute direttamente dal Ministero dell'interno, con conseguente insufficiente significatività della classificazione funzionale delle spese.

La missione in esame è ripartita in sette programmi, che coinvolgono oltre al Ministero dell'interno i Ministeri dell'economia e delle finanze (concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica, programma 5), delle politiche agricole alimentari e forestali (sicurezza pubblica in ambito rurale e montano, programma 6) e dei trasporti (sicurezza e controllo dei mari, nei porti e sulle coste, programma 7). Come già detto, non è stato previsto alcun programma relativo al concorso dell'Arma dei carabinieri pur trattandosi di una componente essenziale delle Forze dell'ordine.

Complessivamente per la missione è stata autorizzata una spesa di circa 10,3 miliardi (v. tavola 1), di cui circa 8,2 nel bilancio del Ministero dell'interno (pari al 60 per cento degli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione, detratti i trasferimenti agli enti territoriali); 1,3 del Ministero dell'economia e delle finanze (lo 0,44 per cento rispetto al totale degli stanziamenti del Ministero) per il concorso della Guardia di finanza nell'ordine pubblico; 165 milioni del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (circa l'8 per cento del totale degli stanziamenti dello stesso Ministero) per la sicurezza pubblica nell'ambito rurale e montano; circa 662 milioni del Ministero delle infrastrutture e trasporti (il 15,4 per cento degli stanziamenti del Ministero e del 6,4 per cento della missione *ordine pubblico e sicurezza*) per la sicurezza ed il controllo nei mari, nei porti e sulle coste.

Le Amministrazioni mantengono una elevata capacità di impegno ed una velocità di spesa che si attesta, in rapporto alla massa spendibile, al 78,6 per cento ed alle autorizzazioni di cassa al 92,6 per cento.

La spesa dell'Arma dei carabinieri per l'attività di ordine pubblico non è quantificabile se non per alcune voci di spesa a carico del bilancio dell'Amministrazione dell'interno. Infatti, come già osservato, nessun programma è stato evidenziato nell'ambito della missione 7, e tutti gli oneri relativi all'Arma dei carabinieri sono inseriti nella missione 5 - *difesa e sicurezza del territorio*.

Sulla spesa complessiva della missione gli oneri per il personale sono pari all'89 per cento dell'intera missione. Come è ovvio la quota principale è sostenuta dai programmi del Ministero dell'interno, complessivamente per circa 6,9 miliardi e per 1,2 miliardi dalla Guardia di finanza. Del tutto residuale la spesa a carico del Ministero delle politiche agricole e forestali, pari a 162 milioni e del Ministero delle infrastrutture e trasporti (Capitanerie di porto) pari a circa 583 milioni.

Tavola 1

ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA (missione 07)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
contrasto al crimine	funzionamento	204.708,30	2.236.050,94	90,71	21,64	2.142.579,24	2.251.336,14	2.120.189,00	213.490,24
	interventi	-	67.014,08	2,72	0,65	60.750,33	67.014,08	60.750,33	-
	investimenti	315.109,89	161.650,11	6,56	1,56	173.164,81	186.809,58	176.151,99	224.859,96
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	142,20	454,76	0,02	0,00	356,74	454,76	360,84	4,56
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	519.960,39	2.465.169,89	100,00	23,86	2.376.851,12	2.505.614,56	2.357.452,16	438.354,77
pubblica sicurezza	funzionamento	174.671,63	2.181.961,66	93,08	21,12	2.098.074,97	2.201.913,47	2.081.391,39	178.806,33
	investimenti	264.063,81	161.650,11	6,90	1,56	164.764,34	177.729,28	167.071,70	183.305,33
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	142,20	454,76	0,02	0,00	356,74	454,76	360,84	4,56
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	438.877,63	2.344.066,53	100,00	22,68	2.263.196,05	2.380.097,50	2.248.823,93	362.116,22
prevenzione generale e controllo del territorio	funzionamento	219.303,50	2.809.259,78	84,95	27,19	2.696.325,37	2.833.690,75	2.672.819,36	225.425,34
	interventi	-	-	-	-	-	-	-	-
	investimenti	558.881,24	293.194,93	8,87	2,84	336.370,20	292.537,63	269.105,01	487.141,26
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	7.690,25	204.363,88	6,18	1,98	137.065,49	208.864,52	24.610,38	181.952,57
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
sicurezza democratica	totale	785.874,99	3.306.818,59	100,00	32,00	3.169.761,07	3.335.092,90	2.966.534,76	894.519,18
	interventi	2.465,66	67.354,72	100,00	0,65	67.354,60	59.653,96	57.988,74	11.829,87
concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica	totale	2.465,66	67.354,72	100,00	0,65	67.354,60	59.653,96	57.988,74	11.829,87
	funzionamento	43.310,02	1.271.312,81	96,09	12,30	1.268.727,25	1.273.937,16	1.227.534,39	83.743,08
	investimenti	54.284,07	50.474,84	3,81	0,49	48.856,94	50.860,04	42.807,87	60.938,29
	oneri comuni	-	53,45	0,00	0,00	53,45	53,45	53,45	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	1.258,25	0,10	0,01	1.258,25	1.258,25	1.258,25	-
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	97.594,09	1.323.099,35	100,00	12,80	1.318.895,89	1.326.108,89	1.271.653,96	144.681,37

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanzamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	funzionamento	19.185,85	162.229,10	98,23	1,57	152.469,86	170.985,49	151.436,04	12.153,43
	investimenti	4.653,07	2.149,44	1,30	0,02	1.152,55	3.871,22	2.740,29	2.997,04
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	10,13	777,94	0,47	0,01	166,31	777,94	147,43	20,83
	totale	23.849,05	165.156,48	100,00	1,60	153.788,71	175.634,66	154.323,77	15.171,30
sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	funzionamento	31.991,80	583.458,31	88,16	5,65	570.771,36	600.556,32	558.958,18	39.303,47
	interventi	-	41,32	0,01	0,00	41,32	41,32	37,18	4,13
	investimenti	93.711,20	71.006,52	10,73	0,69	70.739,12	78.691,47	71.143,33	72.123,12
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	7.302,70	1,10	0,07	7.302,70	7.302,70	7.302,70	-
	oneri comuni	257,34	-	-	-	-	-	-	221,46
	totale	125.960,34	661.808,85	100,00	6,40	648.854,49	686.591,81	637.441,40	111.652,18
spese missione		1.994.582,16	10.333.474,40		100,00	9.998.701,93	10.468.794,28	9.694.218,71	1.978.324,88

* comprensivi delle variazioni

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

3.2. I patti per la sicurezza

Tra gli aspetti più significativi che hanno caratterizzato il 2007 si collocano i patti per la sicurezza, forme di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali nel settore definito della "sicurezza integrata". Questa forma di cooperazione è stata avviata negli ultimi anni in coincidenza con una maggiore sensibilità generale verso gli aspetti della sicurezza ed è stata ulteriormente confermata dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 439) che prevede che il Ministro dell'interno e, per sua delega, i prefetti, possano stipulare convenzioni con le Regioni ed i Comuni per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di Polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. Le Regioni e gli Enti locali devono contribuire ai costi dei programmi straordinari attraverso conferimenti di beni logistici o strumentali, ovvero con risorse finanziarie.

L'aspetto qualificante ed innovativo dello strumento risiede nella possibilità attribuita alle Regioni ed agli Enti locali di sostenere il finanziamento di programmi straordinari delle Forze di Polizia che devono aggiungersi agli ordinari programmi.

In data 20 marzo 2007, si è proceduto alla stipula di un "patto per la sicurezza" con l'ANCI che individua le linee di indirizzo operativo che costituiscono il quadro di riferimento per gli accordi che i singoli enti locali vogliano sottoscrivere. Accordi che devono tener conto delle specifiche problematiche territoriali.

Dare una risposta efficace alla domanda di sicurezza della collettività, operando in sinergia con gli altri livelli di governo territoriale, è tra le priorità politiche del 2007. L'adozione di misure di controllo del territorio anche in collaborazione con le istituzioni locali va inquadrata nell'ambito del programma *prevenzione generale e controllo del territorio*.

La stessa Amministrazione ha sottolineato alcuni elementi di criticità, che suggeriscono una riflessione sul modello costruito e sulla sua efficacia nel raggiungere gli obiettivi di

maggior sicurezza che, nella *ratio* della legge, devono essere sottesi alla stipula dei patti in esame. In particolare, alcuni impegni assunti nei programmi sono caratterizzati da eccessiva genericità, così da presentarsi più come dichiarazioni di intenti che come forme di collaborazioni operative. Inoltre, non sempre sono chiaramente indicati gli impegni e le risorse finanziarie che devono sostenere i progetti proposti.

Il “patto” individua gli interventi complessivi che si intende porre in essere per incrementare i servizi di sicurezza; le modalità di erogazione del contributo finanziario dell'Ente locale per le maggiori spese connesse con il potenziamento dei servizi sono oggetto di separata convenzione attuativa. Per semplificare l'acquisizione dei finanziamenti che devono essere erogati in base ai “patti” dagli Enti locali ed assicurare una loro tempestiva disponibilità, in considerazione del ruolo attribuito ai prefetti, è stato previsto il versamento delle risorse finanziarie alle contabilità speciali appositamente aperte presso le Prefetture-Uffici Territoriali di Governo (UTG).

Sul punto, la Corte osserva che il trasferimento diretto dei finanziamenti alle contabilità speciali senza che affluiscano preventivamente al bilancio dello Stato, per essere poi riassegnate alle contabilità medesime, in assenza di una esplicita previsione normativa, potrebbe configurare un'ipotesi di gestione fuori bilancio in contrasto con la legge n. 559 del 1993 che ne ha disposto la soppressione. Si richiama pertanto l'attenzione dell'Amministrazione dell'interno e del Ministero dell'economia e delle finanze sulla opportunità di un 'approfondimento anche al fine di valutare la possibilità di richiedere un intervento legislativo di chiarimento.

I “patti”, a seconda delle particolari situazioni ambientali, possono prevedere l'acquisizione di risorse strumentali, il potenziamento degli organici, l'organizzazione di seminari di formazione, interventi per contrastare il degrado ambientale ed il disagio sociale, la lotta al commercio ambulante abusivo ecc..

