

Amministrazione generale, relazioni con le autonomie, sicurezza, soccorso civile e immigrazione

- 1. Considerazioni generali**
- 2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio:** *2.1. I risultati di bilancio*
- 3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali:** *3.1. I risultati di bilancio*
- 4. Ordine pubblico e sicurezza:** *4.1. I risultati di bilancio; 4.2. Ministero dell'interno; 4.3. Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di finanza; 4.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Corpo forestale dello Stato; 4.5. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capitanerie di porto; 4.6. La spesa per il summit G8 all'Aquila.*
- 5. Soccorso civile:** *5.1. I risultati di bilancio; 5.2. Lotta agli incendi boschivi; 5.3. Emergenza sisma in Abruzzo 5.4. Altre emergenze;*
- 6. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti:** *6.1. I risultati di bilancio; 6.2. L'immigrazione.*

1. Considerazioni generali

Ad eccezione della missione “amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio” affidata interamente al Ministero dell'interno, le missioni “relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, “ordine pubblico e sicurezza”, “soccorso civile”, “immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, ancorché comprendano una parte determinante delle funzioni del Ministero dell'interno, sono articolate in programmi attribuiti anche ad altre amministrazioni.

Mentre attraverso coefficienti di valutazione ormai standardizzati ed ampiamente sperimentati, quali la capacità di impegno, la velocità di spesa, il formarsi di residui o di economie, è possibile ricostruire a consuntivo un quadro unitario delle risultanze contabili delle missioni complesse, la valutazione dell'azione amministrativa nel suo concreto esplicarsi per le missioni non affidate ad un unico Ministero si presenta più difficile ed in taluni casi insoddisfacente.

L'analisi, infatti, presupporrebbe atti di programmazione non troppo disomogenei, l'individuazione di indicatori anch'essi standardizzati, la rilevazione dei dati di realizzazione

degli obiettivi secondo procedimenti tra loro coerenti e condivisi. Al contrario, spesso le informazioni che si ottengono non sono tra loro compatibili e non consentono una lettura organica dell'azione amministrativa unitariamente intesa all'interno di una missione.

Nonostante queste obiettive difficoltà, la Corte, in via sperimentale nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2007 ed a regime dalla relazione sul 2008, si è orientata a riferire sull'attività delle amministrazioni dello Stato avendo come base di analisi le missioni anche nelle ipotesi in cui non si esauriscono nell'ambito di un unico ministero.

In particolare, in questo capitolo saranno esaminati congiuntamente i programmi che afferiscono alle missioni "ordine pubblico e sicurezza", "soccorso pubblico", "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" che coinvolgono, rispettivamente, il Ministero dell'economia e delle finanze, con la Guardia di finanza, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con il Corpo forestale dello Stato, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con le Capitanerie di porto; il Dipartimento della protezione civile; il Ministero del lavoro e della protezione sociale, nonché il Ministero dell'interno.

Come già osservato nelle precedenti relazioni, i criteri e le metodologie di individuazione dei nuovi aggregati di bilancio non tengono pienamente conto dei criteri di classificazione funzionale adottati a livello europeo COFOG (*Classification of the functions of government*), con i quali andrebbero maggiormente armonizzati anche per assicurare una lettura coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nell'ambito di macroaggregati condivisi.

Si osserva infatti che la missione "ordine pubblico e sicurezza" considera solo alcune delle funzioni che la classificazione COFOG attribuisce all'analoga voce. Ne sono esclusi i servizi antincendio, che rientrano nella missione "soccorso civile" ed il settore della giustizia (di cui al capitolo Giustizia in questa relazione). Inoltre, la classificazione funzionale europea sempre nel macroaggregato "ordine pubblico e sicurezza" comprende come classificazione di secondo livello anche la difesa civile, che corrisponde, sostanzialmente alla missione "soccorso civile", ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato "agricoltura", tutela del patrimonio forestale.

2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

2.1. I risultati di bilancio

Rispetto al 2008 gli stanziamenti definitivi hanno avuto un incremento di circa 21 milioni (passando da 559,3 milioni a 580,3); sono gestiti in un unico programma "Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio". Le direttive del Ministro confermano i due obiettivi che tradizionalmente vengono individuati nell'ambito di questa missione: il primo coinvolge direttamente i prefetti al fine di garantire la massima integrazione istituzionale e coesione sociale sul territorio. Il secondo mira a migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza dell'Amministrazione.

Amministrazione:Ministero dell'interno	Stanziamenti		
	2007	2008	2009
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	12,5	10,5	5,0
Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali	382,5	548,8	575,3
Totale	395,0	559,3	580,3

(milioni di euro)

Sono interessati due Centri di Responsabilità, il Dipartimento per gli affari interni e territoriali (5 milioni, con un taglio del 50 per cento rispetto agli stanziamenti del 2008) ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse

finanziarie e strumentali (575,3 milioni rispetto ai 548,8 dell'esercizio precedente). Il costo del personale pesa per il 38 per cento per il Dipartimento per gli affari interni e territoriali e per l'89 per cento per il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali.

In questa missione in particolare rileva il ruolo dei prefetti che svolgono un'attività di coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni territoriali e sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. Centrale è l'attività delle conferenze permanenti¹ per garantire l'integrazione e la coesione sociale sul territorio. In particolare, il prefetto del capoluogo di regione è il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali ed assume le funzioni anche di commissario di Governo.

Di particolare rilievo è la problematica relativa all'istituzione di nuove province e più in generale alla struttura periferica del Ministero articolata sulle prefetture. Su quest'ultimo aspetto si è soffermata anche la Commissione tecnica per la spesa pubblica² sottolineando che sussistono ancora margini di scala in particolare per interventi sulle circoscrizioni con popolazione fino a 500 mila abitanti. Nel suo rapporto ha concluso con la raccomandazione di considerare la possibilità di accorpamento delle prefetture collocate nelle province più piccole. Con riferimento alle nuove province, sempre con popolazione inferiore a 500 mila abitanti, si è espressa nel senso che sarebbe opportuno non procedere alla costituzione di prefetture e di altri uffici statali³.

La correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore che già nella legge finanziaria 2007⁴ ha introdotto una serie di norme che prevedevano, tra l'altro, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, norme che non hanno trovato attuazione.

Le ultime province sono state istituite con le leggi nn. 146, 147 e 148 dell'11 giugno 2004 ed hanno interessato Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani. Gli artt. 4 e 5 delle citate leggi hanno previsto che l'istituzione degli uffici periferici dello Stato avvenga entro i limiti degli stanziamenti recati dalle singole leggi. Il termine entro i quali si doveva provvedere alla costituzione degli uffici è stato più volte prorogato; da ultimo, con l'art. 4 *bis* del DL n. 97 del 2008⁵ è stato differito al 30 giugno 2009 e, successivamente, con l'art. 12 del DL n. 207 del 2008⁶ sono state mantenute in bilancio, per essere utilizzate nel 2009, le disponibilità finanziarie esistenti alla chiusura dell'esercizio finanziario 2008.

Relativamente all'istituzione degli uffici periferici dello Stato nelle province di Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, di cui alle richiamate leggi n. 146, 147 e 148, sono state assegnate alle contabilità speciali istituite ed intestate ai commissari governativi prima e, successivamente, ai prefetti cui è stato conferito l'incarico di completare l'istituzione degli uffici periferici dello Stato, rispettivamente, 41,4, 27,4 e 34,3 milioni. Gli oneri stimati per

¹ Sono state istituite dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999, articolo successivamente riscritto dal d.lgs. n. 29 del 2004. Sono composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella Provincia nonché dai rappresentanti degli Enti locali. Si articolano in quattro sezioni: "amministrazioni d'ordine", "sviluppo economico ed attività produttive", "territorio, ambiente ed infrastrutture", "servizi alla persona ed alla comunità". Sono convocate dal prefetto e su richiesta del presidente della Regione, della Provincia e dei sindaci dei Comuni interessati.

² La Commissione tecnica per la spesa pubblica era stata istituita dalla legge finanziaria 2007 con compiti di studio su problematica relative alla finanza pubblica.

³ All'istituzione di ogni nuova provincia consegue la creazione di uffici periferici dello Stato riferibili ai diversi ministeri. Peraltro, l'art. 21, comma 3, lett. f) del T.U. sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) prevede che l'individuazione di nuove province non debba comportare necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici.

⁴ Legge 27 dicembre 2006.

⁵ DL 3 giugno 2008 n. 97, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2008, n. 129.

⁶ DL 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

assicurare il funzionamento delle prefetture-Uffici Territoriali di Governo presso le citate province, sono indicati nella tabella che segue.

(valori assoluti)

Prefettura – UTG Monza e della Brianza				
	Oneri di primo impianto	Costi di funzionamento	Beni durevoli	Totale
Oneri primo anno	1.259.000	909.947	0	2.168.947
Oneri a regime	0	732.308	15.600	747.908
Prefettura – UTG Fermo				
	Oneri di primo impianto	Costi di funzionamento	Beni durevoli	Totale
Oneri primo anno	852.000	816.849	0	1.668.849
Oneri a regime	0	639.210	15.600	654.810
Prefettura - UTG Barletta-Andria-Trani				
	Oneri di primo impianto	Costi di funzionamento	Beni durevoli	Totale
Oneri primo anno	1.168.000	784.249	0	1.952.249
Oneri a regime	0	606.610	15.600	622.210

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione.

L'osservazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, resa in sede di esame della legge di conversione del DL n. 97 del 2008⁷, che sottolineava la necessità che le Commissioni di merito valutassero l'opportunità di prevedere la limitazione dell'istituzione, in ciascuna nuova provincia, degli uffici periferici dello Stato, “anche a fine della razionalizzazione e del contenimento della spesa”, che la Corte condivide, non è stata seguita e nella prassi si continua ad istituire numerosi uffici periferici dei vari ministeri.

L'Amministrazione ha analizzato i costi di 80 prefetture in rapporto con il numero dei residenti e dei comuni. Da questa indagine, calcolata la media sull'intero territorio nazionale, risulta che 24 province hanno un livello di costo per abitante inferiore alla media, 26 si collocano oltre la media nazionale con un costo per abitante che arriva sino al doppio della media, mentre altre 10 superano questo livello anche più del doppio. Pur con alcune eccezioni, le province con un minor numero di residenti sono quelle che sostengono i costi unitari medi maggiori.

3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

3.1. I risultati di bilancio

Per questa missione sono stati stanziati complessivamente 113,6 miliardi (circa 123 miliardi nel 2008), di cui circa 95 miliardi sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze (105,1 miliardi nel 2008) e 18,7 miliardi sul bilancio del Ministero dell'interno (17,6 miliardi nel 2008). In ambedue i casi, si tratta in massima parte di trasferimenti.

⁷ Commissione parlamentare per le questioni regionali – parere reso nella seduta del 22 luglio 2008.

La missione si ripartisce in sei programmi, dei quali il programma 2 - “interventi, servizi e supporto alle autonomie locali” (556 milioni) - come già osservato nella relazione sull’esercizio 2008, si sviluppa in attività eterogenee non tutte immediatamente riconducibili ai rapporti finanziari tra Stato ed enti locali, quali l’organizzazione e la gestione delle consultazioni elettorali, l’istituzione di nuove Province, la gestione commissariale ordinaria degli enti disciolti, lo scioglimento degli organi amministrativi degli Enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata.

I quattro programmi del Ministero dell’economia e delle finanze sono gestiti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e, per una quota di stanziamenti residua, dal Dipartimento del tesoro.

La tabella che segue illustra l’entità dei trasferimenti nel triennio 2007/2009.