Nel 2007 sono stati sottoscritti diversi “patti”, non tutti ancora seguiti dalle convenzioni attuative che ne regolano gli aspetti finanziari. Le convenzioni perfezionate riguardano: Napoli – convenzione stipulata il 31 gennaio 2007 con la Regione e la Provincia, che hanno contribuito rispettivamente con 1 milione e 2,350 milioni; Friuli Venezia-Giulia – convenzione stipulata il 2 novembre 2007, successivamente modificata con atto aggiuntivo, con la Regione che ha contribuito con circa 250 mila euro; Milano - convenzione stipulata il 22 gennaio 2008 con il Comune e la Provincia, che hanno contribuito rispettivamente con 2 ed 1 milione; Torino - convenzione stipulata il 21 febbraio 2008 con il comune e la provincia che si sono impegnati a contribuire con 1,050 e 2,1 milioni; Venezia – convenzione sottoscritta il 25 febbraio 2008 con la Regione che ha assunto l'impegno per circa 278 mila euro.

I “patti” cui non hanno ancora fatto seguito le convenzioni hanno interessato due regioni, nove città metropolitane e sette comuni.

Altro elemento di criticità sottolineato dall'Amministrazione riguarda il profilo delle risorse umane. Difficoltà che si sono manifestate subito dopo la stipula dei primi “patti” per garantire gli incrementi di unità delle Forze di Polizia previsti nelle convenzioni, in considerazione di carenze degli organici. E' necessario che tale aspetto, prima della stipula delle convenzioni, sia attentamente valutato per evitare impegni svincolati dalla programmazione nazionale, ai quali è poi arduo tenere fede.

Considerato che i “patti della sicurezza” sono stati sottoscritti nel 2007 e nei primi mesi del 2008 e che non tutti sono operativi, non è possibile al momento riferire sui risultati raggiunti. In sede di relazione sul 2008 potranno essere fornite le prime valutazioni sulle ricadute in termini di maggior controllo del territorio di questi nuovi strumenti.

3.3. Fondo per le frontiere esterne

Con decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007, è stato istituito il “Fondo per le frontiere esterne” per gli anni 2007/2013, nell’ambito del programma generale “solidarietà e gestione dei flussi migratori”, con l’indicazione di alcuni obiettivi di carattere generale, quali una più efficace attività di controllo delle frontiere esterne ed il miglioramento della gestione dei flussi, con l’applicazione uniforme delle disposizioni comunitarie in materia, ed altri specifici indicati dall’art. 4 della Decisione stessa.

All’Italia, nel 2007, sulla base di dati statistici forniti dalla Commissione secondo parametri fissati dall’art. 14 della Decisione, sono stati assegnati 24,9 milioni, ripartiti in: circa 17,2 milioni per le frontiere marittime; 3,3 per gli aeroporti; circa 2,7 per le frontiere terrestri e 1,7 per gli uffici consolari per l’attività di rilascio dei visti. Per l’anno 2008 sono stati assegnati circa 17,2 milioni: 12,2 per le frontiere marittime; 3,4 per gli aeroporti, 1,6 per gli uffici consolari.

Queste risorse sono assegnate a titolo di sovvenzioni; sono pertanto complementari a finanziamenti degli Stati membri, che si impegnano a perseguire gli obiettivi indicati nella Decisione e sulla base linee guida e di priorità specifiche per la programmazione 2007/2013. Le priorità riguardano la graduale organizzazione di una gestione comune ed integrata delle frontiere; lo sviluppo e la realizzazione delle “componenti” nazionali del sistema di sorveglianza europeo delle frontiere esterne e della rete di pattugliamento europeo delle frontiere marittime meridionali degli Stati membri; nel settore del rilascio dei visti e del contrasto all’immigrazione clandestina attraverso il miglioramento delle attività dei consolati; per una migliore applicazione degli strumenti giuridici comunitari nell’ambito dei controlli alle frontiere esterne e dei visti.

Per l’avvio del “Fondo” è stato necessario nominare e comunicare alla Rappresentanza permanente d’Italia presso l’Unione Europea l’autorità responsabile della gestione e reperire le risorse nazionali per il cofinanziamento dei progetti. Solo in data 28 febbraio 2008 il Ministero dell’economia e delle finanze ha assicurato l’assegnazione della quota nazionale per le somme complementari. E’ ragionevole pensare che il finanziamento sarà perfezionato nei prossimi mesi. Si riferirà sull’utilizzo di queste somme nella relazione sul corrente anno.

3.4. La spesa per l’ordine pubblico e i modelli organizzativi

Anche con riferimento ai risultati del lavoro della Commissione tecnica per la spesa pubblica, nelle considerazioni generali si è detto della necessità di interventi per migliorare gli assetti organizzativi dell’Amministrazione, con riguardo alla distribuzione delle risorse sul territorio ed alla necessità di interventi sull’articolazione territoriale.

Come è noto, l’attività di Pubblica sicurezza è affidata al Ministero dell’interno che opera con cinque Forze di Polizia, la Polizia di Stato, l’Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza, il Corpo della Polizia penitenziaria e il Corpo forestale dello Stato. Quattro di questi Corpi dipendono da altri Ministeri. La Polizia di Stato e l’Arma dei carabinieri operano in servizio permanente di pubblica sicurezza, con 230.000 unità, di cui poco più di 214.000 unità con compiti operativi. Le altre tre Forze svolgono in prevalenza attività specialistiche, pur concorrendo, in percentuale complessivamente non superiore al 2 per cento, a servizi coordinati di ordine e sicurezza pubblica.

Per effetto degli interventi legislativi che, per il contenimento della spesa, hanno ridotto la possibilità di nuove assunzioni ed il pieno ripianamento del *turn over*, alla fine del 2006 la

carenza di organico tra la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri era di circa 8.500 unità operative. Per la sola Polizia di Stato a partire dal 2006 la carenza di organico è pari al 4 per cento, rispetto ad una media dell'1-2 per cento a partire dal 2000¹⁹. A ciò deve aggiungersi l'utilizzo di personale delle Forze di Polizia anche per attività di supporto che l'Amministrazione non è in grado di coprire con personale civile, nonostante che per anni le direttive annuali indicassero tra gli obiettivi l'esonero del personale della polizia di Stato da questi compiti.

Il rapporto prosegue confrontando i dati sulle risorse umane disponibili con quelli relativi ad altre realtà in Europa. Come già osservato, nella classificazione COFOG, *ordine pubblico e sicurezza*, a differenza di quanto avviene nel nuovo schema di bilancio italiano, sono indicate tutte le spese sostenute per i servizi di polizia, dei Vigili del fuoco, delle corti di giustizia, del sistema carcerario. Le differenze sia di tipologie di Forze dell'ordine considerate sia di dotazioni di bilancio privano i risultati del confronto del necessario livello di attendibilità²⁰.

Sul fronte dei dati finanziari, il rapporto della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (pag. 115) ha evidenziato che, sulla base dei dati disponibili e che si riferiscono al 2005, a fronte di una spesa pubblica per l'ordine pubblico e la sicurezza nell'Euro-zona pari all'1,7 per cento del Pil²¹, l'Italia nel 2005 avrebbe superato la media del circa il 18 per cento, mostrando peraltro negli ultimi cinque anni una tendenza meno sostenuta all'incremento della spesa nel settore in esame²².

Considerando la composizione della voce economica, la spesa per redditi da lavoro è determinante. Nel 2005, anno di riferimento dei dati EUROSTAT, in termini di quota rispetto al Pil, la quota della spesa per il personale è più elevata della media europea per circa due decimi di punto.

Tenuto conto di questi dati e delle informazioni fornite dall'Amministrazione nel Rapporto Funzioni-Risorse, che lamenta la forte carenza degli organici e una inferiore dotazione finanziaria rispetto alla media dei Paesi europei, la Commissione Tecnica della Spesa Pubblica sottolinea che "le differenze presenti nei dati utilizzati rendono non pienamente confrontabili le due analisi". Differenze che, come già osservato, riguardano sia le forze dell'ordine considerate sia le dotazioni di bilancio. Quanto alle prime il rapporto dell'Amministrazione considera solo la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri mentre l'*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* considera tutte le Forze comunque coinvolte nel perseguimento della funzione *ordine pubblico e sicurezza*.

Invece, con riferimento ai dati sulla spesa, EUROSTAT considera quelli desunti dal Conto economico di consuntivo mentre l'Amministrazione si riferisce ai dati ricavati dai bilanci di previsione.

¹⁹ Fonte: Rapporto Funzioni-Risorse, pag. 37.

²⁰ L'*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (edizione 2006) ha esaminato la situazione di 35 Paesi negli anni 2000/2003, evidenziando un'incidenza dei reati denunciati rispetto alla popolazione assai differenziata. L'Italia presenta un'incidenza inferiore alla media complessiva di circa il 30 per cento. Nel 2003, il numero delle unità assegnate alle Forze di polizia in Italia, rispetto alla media europea, risulta il più elevato dopo quello della Grecia, con un valore prossimo alle 470 unità per 100.000 abitanti. La media nell'Euro-zona è pari a 349 unità. Si evidenzia un rapporto inverso tra entità degli organici delle Forze di Polizia e numero di reati. I Paesi con Forze di Polizia più numerose sarebbero quelli con minori reati. Fonte: Rapporto della Commissione Tecnica della Spesa Pubblica.

²¹ La quota massima è del Regno Unito con una percentuale sul Pil del 2,6 per cento, la più bassa della Danimarca con l'1 per cento del prodotto.

²² Il rapporto spesa pubblica in *ordine pubblico e sicurezza* rispetto al Pil è di fonte EUROSTAT ed è riportato nel rapporto della Commissione Tecnica della Spesa Pubblica.

Si ripropone, pertanto, l'esigenza "di seguire le linee ispiratrici della classificazione funzionale COFOG adottata a livello internazionale ed europeo"²³, che consentono, tra l'altro, di procedere ad analisi comparative attendibili.

3.5. I presidi delle Forze dell'ordine

La legge n. 78 del 2000²⁴ attribuisce al Direttore generale della Pubblica Sicurezza la competenza ad istituire gli uffici della Polizia di Stato, conformemente alla direttive del Ministro dell'interno, mentre il Comandante Generale dell'Arma dei carabinieri provvede alla istituzione o soppressione dei comandi territoriali di livello non superiore a comando provinciale, previo assenso della Ministro della difesa, che si pronuncia di concerto con il Ministro dell'interno²⁵. Il Comandante Generale della Guardia di finanza determina l'assetto ordinativo dei comandi del Corpo, con l'osservanza delle direttive del Ministro dell'economia e delle finanze.