(miliardi di euro)				
Amministrazione	Programma	2007	2008	2009
Ministero dell’economia e delle finanze	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	0,468	10,131	0,695
Ministero dell’interno	Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	15,016	17,384	18,154
Ministero dell’interno	Interventi, servizi e supporto alle autonomie locali	0,053	0,261	0,556
Ministero dell’economia e delle finanze	Federalismo	50,788	54,640	56,608
Ministero dell’economia e delle finanze	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	23,640	32,211	30,655
Ministero dell’economia e delle finanze	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	13,119	8,163 ⁸	6,954
Totali		103,084	122,790	113,600

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Rispetto al precedente esercizio i trasferimenti complessivi si sono ridotti di circa 9,2 miliardi a seguito della diminuzione delle assegnazioni previste per i programmi affidati al Ministero dell’economia e delle finanze; in particolare il decremento ha interessato gli stanziamenti destinati alle regolazioni contabili ed ai trasferimenti alle Regioni a statuto speciale ed al concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria, di cui ai programmi 5 e 6 del Ministero dell’economia e delle finanze.

Sono invece aumentati i trasferimenti dal bilancio del Ministero dell’interno, da ricondurre soprattutto agli stanziamenti del capitolo 1320 (da 1,3 a 1,5 miliardi) per la compartecipazione dei Comuni, delle Province e delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell’imposta sul reddito delle persone fisiche.

Una particolare attenzione merita la materia dei trasferimenti ai Comuni a seguito dell’abolizione dell’Ici sulla “prima casa”⁹, che ha richiesto l’istituzione di un apposito capitolo di bilancio (1321) dal quale sono tratti i rimborsi.

Nel 2008, sono stati erogati ai comuni in tre *tranche* sulla base dell’attestato relativo al gettito Ici “prima casa” nel 2007, 2,9 miliardi, che hanno coperto il 94,8 per cento delle richieste dei Comuni (pari a 3 miliardi). Con riferimento al minor gettito nel 2008, sull’attestato dei comuni di circa 3,4 miliardi, sono stati pagati 2,6 miliardi, pari all’85,1 per cento del richiesto,

⁸ Per un approfondimento in materia di spesa sanitaria, si rinvia allo specifico capitolo di questa relazione.

⁹ DL 27 maggio 2008, n. 93, art. 1, comma 1. Le modalità di applicazione dei criteri per il rimborso, sulle quali vi è stata una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tengono conto dell’efficienza delle riscossioni Ici, del rispetto del patto di stabilità nel 2007, della tutela dei piccoli Comuni con popolazione inferiore o pari a 5.000 abitanti.

tenuto conto della minor somma stanziata in bilancio (2,9 miliardi) e dell'ammontare della autorizzazione di cassa (2,6 miliardi).

La Finanziaria 2010¹⁰ ha previsto un incremento di 156 milioni per le compensazioni 2008, che porterà i rimborsi a coprire circa il 90 per cento dell'attestato. Con riferimento al 2009, l'Ici rimborsabile tenuto conto degli stanziamenti di bilancio diminuisce al 77,4 per cento (2,6 miliardi); peraltro, la legge finanziaria 2010, già richiamata, ha incrementato i fondi di 760 milioni, con rimborsi complessivi rispetto all'attestato (3,4 miliardi), pari a circa il 100 per cento.

Dal consuntivo della missione si evince che su una massa spendibile di circa 134 miliardi ed autorizzazioni di cassa di circa 115 miliardi, ne sono stati pagati circa 106 (il 92 per cento delle autorizzazioni).

4. Ordine pubblico e sicurezza

4.1. I risultati di bilancio

Nel bilancio 2009 la missione si articola in sette programmi come nel 2008¹¹: “sicurezza democratica”, affidato ai Ministeri dell'economia e delle finanze e dell'interno; “concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica”, Ministero dell'economia e delle finanze; “sicurezza pubblica in ambito rurale e montano”, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; “sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste”, Ministero delle infrastrutture e trasporti; “contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”, “servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica”, “pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia”, Ministero dell'interno.

Come già osservato anche nelle precedenti relazioni, la missione non rispecchia compiutamente tutte le spese che il bilancio dello Stato affronta per la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza. Non sono indicati gli oneri relativi alla Polizia penitenziaria, nonostante che l'art. 16, della legge n. 121 del 1981¹² consideri anche questo Corpo tra le Forze di polizia e non risultano gli oneri a carico del bilancio del Ministero della difesa per l'Arma dei carabinieri, componente essenziale delle Forze di polizia.

Questa carenza di informazioni non consente la ricostruzione esaustiva di tutte le risorse destinate dal bilancio dello Stato per l'ordine la sicurezza pubblica, né è possibile ricostruire tutti gli atti di programmazione che, anche indirettamente, riguardano la missione in esame.

Complessivamente, per la missione è stata autorizzata una spesa di circa 12,159 miliardi (10,4 miliardi nel 2008), con un incremento di 1,7 miliardi. Nel bilancio del Ministero dell'interno sono allocati circa 9,1 miliardi con un incremento sull'anno precedente di oltre il 10 per cento (pari al 74,8 per cento degli stanziamenti complessivi della missione ed al 29 per cento dello stanziamento dell'Amministrazione dell'interno).

Sul punto si osserva che l'incremento degli stanziamenti è da ricondurre anche alla quota dell'assegnazione straordinaria di 791,6¹³ milioni per il ripiano dei debiti pregressi, destinata alla missione in esame.

Nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze sono appostati 2,2 miliardi, il 63 per cento in più di quanto messo a disposizione nel 2008 (il 18 per cento dello stanziamento complessivo e lo 0,4 per cento rispetto al totale degli stanziamenti del Ministero). Per il concorso della Guardia di finanza nell'ordine pubblico le risorse stanziate ammontano a 1,5 miliardi mentre le rimanenti sono di competenza del Dipartimento del tesoro (674 milioni).

¹⁰ Legge 23 dicembre 191, art. 2, comma 127.

¹¹ Nel 2009 i programmi 1, 2 e 3 sono soppressi (1. Contrasto al crimine; 2. Pubblica sicurezza; 3. Prevenzione generale e controllo del territorio), mentre vengono istituiti i programmi 8, 9 e 10 (8. Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; 9. Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica; 10. Pianificazione e coordinamento Forze di polizia).

¹² Legge 1° aprile 1981, n. 121.

¹³ DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n.2.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono stanziati 178 milioni, in aumento rispetto al 2008 (8,4 per cento) quando gli stanziamenti erano stati pari a 164 milioni (l'1,5 per cento dell'intera missione come nel 2008, mentre aumenta il rapporto percentuale con riferimento al totale degli stanziamenti del Ministero medesimo, dall'8,5 per cento a circa il 9,8 per cento), destinati alla sicurezza pubblica nell'ambito rurale e montano.

Infine, circa 689 milioni (667 milioni nel 2008) sono stanziati nel bilancio del Ministero delle infrastrutture – Capitanerie di porto (il 3,4 per cento della missione e il 6,6 per cento degli stanziamenti del Ministero) per la sicurezza ed il controllo nei mari, nei porti e sulle coste.

(milioni di euro)						
Anni	Ministero dell'interno	Ministero dell'economia e delle finanze	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Ministero dei trasporti	Ministero delle infrastrutture*	Totali
2007	8.184	1.323	165	662		10.334
2008	8.235	1.351	164	667		10.417
2009	9.090	2.202	178		689	12.159

*dal 2009 comprende il Ministero dei trasporti.
 Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le Amministrazioni hanno mantenuto anche nell'esercizio in esame una elevata capacità di impegno; complessivamente, infatti, gli impegni sono stati pari al 95,7 per cento della massa impegnabile ed una velocità di spesa che si attesta, in rapporto alla massa spendibile dell'94,4 per cento ed alle autorizzazioni definitive di cassa al 91,4 per cento.

Sulla spesa complessiva della missione, gli oneri complessivi per il personale sono pari al 14 per cento dell'intero stanziamento.

4.2. Ministero dell'interno

I programmi del bilancio di previsione del Ministero dell'interno nei quali si articola la missione in esame sono affidati interamente al Dipartimento della pubblica sicurezza. Ciò consente di ricostruire gli andamenti degli stanziamenti anche considerando gli esercizi finanziari antecedenti al 2007, prima analisi sperimentale del nuovo schema di bilancio; analisi comparativa che non è possibile con le altre Amministrazioni interessate alla missione "ordine pubblico e sicurezza".

La missione si articola in quattro programmi: "sicurezza democratica", "contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", "servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica", "pianificazione e coordinamento Forze di polizia".

Come già osservato, la previsione di un programma che si riferisce all'Arma dei carabinieri quale componente delle Forze di polizia tiene conto solo di alcuni oneri logistici a carico del Ministero dell'interno, mentre non è indicata la quota maggiore degli oneri di personale a carico del Ministero della difesa, ad eccezione del lavoro straordinario, dell'indennità di ordine pubblico e delle spese di missione per attività di polizia giudiziaria.

(milioni di euro)					
Centro di Responsabilità	2005	2006	2007	2008	2009
5 – Dipartimento della pubblica sicurezza	7.804	8.325	8.129	8.166	9.090
Variazione da anno precedente		6,7%	-2,4%	0,5%	11,2%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2009 le risorse assegnate al Dipartimento della pubblica sicurezza si sono incrementate di circa 924 milioni (11,3 per cento sul 2008). Come già osservato nel capitolo

relativo agli andamenti del bilancio consuntivo del Ministero dell'interno, questo dato sconta l'assegnazione straordinaria per il pagamento dei debiti pregressi per gli anni 2007 e 2008 di 405 milioni (286,1 per il 2007 e 118,9 per il 2008). Al netto di questa voce, l'incremento, con riguardo all'Amministrazione dell'interno è di 509 milioni, la cui quota maggiore è concentrata nelle spese obbligatorie (stipendi ed oneri riflessi).

Inoltre, si deve tener conto del Fondo di 100 milioni destinato alla sicurezza urbana, di cui all'art. 61, comma 18, del DL n. 112 del 2008¹⁴, ripartito quanto a 54 milioni tra i prefetti ed i commissari delegati per l'emergenza nomadi nelle regioni Lazio, Campania, Lombardia, Piemonte e Veneto, mentre 46 milioni sono stati assegnati ai Comuni che hanno presentato specifici progetti per la "sicurezza urbana".

Nonostante l'assegnazione straordinaria di fondi per il ripiano dei debiti pregressi, permangono, in particolare per i capitoli dei fitti, delle manutenzioni, delle pulizie, situazioni di criticità, con il permanere ed il formarsi di oneri sommersi.

In tale ambito, l'Amministrazione segnala particolari difficoltà per il capitolo destinato ai programmi di protezione dei collaboratori di giustizia; nonostante l'integrazione di 20 milioni tratti dal fondo di riserva per le spese impreviste e di altri 15 milioni dal fondo esigenze correnti, il capitolo necessiterebbe di ulteriori 29 milioni per finanziare le delibere approvate dalla Commissione centrale del Servizio protezione. Né l'incremento di 18,5 milioni sarebbe stato sufficiente per realizzare il piano di ammodernamento degli automezzi.

Va, comunque osservato, che oltre all'assegnazione straordinaria per il ripiano dei debiti pregressi, il bilancio del Dipartimento è stato integrato di 76 milioni, tratti dai 100 milioni assegnati all'Amministrazione dell'interno quale anticipo dal Fondo di giustizia, di cui all'art. 61, comma 23, del DL n. 112, sul quale affluiscono i proventi derivanti dai beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali ovvero per l'applicazione di misure di prevenzione; 38 milioni per l'emergenza del sisma in Abruzzo; 50 milioni per l'attività posta in essere in occasione del G8.

Non sono state, invece, trasferite le risorse previste per la tutela dell'ordine della sicurezza pubblica dall'art. 61, comma 17, del DL n. 112, in quanto i relativi procedimenti non si sono perfezionati entro il 2009.

La tabella che segue illustra l'articolazione della missione in programmi e gli stanziamenti che sono stati assegnati. Non è possibile alcuna comparazione con il 2008 in quanto i programmi sono stati modificati.

<i>(milioni di euro)</i>		
Programma	Centri di Responsabilità	Stanziamenti definitivi di competenza
Sicurezza democratica ¹⁵	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	0,00
Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	Dipartimento della pubblica sicurezza	6.787,6
Servizio permanente dell'arma dei carabinieri	Dipartimento della pubblica sicurezza	504,8
Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	Dipartimento della pubblica sicurezza Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	1.788 9,4
Totale		9.090

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni sulla massa impegnabile sono stati pari a circa 9 miliardi (il 96,8 per cento, rispetto al 90,2 del 2008). I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (9,1 miliardi) sono stati il 92 per cento delle autorizzazioni di cassa.