La ripartizione territoriale tra la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri si uniforma ad alcuni principi: un'ampia diffusione sul territorio dei presidi dell'Arma dei carabinieri (44 tenenze e 4.616 stazioni), la cui operatività è coordinata ed integrata dai comandi provinciali, di gruppo e di compagnia; l'eccezionalità dei commissariati di pubblica sicurezza, dislocati solo in 228 comuni diversi dal capoluogo, ove insistono 136 commissariati sezionali; una presenza di reparti specializzati di entrambe le Forze di Polizia.

L'Amministrazione stessa sin dal 2001 si è posta il problema di una verifica della dislocazione e della consistenza dei presidi territoriali delle Forze di Polizia a competenza generale, per valutare una loro eventuale ricollocazione più funzionale ad un efficace controllo del territorio, con l'eliminazione di duplicazioni, sovrapposizioni o vuoti operativi.

Ancora recentemente l'art. 1, comma 435 della legge finanziaria 2007 chiede l'adozione di un programma di razionalizzazione di tutti i presidi delle Forze di Polizia, al fine di conseguire riduzioni della spesa sui capitoli relativi alle locazioni, manutenzioni e canoni, pari al 5 per cento nel 2007 e nel 2008. Entro il 30 giugno 2007 l'Amministrazione avrebbe dovuto provvedere alla predisposizione dei piani interforze di riarticolazione e ridislocazione dei presidi stessi. Il successivo comma 439, come già illustrato al punto 3.2., prevede la partecipazione, attraverso contributi in termini di logistica e finanziamenti, delle regioni e degli Enti locali alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso e per la sicurezza dei cittadini.

Nell'indagine avviata nel 2001, svolta da un gruppo di lavoro coadiuvato da commissioni interforze, è stata evidenziata la "non piena aderenza alle mutate esigenze demografiche e di sicurezza" del quadro ordinativo, caratterizzato "dalla capillarità diffusa e dalla presenza costante su tutto il territorio delle Forze di Polizia a competenza generale, fondata principalmente sul criterio dell'aderenza geografica (un presidio ogni *tot* chilometri)". Il sistema lascia di fatto "sguarniti molti agglomerati urbani, mentre mantiene presidi in territori interessati da progressivi spopolamenti, determinando per questo situazioni di eccessiva sovrabbondanza e in definitiva di sottoimpiego e di minore produttività di risorse".

²³ In questa Relazione, Volume I, capitolo *L'ordinamento contabile*.

²⁴ Legge 31 marzo 2000, n. 78.

²⁵ D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, art. 18.

A seguito di questa indagine, nel 2002, è stato avviato un nuovo “piano di controllo coordinato del territorio” che suddivide le città capoluogo di provincia in settori in relazione all'estensione del territorio ed alle caratteristiche ambientali e della criminalità, attribuisce la responsabilità del controllo in ciascun settore ad una delle due Forze di Polizia a competenza generale, integra l'attività di controllo con il servizio del poliziotto/carabiniere di quartiere, intensifica lo scambio di informazioni su eventi ed attività svolte nelle aree di competenza, anche attraverso la progressiva interconnessione delle centrali operative, prevede il concorso dei comparti di specialità e della Guardia di finanza, nonché il coinvolgimento dei Corpi di polizia municipale.

Il servizio è stato avviato in via sperimentale nel 2002 in 28 capoluoghi di provincia e successivamente esteso in tutti i capoluoghi di provincia ed in 79 centri urbani, con l'impiego di 3.701 operatori, di cui 1.827 poliziotti e 1.874 carabinieri.

Peraltro, l'Amministrazione ha comunicato che detto piano non ha avuto ricadute sulla dislocazione dei presidi anche a causa delle “prese di posizione localistiche, anche di natura politica e sindacale, tese ad evitare la soppressione o la rimodulazione di taluni presidi, sia della consistente condizione debitoria del settore accasermamento delle Forze di Polizia e della connessa riduzione di risorse finanziarie, sia, infine, a causa delle differenti posizioni assunte da entrambe le Forze di Polizia per le problematiche sostanzialmente connesse con il mantenimento della copertura del territorio di interesse e di natura infrastrutturale”.

Per dare attuazione all'art. 1, comma 435, della legge finanziaria 2007, l'Amministrazione ha optato per soluzioni di ordine contabile, “secondo il criterio di privilegiare l'ipotesi del risparmio piuttosto che incidere strutturalmente sul delicato dispositivo dei presidi territoriali”, consistenti in manovre di contenimento dei costi di funzionamento, che dovrebbe comportare una riduzione della spesa di circa 30 milioni, a fronte di una soglia del 5 per cento indicata nel comma 435 pari a circa 22,8 milioni.

La Corte, pur apprezzando gli sforzi di contenimento della spesa, osserva che il disposto normativo mira ad interventi di razionalizzazione strutturale del numero e della dislocazione di presidi che, oltre a ridurre i costi, devono condurre ad una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi, nell'interesse della collettività e della richiesta di una maggiore sicurezza. Pertanto, si sottolinea che il problema della ridefinizione sul territorio dei presidi non è ulteriormente rinviabile. Sono queste scelte che appartengono alla sfera dell'autorità di Governo e di ben scarso valore appaiono le motivazioni che hanno indotto il Ministero a soprassedere dal dare l'avvio al programma elaborato nel 2002 con il riferimento a “prese di posizioni localistiche” di contrario avviso, che proprio in quanto tali non coincidono sempre con l'interesse generale.

4. Soccorso civile

4.1 Risultati di bilancio

Come già osservato al precedente paragrafo, la classificazione funzionale europea nel macroaggregato *Ordine pubblico e sicurezza* comprende come classificazione di secondo livello anche la difesa civile, che corrisponde, sostanzialmente alla missione 8 - *Soccorso civile*, ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato *Agricoltura*, tutela del patrimonio forestale.

Il *soccorso civile* si articola in cinque programmi: *interventi per soccorsi*, del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali; *organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile* e *Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico* del Ministero dell'interno; *Interventi per le pubbliche calamità* e *Protezione civile* del Ministero dell'economia e delle finanze.

Questi ultimi due programmi si riferiscono ai trasferimenti al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura (interventi indennizzatori) ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Fondo della protezione civile per i primi interventi a seguito di eventi calamitosi, Fondo grandi eventi della protezione civile, contributi ad associazioni di volontariato ecc.).

Complessivamente per la missione 8 (Tavola 2) sono stati stanziati circa 4,3 miliardi, di cui 153 milioni per gli interventi del Corpo forestale dello Stato nella lotta agli incendi boschivi, pari al 7,42 per cento del bilancio complessivo del Ministero delle politiche agricole (le risorse sono destinate anche al controllo del manto nevoso ed alla previsione del rischio valanghe, oltre ad attività consultive e statistiche connesse); circa 15 milioni per la *difesa civile*, pari allo 0,05 per cento del bilancio del Ministero dell'interno; 1,8 miliardi per l'attività di prevenzione e soccorso pubblico del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, pari al 6,92 per cento del bilancio sempre dell'Amministrazione dell'interno.

I trasferimenti dal bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura sono stati circa 202 milioni, pari allo 0,06 per cento dello stanziamento del Ministero; mentre i trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri circa 2 miliardi sono pari allo 0,69 per cento del bilancio del Ministero dell'economia e sono destinati per la Protezione civile.

Complessivamente, per il Ministero dell'interno la missione comporta oneri pari a 1,8 miliardi (per il 2008 il bilancio di previsione ha stanziato 1,7 miliardi).

Mentre è elevata la capacità di impegno, rimane piuttosto bassa la velocità di spesa rispetto alla massa spendibile (46,9 per cento), mentre è di poco più elevata la percentuale rispetto alle autorizzazioni di cassa (59,8). Il dato è fortemente condizionato dai ridotti pagamenti (418 milioni) del Ministero dell'economia e delle finanze a fronte degli impegni assunti (circa 2 miliardi) per il programma *protezione civile* finalizzato al trasferimento di risorse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il Fondo protezione civile, analogamente a quanto avvenuto per i trasferimenti sempre dal Ministero dell'economia al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura²⁶.

²⁶ Sul punto si veda il capitolo II in questa Relazione. Volume I.

Tavola 2

SOCCORSO CIVILE (missione 08)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
interventi per soccorsi	funzionamento	12.782,97	108.126,06	70,54	2,53	101.623,28	113.952,74	100.928,47	8.100,29
	interventi	6.351,68	15.392,20	10,04	0,36	14.575,23	16.469,44	14.806,49	5.718,93
	investimenti	106.566,74	29.246,95	19,08	0,68	23.578,45	96.353,50	74.965,96	11.472,94
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	6,76	518,63	0,34	0,01	110,87	518,63	98,29	13,89
	totale	125.708,14	153.283,85	100,00	3,58	139.887,84	227.294,31	190.799,21	25.306,04
organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	funzionamento	769,09	8.271,29	54,00	0,19	7.653,82	8.435,93	7.384,97	984,52
	interventi	2.664,29	3.234,00	21,11	0,08	2.792,79	3.234,00	2.776,40	2.680,60
	investimenti	4.481,25	3.812,31	24,89	0,09	3.201,38	4.283,22	3.590,31	4.089,99
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	7.914,63	15.317,60	100,00	0,36	13.647,99	15.953,14	13.751,69	7.755,11
prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	funzionamento	137.975,90	1.737.859,91	94,08	40,62	1.673.512,69	1.741.541,91	1.638.387,73	162.211,17
	interventi	-	210,58	0,01	0,00	56,49	210,58	34,62	21,87
	investimenti	223.598,50	106.512,59	5,77	2,49	85.649,18	153.774,38	133.613,25	165.460,72
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	2.439,52	2.705,04	0,15	0,06	2.148,54	5.143,58	1.722,47	2.840,59
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	364.013,92	1.847.288,13	100,00	43,18	1.761.366,89	1.900.670,46	1.773.758,08	330.534,35
interventi per pubbliche calamità	interventi	8,62	156,61	0,08	0,00	-	156,61	-	-
	investimenti	368.916,36	109.419,50	54,22	2,56	108.285,23	186.952,93	172.021,83	98.313,79
	altre spese in c/capitale	99.272,00	92.212,00	45,70	2,16	92.212,00	129.820,10	127.383,40	61.881,20
	totale	468.196,98	201.788,11	100,00	4,72	200.497,23	316.929,64	299.405,23	160.194,99
protezione civile	oneri comuni	-	83.869,09	4,07	1,96	23.869,09	83.869,09	-	23.869,09
	oneri comuni	504.918,77	1.976.529,54	95,93	46,20	2.006.882,53	1.964.529,54	418.418,77	2.063.029,54
	totale	504.918,77	2.060.398,63	100,00	48,16	2.030.751,61	2.048.398,63	418.418,77	2.086.898,63
spese missione		1.470.752,44	4.278.076,32		100,00	4.146.151,56	4.509.246,18	2.696.132,96	2.610.689,12

* comprensivi delle variazioni

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

4.2. La lotta agli incendi boschivi²⁷

La lotta agli incendi boschivi trova collocazione in tre programmi della missione 8, attribuiti alla competenza di tre diverse Amministrazioni. Rispettivamente, il programma 1 *interventi per soccorsi* del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (attività di pubblico soccorso e interventi di rilievo nazionale di protezione civile su tutto il territorio nazionale con riferimento anche al concorso con le Regioni nella lotta attiva agli incendi ed allo spegnimento con mezzi aerei degli stessi); programma 3, *interventi per pubbliche calamità* del Ministero dell'interno (attività di soccorso tecnico urgente); programma 5, *protezione civile* del Ministero dell'economia e delle finanze (trasferimenti al Fondo protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.)

Alle Regioni, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è attribuita la competenza legislativa esclusiva nel settore dell'agricoltura e foreste, con i limiti della competenza concorrente in materia di protezione civile²⁸.

Più articolato è stato il processo di riparto delle competenze amministrative tra Stato e regioni.

La legge n. 47 del 1975²⁹, abrogata dalla legge quadro n. 353 del 2000³⁰, aveva attribuito alle Regioni il compito di elaborare piani per la difesa e la conservazione del patrimonio boschivo dagli incendi, piani che dovevano essere coordinati ed approvati dal Ministero per le politiche agricole ed alimentari, con il concerto dei Ministeri dell'interno e per i beni e le attività culturali; la legge, peraltro, non aveva definito nel dettaglio le rispettive competenze riguardo al compito di organizzare strategie e strutture per il contrasto degli incendi.

Le competenze amministrative sono state trasferite dal d.P.R. n. 616 del 1977³¹ alle Regioni a statuto ordinario, imponendo loro l'obbligo di predisporre i piani antincendio boschivi e di costituire i necessari servizi, con la facoltà di avvalersi dell'opera del Corpo forestale dello Stato. In particolare, l'art. 69 ha attribuito agli organi statali la competenza in ordine alla organizzazione ed alla gestione, d'intesa con le regioni, del servizio aereo di spegnimento degli incendi, prevedendo anche la possibilità di utilizzare il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (CNVF), attesa la sua istituzionale preposizione alla tutela della vita umana indipendentemente dalla natura dell'evento pregiudizievole e dall'ambiente in cui lo stesso si verifica.

²⁷ In materia di interventi per la previsione, prevenzione e lotta sugli incendi boschivi, la Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha svolto un'indagine il cui esito è stato approvato con deliberazione n. 26 del 2006. Successivamente, si è anche espressa la Sezione Regionale di Controllo per la Calabria, con deliberazione n. 384 del 2007.

²⁸ La Costituzione del 1947, articolo 117, attribuiva alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa concorrente nella materie dell'agricoltura e delle foreste, nell'ambito delle quali erano ricondotte tutte le attività attinenti. Successivamente, il nuovo art. 117 della Costituzione (modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) ha attribuito alle Regioni a statuto ordinario la competenza legislativa esclusiva nel settore dell'agricoltura e foreste, mantenendo, peraltro, i limiti della competenza concorrente (già disposti dall'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998) per quanto attiene alle funzioni di protezione civile. Come è noto, nelle materie a legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Nella materia che qui interessa, allo Stato sono attribuiti i compiti di determinare gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione degli incendi boschivi.

²⁹ Legge 1 marzo 1975, n. 47.

³⁰ Legge 21 novembre 2000, n. 353.

³¹ D.P.R. 24 luglio 1967, n. 616.

Peraltro, al fine di superare possibili difficoltà al ricorso al CNVF, l'art. 3 del DL n. 275 del 1995³², ha consentito alle Regioni, previa stipula di apposite convenzioni con il Ministero dell'interno, di avvalersi del CNVF compatibilmente con la disponibilità di personale e mezzi, assumendo a proprio carico le relative spese.

In materia è intervenuta anche la Corte costituzionale (sent. n. 157 del 1995), affermando che il problema della lotta agli incendi boschivi, per la molteplicità dei riferimenti normativi, per la pluralità e la convergenza di competenze, nonché per la gravità dell'interesse sotteso, esigeva un'opera legislativa che riconducesse a sistema le attribuzioni esistenti, secondo un impianto organico e coordinato.

A tale esigenza ha corrisposto la legge quadro n. 353 del 2000, che ha definito organicamente gli ambiti delle competenze amministrative statali e regionali in materia di "incendi boschivi", riservando allo Stato sia la funzione di indirizzo, coordinamento e sostituzione sia alcuni compiti tecnico-operativi, integrativi di quelli attribuiti agli Enti regionali. Le nuove disposizioni costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento a cui la legislazione regionale concorrente avrebbe dovuto adeguarsi nel termine di un anno dall'entrata in vigore della legge quadro.

La legge n. 353 individua nelle Regioni il soggetto centrale del sistema. In particolare, alle Regioni è affidata l'approvazione dei piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, piani che devono tener conto delle linee guida e delle direttive deliberata dal Governo.

Le azioni di contrasto agli incendi consistono in attività di previsione, prevenzione e lotta attiva con mezzi da terra e aerei, nonché in attività di formazione, informazione ed educazione ambientale, che devono essere eseguite in conformità del piano regionale di programmazione. In particolare, gli interventi di lotta attiva comprendono le attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi da terra ed aerei.

Le operazioni a terra di spegnimento degli incendi boschivi sono invece coordinate dalle regioni stesse che, oltre alle proprie strutture ed ai mezzi aerei di supporto all'attività delle squadre a terra, possono avvalersi dei centri operativi antincendio del Corpo forestale dello Stato (COA), nonché delle risorse, i mezzi ed il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, sulla base di accordi di programma. Possono altresì utilizzare personale appartenente ad organizzazioni di volontariato, mezzi aerei di altre regioni ed, in caso di riconosciuta ed urgente necessità, risorse, mezzi e personale delle Forze armate e delle Forze di Polizia dello Stato.

Le attività aeree di spegnimento, oltre che con la flotta delle regioni, sono garantite e coordinate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 353³³, dal Dipartimento della protezione civile che si avvale del Centro operativo aereo unificato (COAU), che assicura l'operatività della flotta aerea statale, che consta di 13 aerei *Canadair* CL 415, 4 elicotteri S64, 6 aerei AT-802F, 6 elicotteri del CFS, 2 elicotteri dell'Esercito Italiano, 2 elicotteri della Marina Militare, 2 elicotteri del CNVF, 1 elicottero della Capitaneria di Porto.

L'impianto normativo di riferimento è integrato altresì dalla legge n. 225 del 1992 che ha istituito il Servizio nazionale di protezione civile³⁴; dalla legge n. 36 del 2004, che ha previsto il nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato, cui sono affidati, tra gli altri, interventi di

³² DL 10 luglio 1995, n. 275.

³³ Il Dipartimento a tal fine si avvale del Centro operativo aereo unificato (COAU).

³⁴ Il Servizio nazionale di protezione civile è stato prima trasformato nell'Agenzia della protezione civile dal d.lgs. n. 300 del 1999, art. 79 e successivamente nel Dipartimento della protezione civile con il d.l. 7 settembre 2001, n. 343.

pubblico soccorso e di protezione civile con riferimento anche al concorso con le regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi; da alcune specifiche disposizioni del d.lgs. n. 139 del 2006, di riordino delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (soccorso pubblico - Capo IV del decreto).

4.3. Le competenze

Gli interventi di lotta attiva agli incendi boschivi comprendono le attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi da terra ed aerei (art. 7, della legge n. 353).

Alle Regioni compete l'avvio dell'intero sistema e la predisposizione degli interventi necessari nella lotta agli incendi boschivi, utilizzando i mezzi (terrestri ed aerei) ed il personale di loro appartenenza. Mentre è confermato il ruolo di indirizzo e di impulso dello Stato nella materia in esame, la competenza primaria regionale sembrerebbe suggerire nelle attività di spegnimento degli incendi boschivi un ruolo secondario ed eventuale all'Autorità centrale, il cui intervento sarebbe richiesto solo in presenza della necessità di ricorrere alla componente aerea, ovvero qualora l'evento si qualificasse quale soccorso tecnico urgente, di competenza del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Tale lettura, peraltro, non appare in linea con il dettato del complesso quadro normativo tuttora vigente. La legge n. 225 del 1992 riconosce un ruolo centrale allo Stato nel settore emergenziale, il d.lgs. n. 139 del 2006 affida al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco gli interventi per operazioni di soccorso tecnico urgente, mentre la legge n. 36 del 2004 attribuisce al Corpo forestale dello Stato compiti di pubblico soccorso e di protezione civile. Trattasi di interventi operativi che istituzionalmente appartengono alla competenza statale ed ai quali si affiancano i compiti di coordinamento propri del Dipartimento della protezione civile su tutto il territorio nazionale delle attività aeree di spegnimento con la flotta aerea statale, al cui potenziamento ed ammodernamento provvede il Dipartimento medesimo.

Le operazioni a terra di spegnimento sono invece coordinate dalle stesse regioni che, oltre alle proprie strutture ed ai mezzi aerei di supporto all'attività delle squadre a terra, possono utilizzare le risorse, i mezzi ed il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato in base ad accordi e programmi, nonché il personale appartenente al volontariato, le risorse, i mezzi ed il personale delle Forze armate e delle Forze di Polizia in caso di riconosciuta ed urgente necessità, i mezzi aerei di altre regioni, in base ad accordi e programmi.