Patti per la sicurezza

¹⁴ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

¹⁵ Il programma è indicato per la sola gestione dei residui.

Nell'ambito della sicurezza urbana già l'art. 17 della legge n. 128 del 2001¹⁶ aveva previsto un'attività di collaborazione del Ministero dell'interno con la polizia municipale, da realizzarsi attraverso piani coordinati di controllo del territorio.

La necessità di interventi più incisivi per garantire la sicurezza e l'ordine pubblico ha indotto il legislatore, comma 439, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, a dare un maggiore impulso a questi strumenti, prevedendo che il Ministro dell'interno, e per sua delega i prefetti, possa 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.

Gli Enti locali, in considerazione della loro maggiore vicinanza alla popolazione e migliore conoscenza delle esigenze locali, sono chiamati ad una partecipazione più attiva a livello propositivo e di condivisione delle scelte di intervento; ma, nello stesso tempo, si richiede loro un sostegno agli oneri finanziari per migliorare i servizi legati alla sicurezza. Le Regioni e gli Enti locali infatti devono contribuire ai costi dei programmi straordinari attraverso conferimenti di beni logistici o strumentali, ovvero con risorse finanziarie, così concorrendo a sostenere il finanziamento di programmi straordinari delle Forze di polizia.

Successivamente, sulla materia, è intervenuto il decreto legge n. 92 del 2008,¹⁷ che ha assegnato ai sindaci ed ai prefetti maggiori poteri in materia di sicurezza all'interno delle città, sottolineando la necessità di una migliore cooperazione tra la polizia municipale e le Forze dell'ordine. A questo complesso quadro normativo devono oggi attenersi i "piani coordinati di controllo del territorio".

Complessivamente, sulla base del disposto della Finanziaria 2007, sono stati sottoscritti dal Ministero 46 patti, di cui 4 con le regioni, 11 con le città metropolitane e 31 con altre città oppure con unioni di più comuni. Le convenzioni stipulate tra le prefetture-UTG e gli enti territoriali, volte a definire aspetti attuativi dei "patti", con l'indicazione delle contribuzioni finanziarie e le modalità di acquisizione delle risorse, sono 17 più due atti aggiuntivi.

Nel 2009 sono stati stipulati diversi "patti"¹⁸ che hanno interessato tutto il territorio nazionale, anche su base interprovinciale ed interregionale. La collaborazione interistituzionale prevede nei settori individuati nei "patti" le azioni di pertinenza di ciascun livello di governo, gli strumenti di collaborazione, l'indicazione degli obiettivi condivisi, le iniziative di formazione del personale e l'indicazione delle risorse finanziarie stanziare dagli Enti locali. Da ultimo, il 25 gennaio 2010 è stata sottoscritta una convenzione con la provincia di Pordenone.

L'interesse dimostrato dalle realtà territoriali nei confronti di questi nuovi strumenti di partecipazione e di condivisione nell'azione di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza richiede, peraltro, una attenta valutazione delle esigenze sottese alle richieste, al fine di evitare una parcellizzazione delle risorse ed un'eccessiva genericità degli impegni assunti, che in taluni casi potrebbero configurare i "patti" più come mere dichiarazioni di intenti che non come forme di collaborazioni operative per il raggiungimento di obiettivi predeterminati e condivisi. Da ciò la necessità anche di un attento monitoraggio dei risultati raggiunti nel controllo del territorio.

Ancora con riguardo all'aspetto della sicurezza urbana si segnala che si è provveduto al riparto del Fondo di 100 milioni previsto dall'art. 61, comma 18, della legge n. 112 del 2008, utilizzato, sempre sulla base di convenzioni con gli Enti locali a finanziare interventi per l'emergenza nomadi ed altri progetti inseriti nei "patti".

¹⁶ Legge 26 marzo 2001, n.128.

¹⁷ DL 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.

¹⁸ Con la provincia di Caserta; con la Regione Lazio e la Provincia di Roma, con il quale è stato sottoscritto il secondo patto per la sicurezza; con la Regione Liguria, la Provincia ed il Comune di La Spezia; con la regione Veneto; con l'area del lago di Garda; con la Provincia ed il Comune di Padova; con la Provincia di Napoli; con la Provincia di Trapani; con la Provincia di Pordenone; con il Comune di Latina; con la Provincia ed il Comune di Asti; con la Regione Friuli Venezia Giulia.

Contrasto all'immigrazione clandestina

Nel bilancio 2009, le attività connesse con il contrasto all'immigrazione clandestina sono incluse nel programma “contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica” che riunisce tre dei programmi nei quali si articolava la missione “ordine pubblico e sicurezza” nel bilancio 2008.

Nell'ambito della lotta all'immigrazione illegale il DL n. 92 ha introdotto modifiche ad alcune disposizioni di diritto penale con l'inasprimento di sanzioni nei confronti degli stranieri autori di reato e la previsione della circostanza aggravante della commissione del fatto da parte di un soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale¹⁹, sostituendo la denominazione dei centri di permanenza temporanea ed assistenza in centri di identificazione ed espulsione.

Le risorse per la gestione dei “centri” in parola sono tutt'ora assegnate alla missione “immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, a sottolineare il loro carattere di assistenza in attesa della definizione dello *status* giuridico di coloro che entrano clandestinamente sul territorio nazionale, mentre la vigilanza è affidata alla ordinaria attività delle Forze di polizia, con imputazione dei relativi oneri alla missione 7 “ordine pubblico e sicurezza”.

Si conferma l'osservazione già formulata nella precedente relazione, nel senso che andrebbe più correttamente individuata la funzione di questi “centri”; se fossero destinati esclusivamente al trattenimento in attesa dell'espulsione dall'Italia sarebbe più corretto includere la loro gestione nell'ambito della missione “ordine pubblico e sicurezza”, tra le linee di attività del programma “servizi di contrasto all'immigrazione clandestina; espulsioni e allontanamento dal territorio nazionale”. Non appare, infatti, del tutto convincente, alla luce dl DL n. 92, la motivazione fornita dall'Amministrazione della collocazione dell'attività di gestione nella sua interezza nell'ambito della missione “immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, atteso che le persone trattenute nei “centri” non sarebbero detenute per reati commessi e, pertanto, “vanno tutelati in massimo grado i loro diritti e, compatibilmente con la condizione di trattenimento, la qualità della loro accoglienza”.

Gli accordi con la Libia per il pattugliamento congiunto delle acque del Mediterraneo hanno notevolmente ridotto il numero degli sbarchi: 20.455 nel 2007; 36.951 nel 2008; 9.573 nel 2009²⁰. In particolare dalla data del 5 maggio, in cui sono entrati in vigore gli accordi con la Libia, gli sbarchi sono scesi a 3.185 dai 31.281 dell'omologo periodo del 2008.

L'Amministrazione ha comunicato che dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2009 sono stati effettivamente rimpatriati 42.595 clandestini (169.129 dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2009).

Confisca e gestione dei beni della mafia e della criminalità organizzata

La legge n. 94 del 2009²¹, in riferimento alla lotta alla criminalità organizzata e con una particolare attenzione al fenomeno delle infiltrazioni mafiose nell'economia, ha abolito il requisito dell'attuale pericolosità del soggetto quale presupposto per procedere al sequestro dei beni. E' stato introdotto il concetto della provenienza illecita dei beni per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale che, unitamente ad altre misure, deve consentire la più rapida confisca dei patrimoni di soggetti appartenenti alla mafia, con la destinazione al Fondo Unico di Giustizia dei proventi della loro amministrazione.

L'art. 2, comma 20, della “94” ha affidato ai prefetti della provincia nel cui territorio si trovano i beni la competenza a decidere sulla loro destinazione, mentre la loro gestione è attribuita all'Agenzia del Demanio.

¹⁹ La norma che ha previsto l'aggravante di clandestinità è oggetto di esame da parte della Corte costituzionale.

²⁰ Dati forniti dal Dipartimento della pubblica sicurezza.

²¹ Legge 15 luglio 2009, n. 94.

Recentemente è stata istituita con DL n. 4 del 2010²² l'Agenzia per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con il compito di provvedere al censimento ed all'amministrazione dei beni confiscati anche in via non definitiva e di adottare i provvedimenti di destinazione dei beni confiscati per le prioritarie finalità istituzionali e sociali. I rapporti tra l'Agenzia in parola e l'Agenzia del Demanio dovranno essere curati da apposita convenzione; inoltre, per garantire un miglior coordinamento tra le due Agenzie, partecipa al consiglio direttivo il direttore del "Demanio" (o un suo delegato).

Nel 2009 sono stati sequestrati 3.547 beni immobili per un valore di 1,9 miliardi (3.519 nel 2008, per 3,9 miliardi), 1.845 beni mobili registrati per un valore di 49,2 milioni (1.252 nel 2008 per 28 milioni) e 3.833 beni mobili (aziende, titoli, quote societarie ecc.) per un valore di 1,8 miliardi. Le confische sono state 1.318 per un valore di circa un miliardo per i beni immobili (723 nel 2008 per 544 milioni), 587 per i beni mobili per un valore di 36,4 milioni (227 nel 2008 per 2,3 milioni) e 1.254 per i beni mobili registrati per un valore di 311 milioni (232 nel 2008 per 50 milioni)²³.

La tabella che segue indica la ripartizione territoriale dei beni sequestrati per regione nel triennio 2007/2009.

(valori assoluti)

Regioni	2007		2008		2009	
	Beni	Valore	Beni	Valore	Beni	Valore
Abruzzo	4	3.000,00	14	6.003,00	93	8.200,00
Basilicata					36	2.120,00
Calabria	933	356.134,00	598	229.162,00	36	2.120,00
Campania	564	440.780,00	2.956	1.726.814,00	1.695	644.407,00
Emilia Romagna			15	4.989,00	122	16.387,00
Friuli Venezia Giulia			3	90,00	27	2.002,00
Lazio	30	6.213,00	3	90,00	1.099	592.509,00
Liguria	33	3.450,00	1	6,00	177	6.523,00
Lombardia	115	33.670,00	249	149.716,00	27	2.002,00
Piemonte	65	700,00	1	6,00	1.099	592.509,00
Puglia	156	40.764,00	70	62.486,00	177	6.523,00
Sicilia	1.457	757.762,00	7	730,00	621	79.664,00
Toscana	5	20.000,00	1	0,00	3	400,00
Veneto	27	8.121,00	59	1.200,00	2	14.500,00

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

²² DL 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 50. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa e contabile ed ha sede in Reggio Calabria. In particolare, dovrà acquisire i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e le informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca e verificare lo stato dei beni nei procedimenti stessi; accertare la consistenza, la destinazione e l'utilizzo dei beni; programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni confiscati; analizzare i dati acquisiti, evidenziando le criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione; amministrare e custodire i beni sequestrati e confiscati nel corso dei procedimenti di prevenzione e penali previsti dalla legge; adottare le iniziative ed i provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*.

²³ Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza.

4.3. Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di Finanza

(milioni di euro)				
Programma	2008	% sul totale della missione	2009	% sul totale della missione
Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.351	13	1.528	12,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento al concorso della Guardia di finanza, Forza di polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria, si osserva che gli stanziamenti iniziali, relativi al programma “concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica”, pari a circa 1,5 miliardi, sono stati incrementati nel corso dell'esercizio di circa 71 milioni.

Su una massa impegnabile di circa 1,6 miliardi gli impegni sono stati 1,4 miliardi (pari all'87,5 per cento). La capacità di spesa in relazione alle autorizzazioni di cassa è stata pari all'85,5 per cento.

Nel successivo paragrafo 4.6. si esamina l'attività della Guardia di finanza in occasione del *summit* del G8 all'Aquila.

4.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Corpo forestale dello Stato

(milioni di euro)				
Programma	2008	% sul totale della missione	2009	% sul totale della missione
Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	164	1,5	178	1,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Su una massa impegnabile di circa 181 milioni gli impegni sono stati 174 (circa il 96 per cento).