Le norme che in materia si sono susseguite³⁵, spesso sovrapponendosi ed al di fuori di un

³⁵ La materia del contrasto agli incendi boschivi è attuale anche nell'ambito della Comunità Europea. L'attualità dell'interesse comunitario al problema si è manifestato con l'adozione del regolamento n. 2158 del 1992, successivamente parzialmente modificato dal regolamento n. 1485 del 2001, relativo alla protezione delle foreste contro gli incendi che, immediatamente efficace, è stato applicabile senza la necessità di ulteriori interventi legislativi di recepimento.

Il regolamento, avviando un'azione comune dei Paesi membri per la protezione delle foreste dagli incendi, ha individuato quali obiettivi il contenimento del numero della cause di incendio delle foreste e la riduzione delle superfici colpite. Gli Stati membri hanno dovuto procedere alla classificazione a livello provinciale del territorio secondo il grado di rischio di incendio (alto, medio e basso). Il territorio italiano è stato classificato, in tal senso si è espressa la Commissione europea il 24 giugno 1993, ad alto rischio in tutte le regioni della fascia tirrenica, del sud e delle isole nel periodo estivo e quelle dell'arco alpino nel periodo invernale-primaverile.

Scaduto il 31 dicembre 2002 il regolamento "2158", per evitare un vuoto normativo, la Commissione ha adottato il regolamento n. 2152 del 17 novembre 2003, che ha assicurato la copertura delle spese effettuate successivamente al

organico quadro di riferimento, hanno determinato una frammentazione delle competenze e delle responsabilità. Si è verificata una proliferazione di sale operative permanenti (delle regioni, delle province, del Dipartimento della protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato). La legge quadro (art. 7) affida alle regioni il coordinamento delle proprie strutture antincendio con quelle statali, istituendo e gestendo le sale operative unificate (SOUP), presso le Regioni stesse ed in taluni casi presso le Province. Le SOUP generalmente sono afferenti alle Centrali Operative del Corpo forestale dello Stato (COR), che ne assicurano in taluni casi l'operatività.

Se alla luce della legge quadro è chiara la responsabilità dell'indirizzo generale e di gestione della flotta aerea e del coordinamento, nelle ipotesi previste dalla legge n. 225 del 1992, del Dipartimento della protezione civile, più complessa è la definizione dei ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato nei confronti delle Regioni alle quali, come già osservato, è attribuito il coordinamento delle operazioni a terra, anche avvalendosi del Corpo forestale dello Stato. Il problema si pone in particolare con riferimento alla responsabilità tecnica degli interventi in considerazione delle rispettive professionalità.

Deve altresì aggiungersi che i prefetti, in relazione all'esercizio del potere sostitutivo, assicurano il coordinamento delle risorse umane e dei mezzi disponibili sul territorio, avvalendosi del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, previa specifica pianificazione dell'emergenza³⁶.

Il ruolo di coordinamento dei prefetti anche nella materia in esame ha trovato un nuovo impulso nel disposto del già richiamato comma n. 439, dell'art. 1, della legge finanziaria 2007, che ha previsto la sottoscrizione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, attraverso la stipula di convenzioni che prevedano anche la partecipazione degli Enti territoriali.

In previsione della campagna estiva 2008 è stata emanata il 5 giugno 2008 la direttiva sugli indirizzi operativi per ridurre il rischio e fronteggiare le situazioni di emergenza. Viene sottolineata l'attività di prevenzione, alla quale contribuisce l'istituzione del catasto delle aree incendiate, disposto dalla legge quadro n. 353 (art. 10) e confermato con le ordinanze 3603 del 2007 e 3624 del 2007 del Presidente del Consiglio dei ministri. Il catasto è finalizzato all'applicazione dei divieti e delle sanzioni previsti dalla stessa normativa, con particolare riferimento al divieto di cambio di destinazione dei suoli percorsi dal fuoco, e costituisce un importante strumento preventivo, soprattutto rispetto alle motivazioni di carattere speculativo. La realizzazione del catasto presenta stati diversi nelle varie Regioni, in ordine a difficoltà tecniche, operative e amministrative riscontrate.

La direttiva del 2008 conferma la responsabilità della gestione dei sistemi di monitoraggio e degli interventi da terra alle Regioni ed alle Province autonome, che devono predisporre adeguati piani di emergenza, e garantire un migliore coordinamento del volontariato.

1° gennaio 2003, a condizione che gli interventi da finanziarsi non fossero già ultimati al momento dell'entrata in vigore delle norme comunitarie.

La nuova normativa ha istituito un sistema armonizzato e completo di monitoraggio su tutto il territorio della Comunità, con l'obiettivo di sviluppare ulteriormente, a fini preventivi, le rilevazioni dei singoli Stati relative agli incendi boschivi, alle cause ed agli effetti provocati.

³⁶ In tal senso, si è espresso il d.m. del 20 dicembre 2001, emanato ai sensi dell'art. 3, della legge 353 del 2000.

4.4. *Corpo forestale dello Stato*

Il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 36 del 2004³⁷, concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica ai sensi della legge n. 121 del 1981³⁸. Svolge funzioni di pubblico soccorso ed interventi di protezione civile ed a seguito dell'introduzione al Titolo IV del codice penale della norma di legge specifica sul reato di incendio boschivo³⁹, e del successivo aggiornamento delle misure sanzionatorie da parte della legge 353 del 2000, svolge funzioni di polizia giudiziaria nelle attività di indagine negli incendi di origine colposa e dolosa. A tal fine è stato istituito il Nucleo Investigativo Antincendi Boschivi (N.I.A.B.), che opera su tutto il territorio nazionale svolgendo funzioni di coordinamento ed indirizzo delle attività investigative⁴⁰.

Complessivamente nel periodo 2000/2006 è stato individuato solo il 7 per cento degli autori dei reati (pari a 3.091 persone rispetto al numero di quelle rimaste ignote valutato in 42.330), percentuale diminuita nel 2007 al 6,1 per cento.

La stessa Amministrazione sottolinea la necessità di interventi per migliorare la capacità investigativa, attraverso una migliore organizzazione del personale impegnato nelle attività investigative e di soccorso, il coordinamento ed il coinvolgimento delle altre Forze di Polizia, anche in sede di prevenzione ed una più incisiva applicazione delle sanzioni amministrative.

IL Corpo forestale ha un organico complessivo di poco superiore alle 9.000 unità, pari ad un addetto ogni 23 kmq circa, solo in parte destinati al contrasto agli incendi boschivi. Le vacanze nell'organico ammontano a 800 unità⁴¹, che dovrebbero essere colmante nel prossimo triennio a seguito delle autorizzazioni contenute nella legge finanziaria 2008. Peraltro, è proprio il settore del contrasto agli incendi boschivi che, a parere dell'Amministrazione, richiederebbe un aumento di organico di almeno 500 unità.

Per le attività di contrasto agli incendi boschivi sono attivi 15 Centri operativi antincendi (COAB) e 14 Unità operative territoriali (UOT). L'attività a terra è coadiuvata dal concorso di mezzi aerei; il Centro operativo aeromobili (COA) del Corpo è articolato in sette basi fisse.

Opera con mezzi aerei, schierati sul territorio nell'ambito delle direttive del Dipartimento della protezione civile e con il personale a terra, che svolge funzioni di direzione delle operazioni di spegnimento in raccordo convenzionale con le Regioni. Il Centro operativo elicotteri (COA) è stato istituito nel 1979; attualmente opera con 29 elicotteri e con un organico di 237 unità. La spesa complessiva per l'attività svolta nell'anno in esame è stata di circa 7,1 milioni, di cui 1,9 per la manutenzione, 1,5 per spese di missione e 1,4 per indennità di straordinario.

Dal Fondo unico per gli investimenti in agricoltura foreste e pesca sono stati assegnati al Corpo forestale 13 milioni, destinati per 6,9 milioni alla lotta agli incendi boschivi, in particolare per garantire l'operatività della flotta elicotteristica. Peraltro, queste risorse sono state trasferite al bilancio dell'Amministrazione in prossimità della fine dell'esercizio, con la conseguente formazione di residui passivi (8 milioni dei 13 sono stati resi disponibili sui capitoli di bilancio di pertinenza oltre il 31 dicembre 2007).

³⁷ Legge 6 febbraio 2004, n. 36.

³⁸ Legge 1° aprile 1981, n.121.

³⁹ Art. 423 bis.

⁴⁰ Nel 2007 sono state segnalate all'autorità giudiziaria 588 persone (353 nel 2006), di cui 13 tratte in arresto per incendio doloso o in applicazione di misure di custodia cautelare.

⁴¹ La struttura operativa del Corpo forestale dello Stato è costituita dall'ispettorato generale, da 15 comandi regionali, 75 comandi provinciali, istituiti presso le Regioni a statuto ordinario, da circa 1.100 comandi stazione e da ulteriori 100 uffici ed articolazioni territoriali.

Ulteriori 11,486 milioni sono stati assegnati dalla legge di assestamento. Inoltre, l'art. 18 *bis* della legge n. 248 del 2006⁴² ha previsto l'assegnazione dal 2007 di 10 milioni per le esigenze operative del Corpo forestale connesse alle attività di contrasto agli incendi boschivi.

4.5. Corpo nazionale dei Vigili del fuoco

Come già osservato, problemi di organico sono sottolineati anche dal Corpo nazionale dei Vigili del fuoco che lamentano carenze per 1.700 unità e difficoltà ed insufficienza di risorse da destinare all'ammodernamento dei mezzi.

Dal 15 maggio al 17 settembre 2007 gli interventi per il contrasto degli incendi di bosco si sono incrementati del 117,6 per cento, passando dai 29.076 del 2006 a 63.282, con la presenza di complessive 226.094 unità operative in turno di servizio e oltre 76.364 di turno libero. Nello stesso periodo, la componente aerea del Vigili del fuoco, che è distribuita sul territorio in dodici nuclei elicotteri, è stata impegnata per gli incendi boschivi con oltre 800 ore di volo per soccorso tecnico urgente.

A seguito della emanazione dell'ordinanza di protezione civile del 28 agosto 2007, il Dipartimento dei Vigili del fuoco ha richiesto al Dipartimento della protezione civile l'assegnazione di circa 2,8 milioni, da destinare al pagamento dei compensi per lavoro straordinario prestato dal personale operativo e circa 2,1 milioni per i costi determinati dall'impiego delle risorse logistiche e strumentali.

L'ordinanza, che ha nominato il commissario delegato per il superamento dell'emergenza, ha individuato nei presidenti delle Regioni e delle Province interessate i soggetti attuatori che collaborano con il commissario all'adozione delle iniziative necessarie al superamento dell'emergenza. Il rimborso delle spese sostenute dal Dipartimento dei Vigili del fuoco dovrebbe essere sostenute dal commissario per il tramite dei richiamati soggetti attuatori. I rimborsi non sono ancora stati accreditati al CNVF.

4.6. Dipartimento della protezione civile

Ai mezzi aerei del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco si affianca la flotta aerea gestita dal Dipartimento della protezione civile che ha il compito di coordinare le attività di spegnimento degli incendi boschivi con la flotta antincendio dello Stato in collaborazione con le regioni.

4.7. L'emergenza del 2007

Come è noto nel 2007 il fenomeno degli incendi boschivi ha assunto una gravità eccezionale, in controtendenza rispetto agli anni precedenti che avevano registrato una costante, seppur limitata diminuzione del numero degli eventi e delle superfici percorse dal fuoco. Nell'anno in esame è aumentato il numero degli eventi, con vittime e danni molto gravi, dovuti anche alla circostanza che questi incendi si interfacciano sempre più spesso con strutture urbane o manufatti. Soprattutto dal mese di giugno, nelle regioni centro-meridionali e nelle isole, il fenomeno si è accentuato.

Si sono verificati, complessivamente, 10.614 incendi boschivi, che hanno percorso 225.563 ettari, di cui 115.242 boscati e 110.321 non boscati. Rispetto al 2006, quando gli

⁴² Legge 4 agosto 2006, n. 248 di conversione del DL 4 luglio 2006, n. 223.

incendi erano stati 5.643, l'aumento è stato pari al 260 per cento e gli ettari interessati sono passati da 39.946 ettari ai 225.563⁴³.

Le Regioni maggiormente interessate sono state:

Regioni	N. incendi	Superficie totale percorsa dal fuoco (ha)
Calabria	1.880	43.125
Campania	1.779	26.307
Sicilia	1.254	46.450
Sardegna	1.097	28.561
Lazio	778	13.566
Toscana	580	1.329
Puglia	593	19.968
Basilicata	406	7.974
Piemonte	393	3.639

Rispetto agli anni precedenti è notevolmente aumentato anche il numero delle vittime: 21 nel 2007; 1 nel 2006; 3 nel 2005; 2 nel 2004; 7 nel 2003.

5. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti

5.1. Risultati di bilancio

La missione si articola in cinque programmi che riguardano: i *flussi migratori per motivi di lavoro* del Ministero della solidarietà sociale; la *garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale e la gestione dei flussi migratori* del Ministero dell'interno; *interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati* del Ministero della solidarietà sociale; *i rapporti con le confessioni religiose* sia del Ministro dell'interno sia del Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli stanziamenti complessivi assegnati alla missione (Tavola 3) sono stati di circa 1,5 miliardi, ripartiti in 7 milioni per la gestione dei flussi da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (0,48 per cento della missione); 390,0 milioni per le attività volte alla garanzia dei diritti ed agli interventi per la coesione sociale del Ministero dell'interno per (25,42 per cento della missione); 57 milioni per la gestione dei flussi migratori del Ministero dell'interno (pari al 3,74 per cento della missione); 57 milioni per gli interventi di integrazione sociale degli immigrati regolari ed in favore dei minori stranieri non accompagnati (3,75 per cento della missione); 1 miliardo per i rapporti con le confessioni religiose del Ministero dell'economia (66,52 per cento della missione).

Con riferimento a quest'ultimo programma, che rappresenta la percentuale prevalente degli stanziamenti complessivi, si sottolinea che la quota maggiore si riferisce ai trasferimenti alle confessioni religiose per il riparto dell'8 per mille Irpef.

Sono molto alte sia la capacità sia di impegno, sia la velocità di spesa.

⁴³ Fonte: *Corpo forestale dello Stato*.

Tavola 3

IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI (missione 27)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Flussi migratori per motivi di lavoro	funzionamento	28,63	1.021,58	13,99	0,07	748,34	1.044,26	731,39	50,34
	interventi	1.870,60	6.280,57	85,98	0,41	6.136,98	7.451,17	1.988,40	5.842,82
	investimenti	1,57	2,20	0,03	0,00	3,44	2,20	-	1,87
	totale	1.900,81	7.304,35	100,00	0,48	6.888,77	8.497,63	2.719,79	5.895,03
Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	funzionamento	7.492,46	26.593,75	6,81	1,74	22.552,50	28.221,27	23.613,33	6.133,17
	interventi	35.904,59	351.251,80	89,96	22,96	342.210,20	240.946,88	207.870,69	163.861,81
	investimenti	83.701,08	12.599,70	3,23	0,82	14.200,78	43.212,72	40.264,06	27.211,41
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	127.098,13	390.445,25	100,00	25,52	378.963,48	312.380,86	271.748,08	197.206,38
Gestione flussi migratori	funzionamento	4.733,16	54.810,48	95,88	3,58	50.466,79	56.413,75	51.828,47	2.905,72
	interventi	2.223,52	100,00	0,17	0,01	87,20	1.300,00	885,78	1.400,18
	investimenti	5.734,69	2.252,98	3,94	0,15	1.832,80	1.476,99	1.283,92	5.827,86
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	12.691,37	57.163,46	100,00	3,74	52.386,80	59.190,75	53.998,17	10.133,76
Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	funzionamento	23,43	835,84	1,46	0,05	612,28	854,39	598,41	41,19
	interventi	16.835,42	56.525,09	98,54	3,69	55.232,86	67.060,51	17.895,60	52.585,35
	investimenti	1,29	1,80	0,00	0,00	2,82	1,80	-	1,53
	totale	16.860,13	57.362,73	100,00	3,75	55.847,96	67.916,71	18.494,01	52.628,07
Rapporti con le confessioni religiose	funzionamento	1.552,12	7.382,27	0,73	0,48	6.169,62	7.890,48	6.541,39	1.127,44
	interventi	-	1.008.715,12	99,11	65,93	1.008.715,12	1.007.821,12	1.007.821,12	894,00
	investimenti	862,95	1.695,27	0,17	0,11	1.326,47	352,31	311,25	1.802,40
	totale	2.415,07	1.017.792,66	100,00	66,52	1.016.211,20	1.016.063,91	1.014.673,76	3.823,84
spese missione		160.965,50	1.530.068,45		100,00	1.510.298,20	1.464.049,85	1.361.633,82	269.687,08

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Il nuovo schema di bilancio nella missione in parola non indica gli oneri connessi con le attività svolte dagli uffici diplomatici all'estero per il rilascio dei visti di ingresso, né le spese per la gestione negli istituti di pena dei detenuti stranieri, sempre in numero maggiore, che richiedono anche interventi di mediazione linguistico-culturale⁴⁴. Inoltre, nel bilancio dello Stato non sono rappresentate le spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, come è noto, ha un suo bilancio autonomo e che sono destinate a diverse attività di interesse della missione in esame. In particolare, non si evincono le attività connesse con l'approvazione dei c.d. decreti flussi e della predisposizione del documento di programmazione in materia di immigrazione nonché gli interventi di protezione diventati ormai una costante, come si dirà nel paragrafo che segue.

Pertanto, nella gestione del fenomeno immigrazione gli interventi di disciplina dei flussi, di contrasto all'immigrazione clandestina e di prima accoglienza, devono essere affiancati dall'azione di sostegno e di integrazione della immigrazione regolare, funzionali, tra l'altro, a garantire la coesione sociale.

Nonostante che la competenza primaria in questo campo sia degli enti locali, frequenti sono i programmi di sostegno ai quali partecipano anche le amministrazioni dello Stato. La complessità del quadro di riferimento, nel quale interagiscono anche diversi livelli di governo, non consente, allo stato, di conoscere l'ammontare complessivo delle risorse che la P.A. destina all'immigrazione.

5.2. Immigrazione

Il legislatore del 1998⁴⁵, tenuto conto della complessità della materia dell'immigrazione, nella quale sono chiamate ad operare diverse Amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo, ha previsto un momento unitario di programmazione⁴⁶, che con cadenza triennale deve indicare 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. La norma è stata confermata dal d.lgs. n. 189 del 2002.

Dalla entrata in vigore del testo unico sull'immigrazione sono stati approvati i documenti programmatici del triennio 2001/2003 e del triennio 2004/2006, quest'ultimo seppur con ritardo rispetto al periodo di riferimento. Non è stato predisposto il documento relativo al triennio 2007/2009. Inoltre, la mancata presentazione da parte del Governo del documento di programmazione di settore e da parte del Ministro dell'interno della relazione annuale sui risultati raggiunti, anch'essa prevista dal d.lgs. 286, rende più ardua la ricostruzione del quadro complessivo relativo alla politica pubblica dell'immigrazione, intesa come contrasto all'immigrazione clandestina e sostegno a quella legale.

⁴⁴ La presenza di immigrati extracomunitari tra la popolazione detenuta è diventata sempre più numerosa; il loro trattenimento in carcere è conseguenza non solo della gravità del reato ma anche della difficoltà di accesso alle misure alternative ed ai progetti trattamentali esterni per mancanza di riferimenti familiari, lavorativi e logistici. Per il Ministero della giustizia acquista un peso sempre maggiore la gestione negli istituti di pena di questi detenuti, che richiedono anche interventi di mediazioni linguistico-culturale.

Particolare è la situazione degli stranieri detenuti minorenni, la cui gestione investe anche altre Amministrazioni nella realizzazione di interventi per contenere gli effetti immediati della loro permanenza nelle strutture del Ministero della giustizia e di programmi strutturati per iniziative a medio e lungo termine.

⁴⁵ Legge 6 marzo 1998, n. 40, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 280 e al 31 agosto 1999, n. 39.