La capacità di spesa, considerando i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, è stata pari a circa l'87 per cento (mantenendo sostanzialmente il medesimo livello del 2008). Il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ad ordinamento civile ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 36 del 2004²⁴, concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica ai sensi della legge n. 121 del 1981²⁵. Inoltre, a seguito dell'introduzione al Titolo IV del codice penale della norma di legge specifica sul reato di incendio boschivo²⁶, 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 investigative.

Il decreto del Ministro dell'interno del 28 aprile 2006, nell'ambito del riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, ha attribuito al Corpo forestale dello Stato competenze nelle attività di prevenzione e contrasto degli illeciti in materia ambientale e agro-ambientale, nella tutela delle acque e del suolo dall'inquinamento e nella tutela paesaggistica nelle aree di diretto interesse agro-forestale, nella repressione di specifiche forme di inquinamento, nella sorveglianza delle aree naturali protette e nel monitoraggio e controllo del territorio.

²⁴ Legge 6 febbraio 2004, n. 36.

²⁵ Legge 1° aprile 1981, n.121.

²⁶ Art. 423 *bis*.

Opera nelle regioni a statuto ordinario con una struttura organizzativa che affianca all'Ispettorato generali 15 comandi regionali, 83 provinciali, 1.100 comandi di stazione e altre articolazioni territoriali. L'organico è rappresentato da circa 9.300 unità.

Con riferimento alla sicurezza pubblica in ambito rurale e montano, l'area sottoposta a controllo, riferita ai soli parchi nazionali, è di circa 1.500.000 ettari. Nel settore dei controlli agro-alimentari sono stati svolti 4.423 controlli ed elevate sanzioni per 1,1 milione.

Nell'ambito delle attività di contrasto all'immigrazione clandestina, il Corpo forestale ha sottoscritto un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, finalizzato alla lotta al lavoro sommerso ed irregolare nel settore dell'agricoltura montana e nel settore boschivo.

Nei successivi paragrafi 4.6 e 5.3. si esamineranno le attività e le spese affrontate dal Corpo, rispettivamente, per il G8 e per l'attività di soccorso a seguito del terremoto dell'Aquila.

4.5. Ministero delle infrastrutture – Capitanerie di porto

(milioni di euro)				
Programma	2008	% sul totale della missione	2009	% sul totale della missione
Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	667	6,4	689	6,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni sulla massa impegnabile sono stati pari a 635 milioni (il 92 per cento). La capacità di spesa in relazione alle autorizzazioni di cassa è stata pari all'82,9 per cento.

Le Capitanerie di porto sono un Corpo della Marina Militare in dipendenza funzionale con diverse altre Amministrazioni²⁷ ed assolvono in particolare a compiti di soccorso della vita umana in mare, di polizia marittima e di sicurezza marittima.

Il personale militare dipende organicamente dal Ministero della difesa ma funzionalmente ha ereditato la dipendenza dal Ministero della marina mercantile (le cui competenze a suo tempo sono confluite nel Ministero dei trasporti, oggi nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Pur non essendo un Corpo di polizia in senso proprio, svolge ampie funzioni di polizia marittima, volte, tra l'altro, alla sicurezza della navigazione (con potestà sanzionatoria) ed al contrasto all'immigrazione clandestina; in tale veste è coordinato dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed è destinatario della direttiva del Ministro dell'interno del 25 marzo 1998²⁸, in materia di coordinamento delle Forze di polizia e del decreto del Ministro dell'interno 14 luglio 2003, nella specifica materia del contrasto all'immigrazione clandestina²⁹.

Gli interventi delle Capitanerie di porto, di appoggio alle Forze di polizia, sono volti a contrastare gli arrivi ed a soccorrere le unità navali in difficoltà. In tale ruolo, operano sotto il

²⁷ Ministero delle infrastrutture e trasporti, per le funzioni collegate all'uso del mare per attività connesse con la navigazione commerciale e da diporto; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per le attività connesse alla protezione dell'ambiente marino; Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali, nel settore del controllo della pesca marina; svolgono altresì funzioni per il Ministero per i beni e le attività culturali nel settore dell'archeologia subacquea.

²⁸ Il decreto nel fissare le direttive per il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare, individua tra gli obiettivi il perseguimento del migliore impiego delle risorse disponibili per l'azione di polizia sul mare, anche in considerazione del rilievo delle condotte illecite sul mare (contrabbando, traffici di stupefacenti e di armi, emigrazione e immigrazione clandestina ecc.), e dell'accresciuta responsabilità dell'Italia a tutela della frontiera esterna comune dei Paesi aderenti all'accordo di Schengen. In tale ambito, la direttiva riconosce la competenza del Corpo delle Capitanerie di porto per quanto attiene alla vigilanza, ai controlli e agli altri interventi relativi alla sicurezza della navigazione.

²⁹ Il decreto in parola, all'art. 1 stabilisce che "le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare sono svolte, a norma dell'art. 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dai mezzi aeronavali della Marina militare; delle Forze di polizia; delle Capitanerie di porto".

coordinamento del Ministero dell'interno, anche in operazioni complesse³⁰, attraverso il pattugliamento congiunto con mezzi navali di Forze di polizia di altri Paesi.

Nell'ambito del programma "sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste" gli stanziamenti definitivi hanno registrato un lieve incremento che, peraltro, non ha modificato l'incidenza percentuale sul totale della missione.

Permane la situazione di criticità già segnalata nella precedente relazione al Parlamento con riguardo all'entità dei fondi stanziati per l'attività relativa alla sicurezza della navigazione, per la quale è stato stipulato un contratto con Telecom S.p.A. per i servizi radio marittimi. I fondi stanziati (spese obbligatorie) sono risultati insufficienti e si è provveduto con atti di riconoscimento di debito al pagamento di 1,1 milione con riferimento alle prestazioni rese al 31 dicembre 2007 e di 2,1 milioni con riferimento al 31 dicembre 2008. Risulta, inoltre, non coperto il periodo 5 agosto 31 dicembre 2009, per un importo di circa 4,7 milioni.