⁴⁶ L'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998 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, che deve essere approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, è emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

Si ripropone ormai dal 2002 il ricorso alla gestione straordinaria attraverso le ordinanze di protezione civile degli interventi per affrontare l'immigrazione clandestina. Con d.P.C. del 12 ottobre 2007 è stato prorogato fino al 31 dicembre 2007 lo stato di emergenza su tutto il territorio nazionale. In effetti, il ricorso alle ordinanze di protezione civile è diventato l'ordinario strumento attraverso il quale opera l'Amministrazione sia per realizzare le strutture necessarie a fronteggiare l'afflusso di clandestini sia per assumere, con contratti di lavoro a tempo determinato, unità di personale anche con riferimento all'espletamento degli adempimenti connessi al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Oltre all'ordinanza richiamata, nell'anno è stata emanata anche un'ordinanza (del 29 marzo) per fronteggiare le esigenze organizzative connesse con l'incremento delle istanze di asilo e consentire alla Commissione nazionale per il diritto di asilo ed alle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato di operare. E' significativo che anche per consentire i lavori di una commissione è stato necessario ricorrere ad un provvedimento di "emergenza", che consente l'assunzione di lavoratori a tempo determinato al di fuori delle ordinarie procedure concorsuali e che autorizza la stipula di contratti professionali con esperti estranei all'Amministrazione, per la realizzazione di progetti per l'implementazione dei servizi informatici della banca dati del Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione.

Il ricorso generalizzato alle ordinanze di protezione civile, anche per risolvere problematiche che dovrebbero essere affrontate con gli ordinari strumenti normativi, deve indurre ad una riflessione in merito sia alla funzionalità ed efficienza delle strutture amministrative competenti nel settore, sia all'adeguatezza dell'attuale quadro normativo rispetto alla necessità di intervenire, in via ordinaria, nella gestione di fenomeni particolarmente complessi.

Appare non conforme ai principi generali l'utilizzo delle ordinanze di emergenza, alle quali si dovrebbe fare ricorso solo per affrontare situazioni realmente imprevedibili, per governare avvenimenti che ormai hanno acquisito un carattere ripetitivo ed atteso. Appare poi ancora più sproporzionato il ricorso a questo tipo di ordinanze solo per affrontare problemi organizzativi, quali la disponibilità di personale o la possibilità di compensare ore di lavoro straordinario altrimenti non retribuibile, derogando a vincoli posti da norme di carattere generale.

Al di là delle finalità proprie delle deroghe, ciò che si intende sottolineare è la circostanza che la disciplina di settore appare inadeguata alla complessità dei compiti attribuiti all'Amministrazione e richiede interventi di semplificazione atti a consentire all'Amministrazione di corrispondere tempestivamente alle diverse maggiori esigenze ma con strumenti di carattere ordinario. A tal fine dovrebbe essere lo stesso Ministero a darsi carico di migliorare le proprie strutture organizzative per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, umane e finanziarie, a disposizione.

5.3. I flussi di immigrazione

La legge n. 189 del 2002, nella parte che disciplina la gestione dei flussi immigratori di soggetti che non appartengono a Paesi dell'Unione Europea, è stata effettivamente applicata solo nel 2005. Sulla materia la Corte dei conti ha di recente approvato un'indagine⁴⁷ che ha approfondito l'attività di gestione dei flussi migratori nel biennio 2005/2006, alla quale si fa rinvio. Qui si richiama l'attenzione su taluni aspetti particolari che riguardano gli sportelli unici per l'immigrazione.

⁴⁷ Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 6/2008/G.

Il trasferimento dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale al Ministero dell'interno delle attività di gestione dei flussi risponde al maggiore peso che è stato dato dal legislatore agli eventuali aspetti penalmente rilevanti dei comportamenti dei futuri immigrati rispetto alla verifica della capacità del mercato del lavoro di assorbire l'offerta da selezionare annualmente. Presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo sono stati istituiti gli sportelli unici per l'immigrazione, responsabili dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori stranieri, con compiti di supporto per il rilascio dei nulla osta, di assistenza per la stipula di contratti di soggiorno ecc.

L'attività svolta ha messo in evidenza le criticità del procedimento. Le attività di gestione dei "flussi 2006", svolte dagli sportelli per la parte del procedimento costituita dal rilascio del nulla osta, si sono completate a fine dicembre 2007 per poco più del 90 per cento delle domande presentate, con tempi medi, calcolati dall'Amministrazione, in circa 220 giorni solari per le prime 200.000 domande, tempi che dovrebbero essersi ridimensionati in 154 giorni per le pratiche successive.

Per quanto riguarda la concessione dei permessi di soggiorno al 30 settembre 2007, circa un quarto delle istanze totali pervenute (95.849) erano state definitivamente chiuse. Complessivamente, la procedura di avvio al lavoro dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea ha richiesto in media oltre 400 giorni decorrenti dalla data delle domande di assunzione. Sul punto, la Corte ha sottolineato che: "Il disagio prodotto dalla durata dell'esame delle istanze concorre a non escludere che la complessità del procedimento, rivelatosi alquanto faticoso per l'utenza, possa accrescere, anziché reprimere, il fenomeno della clandestinità, e arrecare danni al sistema economico favorendo il lavoro sommerso, l'evasione contributiva e quella fiscale". I ritardi, dunque, risultano solo in parte imputabili alle Amministrazioni "che hanno dovuto gestire operazioni regolamentate con criteri non sempre adeguati ad accelerare le attività, o prive quasi del tutto di regolamentazione formale".

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2007, come anticipazione delle quote massime di ingresso di lavoratori non comunitari per l'anno 2007, è stato previsto un massimo di 80.000 unità; successivamente, con decreto del 30 ottobre 2007 la quota massima è stata stabilita 170.000 unità, di cui 47.100 riservati a cittadini di Paesi che hanno sottoscritto accordi di cooperazione in materia migratoria.

Complessivamente, sono state presentate 740.278⁴⁸ domande, delle quali, alla data del 17 giugno, ne sono state esaminate dalle questure 155.063 con esito positivo e 6.388 con esito negativo. Delle domande che hanno avuto esito positivo, gli uffici del Ministero del lavoro ne hanno esaminate 82.287, di cui 19.311 con esito negativo. Sono stati rilasciati 39.343 nulla osta e 7.047 visti. Complessivamente sono state definite 67.627 domande (comprendendo gli esiti negativi – questure e Ministero del lavoro – nulla osta e domande chiuse)⁴⁹.

L'esame dei dati mette in evidenza le difficoltà che incontrano soprattutto il Ministero del lavoro e gli "sportelli unici" ad esaminare tempestivamente le domande. Per quanto riguarda gli "sportelli", le prefetture con una minore percentuale di smaltimento delle domande sono la prefettura di Cuneo (4,07 per cento), Gorizia (5,56), Torino (6,23), Foggia (8,86), Rimini (10,94), Roma (12,37) a fronte di una media nazionale del 32,5 per cento. Le prefetture più "virtuose": Parma (99,44 per cento), Pescara (97,39), Ragusa (93,44), Bologna (93,41), Frosinone (84,95).

Al di fuori degli ingressi previsti dai "decreto flussi", l'art. 27 del d.lgs. n. 186 del 1998 ha previsto ingressi ulteriori per casi particolari, dirigenti o personale altamente

⁴⁸ Per la prima volta la domanda doveva essere presentata via INTERNET.

⁴⁹ Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

specializzato, professori universitari ecc.. A fronte di 151 domande, ne sono state definite 23 (con un esito negativo).

Risultano sottovalutati anche i problemi organizzativi legati al rilascio dei visti di ingresso; il Ministero degli affari esteri ha precisato di aver completato i collegamenti informatici, per la connessione con gli sportelli unici, Ministero del lavoro ed Amministrazione centrale degli esteri, a fine 2006.

I dati fin qui esposti sottolineano la necessità di modifiche normative per la semplificazione delle procedure di esame delle domande, modifiche che, per essere efficaci, devono essere accompagnate da incisivi interventi di riorganizzazione delle strutture delle amministrazioni che intervengono nel procedimento.

L'analisi comparativa predisposta dal Ministero dell'interno ha consentito l'individuazione, con riferimento alle prefetture, di una media nazionale di smaltimento delle domande. Il passaggio successivo deve essere nei confronti di quelle strutture che si mantengono al di sotto della media, al fine di eliminare le cause di criticità.

E' auspicabile che analogo monitoraggio venga posto in essere dal Ministero del lavoro nei confronti dei propri uffici che, come i dati del Ministero dell'interno hanno evidenziato, dimostrano una capacità di smaltimento certamente migliorabile.

5.4. Centri di soccorso e di prima assistenza. Centri di permanenza temporanea. Centri per richiedenti asilo

L'Amministrazione gestisce tre tipi di Centri, destinati alla prima assistenza dei clandestini, al trattenimento fino ad un massimo di trenta giorni degli extracomunitari in attesa della identificazione e dell'espulsione, ai richiedenti asilo.

Nel secondo semestre 2006 è stata istituita la Commissione di Misura, incaricata di procedere ad un'indagine conoscitiva sulle condizioni di sicurezza e vivibilità delle strutture destinate al trattenimento temporaneo degli immigrati irregolari. L'Amministrazione, alla luce delle conclusioni della Commissione anzidetta e sulla base della direttiva del Ministro dell'interno del 24 aprile 2007, ha disposto la cessazione dell'attività dei Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza (CPTA) di Brindisi, Crotone e Ragusa ed ha avviato un primo esame nella prospettiva di ulteriori soppressioni ed eventuali interventi di riqualificazione, anche in funzione di una diversa missione istituzionale dei centri suddetti. In tale ottica, erano state modificate le direttive in materia di accesso ai centri che restano operanti, anche al fine di favorire la collaborazione degli enti e degli organismi di tutela delle associazioni di volontariato e delle cooperative di solidarietà sociale.

La recente modifica alla denominazione dei Centri di Permanenza Temporanea in "centri di identificazione ed espulsione" disposta dal decreto legge n. 92 del 2008⁵⁰, corrisponde a rilevanti modifiche che il legislatore sta apportando alla normativa in materia di contrasto all'immigrazione clandestina. Si tratta di un processo appena iniziato ed ancora non definito. Qualsiasi osservazione in merito è pertanto rinviata alla prossima relazione. Di certo, questi cambiamenti avranno delle rilevanti ricadute anche sul piano organizzativo, in quanto modificheranno la natura e la funzione dei Centri in parola la cui gestione, è da supporre, dovrebbe formare oggetto di uno dei programmi della missione *ordine pubblico e sicurezza*.

⁵⁰ DL 23 maggio 2008, n. 92.

Allo stato attuale, invece, tutti questi centri, indipendentemente dalle ragioni per le quali i clandestini sono accolti o trattenuti, rientrano tra le attività connesse con il programma *gestione dei flussi migratori* della missione *immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*. Anche sul punto la Corte si riserva di esprimere le proprie valutazioni.

Nel 2007 l'Amministrazione ha proceduto a lavori di riqualificazione dei Centri di Milano, Bologna, Modena e Gorizia e sta procedendo ad un aumento della capienza dei Centri di Trapani e Torino.

Complessivamente sono state trattenute 10.113 persone (11.428 nel 2006), di cui 4.410 (6.047 nel 2006), pari al 43 per cento, sono state rimpatriate⁵¹. La durata media del trattenimento è stata di 29 giorni, anche se vi sono differenze tra i diversi Centri⁵².

Nei Centri di Identificazione per i richiedenti asilo (CID) di Crotone, Foggia, Caltanissetta, Trapani e Milano sono state ospitate 7.817 persone (5.919 nel 2006)⁵³. All'aumento delle persone richiedenti asilo, che si sono concentrate nei mesi di luglio ed agosto, ha corrisposto un incremento del tempo di permanenza.

Per i richiedenti asilo è operativo un sistema di protezione (SPRAR), istituito dalla legge n. 189 del 2002⁵⁴, che prevede 104 progetti attivati, sulla base di una convenzione con l'ANCI, da 95 enti locali che hanno messo a disposizione 2.411 posti di accoglienza (2.428 nel 2006). Per fronteggiare la situazione di emergenza che si è determinata in conseguenza degli sbarchi avvenuti sulle coste italiane nei mesi di luglio ed agosto, con ordinanza del presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2007 sono stati stanziati 5 milioni per ampliare la disponibilità di posti in seconda accoglienza e rendere contemporaneamente disponibili posti nei centri di soccorso ed assistenza. Altri 57 Enti locali hanno messo a disposizione ulteriori 501 posti per otto mesi. Lo SPRAR è finanziato anche attraverso risorse comunitarie che provengono dal Fondo Europeo per i Rifugiati (FER).

Per ovviare alla mancanza di posti disponibili nell'ambito dei progetti SPRAR, con la citata ordinanza dell'ottobre 2007 è stata prevista la concessione di un contributo straordinario di 250 euro, del quale hanno beneficiato in uscita 1.300 persone.

⁵¹ Fonte: Ministero dell'interno.

⁵²

Centro	Capienza	Trattenuti	Rimpatriati	Permanenza media
Torino	96	1.093	649	18
Milano	112	1.175	585	27
Gorizia	136	718	319	34
Bologna	95	568	223	23
Modena	60	516	149	28
Roma	360	2.422	821	30
Bari	200	1.422	524	40
Catanzaro	75	713	353	35
Caltanissetta	96	1.223	708	Nd
Trapani	26	263	79	34
Totale	1.256	10.113	4.410	29 giorni

⁵³

Centri	Capienza	Persone accolte 2007	Persone accolte 2006	Permanenza media 2007	Permanenza media 2006
Crotone	300	2.715	1.813	27	26
Foggia	398	2.348	2.828	50	31
Caltanissetta	97	1.214	Nd	20	Nd
Trapani	210	1.303	1.064	33	14
Milano	20	237	214	20	20
Totale	1.25	7.817	5.919	30	23

⁵⁴ Legge 30 luglio 2002, n. 189.

Nel Centro di soccorso e prima assistenza di Lampedusa nel 2007 sono transitate 11.461 persone (18.096 nel 2006)⁵⁵. I dati più recenti del Ministero dell'interno (al 17 giugno) che si riferiscono ai primi sei mesi del 2008, mettono in evidenza l'incremento delle persone sbarcate sulle coste italiane rispetto all'analogo periodo del 2007, da 3.504 a 7.712. Di questi ultimi, 6.526 uomini, 699 donne e 487 minori.

Nel mese di agosto è stata aperta una nuova struttura con una capacità di 381 posti, raddoppiabili in emergenza. Ciò nonostante, nei giorni di massimo afflusso la presenza è stata anche di oltre 900 persone contemporaneamente per più di due giorni. La permanenza media è di 3 giorni (2 nel 2006).

Sbarchi si sono verificati anche sulle coste della Sicilia e della Sardegna, dove è stato necessario allestire delle strutture provvisorie avviando la loro trasformazione in centri di permanenza (complessivamente 3.909 persone, rispetto a 1.189 nel 2006).

Dal primo gennaio al 15 giugno del corrente anno sono sbarcate 7.712 persone rispetto alle 3.504 dello stesso periodo del 2006, di cui 6.526 uomini, 699 donne e 487 minori (rispettivamente nel 2006, 2.992, 113 e 399) nella maggior parte provenienti dalla Somalia, dalla Nigeria e dalla Tunisia.

Complessivamente per la gestione dei Centri, nel 2007, sono stati spesi circa 67,5 milioni e circa 37,6 per interventi strutturali sugli immobili; per altri interventi assistenziali anche al di fuori dei Centri circa 10; per l'accoglienza alle frontiere 869 milioni; per i rimpatri assistiti 287 milioni; per il sistema di protezione per i richiedenti asilo ed i rifugiati (SPRAR) 23 milioni.

Nel 2007, sono state presentate 14.053 domande di asilo, esaminate 13.509, concessi 1.408 riconoscimenti, respinte senza protezione 4.908 istanze, con protezione 6.318. Sono in attesa di esame 544 richieste e 894 di riesame. L'andamento delle domande nell'anno in esame mostra una forte crescita dal mese di luglio. Infatti, si passa dalle 2.042 e 2.286 dei primi due trimestri, alle 4.788 e 4.937 del terzo e del quarto trimestre.

Nel primo trimestre del 2008 le domande presentate sono state 5.287, in ulteriore crescita rispetto all'ultimo trimestre dell'anno precedente e più del doppio rispetto all'analogo periodo del 2007. Di queste domande le Commissioni territoriali ne hanno esaminate 4.613.

Situazione commissioni territoriali dal anno 2008 (gennaio-aprile)

	Roma	Crotone	Trapani	Siracusa	Foggia	Milano	Gorizia **	Totale
Domande pervenute	1040	1039	506	737	852	698	415	5.287
Domande esaminate di cui:	554	903	368	737	642	583	826	4.613
Domande in attesa esame								674
Istanze di riesame	0	62	63	18	38	11	0	192

⁵⁵ Di cui, 9.501 uomini, 865 donne e 1.523 minori (nel 2006, rispettivamente 16.143, 891 e 1.378).

Tavola 4

RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE TERRITORIALI (missione 03)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore	interventi	54.110,97	70.276,50	15,00	0,07	30.091,49	79.599,89	20.330,25	36.405,90
	investimenti	207.515,05	383.168,01	81,80	0,00	333.625,47	382.001,70	332.117,53	196.675,31
	oneri comuni	-	15.000,00	3,20	0,01	15.000,00	15.000,00	15.000,00	-
	totale	261.626,02	468.444,51	100,00	0,45	378.716,96	476.601,58	367.447,78	233.081,21
interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	funzionamento	7.972,44	30.430,78	58,19	0,03	24.159,68	31.694,08	24.877,34	5.710,83
	interventi	44,72	8.903,70	17,03	0,01	8.897,79	8.912,67	8.906,76	-
	investimenti	42.282,37	12.961,00	24,78	0,01	6.838,87	26.393,84	25.625,79	24.351,17
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi		-	-	-	-	-	-	-
	totale	50.299,53	52.295,48	100,00	0,05	39.896,34	67.000,59	59.409,89	30.062,01
trasferimenti a carattere generale ad enti locali	funzionamento	902,92	10.430,46	0,07	0,01	7.333,47	10.860,01	7.344,18	358,45
	interventi	1.879.118,91	13.074.847,31	87,07	12,68	13.040.212,77	13.333.477,75	12.688.646,61	2.124.283,74
	investimenti	3.425.281,43	1.931.217,02	12,86	1,87	1.923.152,36	2.049.585,41	1.974.262,34	690.389,67
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	5.305.303,26	15.016.494,79	100,00	14,57	14.970.698,59	15.393.923,18	14.670.253,13	2.815.031,86
federalismo	interventi	7.840.265,79	48.855.094,50	96,19	47,39	48.855.094,50	48.969.102,74	46.826.161,91	6.345.261,11
	investimenti	74.204,98	1.932.608,62	3,81	1,87	1.921.605,91	1.932.534,06	1.932.409,35	53.610,40
	totale	7.914.470,76	50.787.703,12	100,00	49,27	50.776.700,41	50.901.636,80	48.758.571,26	6.398.871,52
regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle regioni a statuto speciale	interventi	662.001,00	23.373.507,33	98,87	22,67	23.306.048,75	24.180.909,98	23.836.149,75	101.700,00
	investimenti	103.000,53	267.240,88	1,13	0,26	266.143,62	315.831,93	311.733,62	15.213,47
	totale	765.001,53	23.640.748,21	100,00	22,93	23.572.192,37	24.496.741,90	24.147.883,36	116.913,47
concorso dello stato al finanziamento della spesa sanitaria	interventi	4.287.298,32	10.047.411,07	76,59	9,75	8.540.418,53	9.517.310,36	8.095.640,25	4.082.135,63
	investimenti	139.814,76	3.035.105,61	23,14	2,94	3.031.207,34	3.091.510,85	778.287,66	2.392.734,44
	oneri comuni	-	36.000,00	0,27	0,03	-	36.000,00	-	-
	totale	4.427.113,08	13.118.516,68	100,00	12,73	11.571.625,88	12.644.821,21	8.873.927,91	6.474.870,07
spese missione		18.723.814,18	103.084.202,78		100,00	101.309.830,54	103.980.725,26	96.877.493,34	16.068.830,14

* comprensivi delle variazioni

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati R.G.S..