L'Amministrazione, anche con riferimento all'andamento del bilancio 2009, ha sottolineato ulteriori difficoltà di gestione, a seguito delle riduzioni degli stanziamenti operate ai sensi dell'art. 60 del DL n. 112 del 2008³¹, che hanno determinato una diminuzione delle risorse di 13,1 milioni che, sommandosi con il mancato finanziamento del Fondo per le spese di funzionamento, istituito dalla legge finanziaria 2008 con una dotazione di 20 milioni, ha determinato una riduzione circa 38 milioni.

In Corpo è formato da circa 11.000 militari, 320 uffici periferici distribuiti su 8.000 Km di costa, da 600 unità navali e 14 mezzi aerei per 155.000 kmq di mare territoriale per il soccorso e l'assistenza in mare, la sicurezza della navigazione, la tutela del demanio marittimo ed il concorso al contrasto dell'immigrazione clandestina.

Di rilievo è l'attività svolta dalla Centrale Operativa del Comando Generale (I.M.R.C.C. – *International Maritime Rescue Coordination Center*) in particolare con riferimento agli interventi legati al fenomeno migratorio clandestino via mare, sensibilmente diminuito nell'anno in esame.

Dai dati comunicati dall'Amministrazione risulta che nel 2009 la maggior parte delle operazioni in mare è avvenuta nelle acque della Sicilia (più del 90 per cento), mentre gli altri interventi si sono concentrati in quelle della Sardegna e della Calabria. Il 31 per cento degli interventi di soccorso è avvenuto in area di responsabilità Maltese.

Complessivamente, 155 sono stati gli eventi di immigrazione clandestina in mare, 9.249 le persone soccorse (26.600 nel 2008 e 15.415 nel 2007), di cui 649 consegnate ad Autorità straniera, 149.965 le miglia percorse, 406 le ore di volo, 5.011 le missioni di vigilanza dei mezzi aeronavali, 11.269 le ispezioni ed i controlli a terra.

4.6. La spesa per il summit G8 all'Aquila

A conclusione della trattazione della missione "ordine pubblico e sicurezza" si forniscono alcuni dati che riguardo l'organizzazione del vertice G8 all'Aquila, evento di particolare rilievo che ha visto impegnate, sotto il coordinamento del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, diverse componenti delle Forze di polizia.

Preliminarmente si deve sottolineare che per le diverse modalità di acquisizione dei dati e per l'eterogeneità delle informazioni fornite dalle Amministrazioni interessate non è stato possibile ricostruire a consuntivo un quadro aggregato ed esaustivo dell'impegno sostenuto in termini di personale, mezzi e risorse finanziarie. Manca, infatti, un documento conclusivo che raccolga i contributi di ciascuna Amministrazione e che sia di conciliazione dei dati di ogni componente. Un documento di tal genere è funzionale non solo alla conoscenza delle risorse complessivamente utilizzate per uno specifico intervento bensì anche come fonte di elementi

³⁰ Le operazioni complesse, coordinate dal Ministero dell'interno, consistono nel pattugliamento congiunto dei mezzi navali della Guardia costiera italiana con quelli delle Forze di polizia di altri Paesi europei per prevenire gli esodi dall'area magrebina, dall'Egeo e dall'Africa occidentale.

³¹ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

valutativi in sede di programmazione di interventi in situazioni simili. Inoltre, consente di monitorare l'azione di coordinamento in situazioni di particolare complessità.

Le informazioni di seguito fornite riguardano, pertanto, alcune componenti delle Forze di polizia che hanno operato in occasione del G8 all'Aquila.

I dati comunicati dal Ministero dell'interno riferiscono il numero di unità di personale utilizzate per il vertice: dal 3 al 10 luglio 2009, 5.830 unità di rinforzo delle Forze di polizia (2.620 agenti di P.S., 1.990 dell'Arma dei carabinieri, 990 della Guardia di finanza, 230 del Corpo forestale dello Stato). Inoltre, nello stesso periodo, hanno concorso al dispositivo di sicurezza agenti del Corpo della polizia penitenziaria e 2.500 militari delle Forze armate.

Complessivamente, il Dipartimento di P.S. ha riferito di aver speso 47,7 milioni, di cui all'assegnazione di circa 50 milioni, allocati sul capitolo 2814 del programma "pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia", destinati ai servizi connessi al vertice G8³². Con queste risorse sono state coperte anche parte delle sostenute dalla polizia di Stato, dall'Arma dei carabinieri, dalla Guardia di finanza, dal Corpo della polizia penitenziaria e dal Corpo forestale dello Stato.

(valori assoluti)

Settori di spesa	Assegnazione iniziale di 49.999.188,41 milioni					
	Polizia di Stato	Arma dei carabinieri	Guardia di finanza	Polizia penitenziaria	Corpo forestale dello Stato	Vigili del fuoco
Spese per motorizzazioni, impianti tecnici, informatica, equipaggiamento, armamento ecc.	792.448,47	889.272,00	611.041,00	371.277,00	455.400,00	-
Spese per carburanti e manutenzione veicoli ecc.	2.698.221,38	2.545.957,00	760.150,00	51.750,00	28.750,00	259.618,25
Spese per alloggio, vettovagliamento ecc.	18.224.047,83	-	-	-	-	-
Spese per le sale operative internazionali ed interforze	2.875.371,89	-	-	-	-	-
Spese per la formazione	558.526,61	153.983,85	104.075,00	20.125,00	20.248,05	-
Spese per il personale (missione, indennità ecc.)	15.356.735,60	-	-	-	-	-
Spese per attività di comunicazione	28.753,72	-	-	-	-	-
Spese per il ripristino dei controlli di frontiera ³³	3.193.435,76	-	-	-	-	-
Totale	43.727.541,26	3.589.212,85	1.475.266,00	443.152,00	504.398,05	259.618,37
Totale assegnazione	49.999.188,41					

Fonte: dati comunicati dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza

Per quanto riguarda l'apporto della Guardia di finanza, i dati trasmessi alla Corte quantificano la spesa complessiva in 7.709 milioni, di cui circa 5,344 a carico del Ministero dell'interno, come da tabella che segue.

³² I residui 2,3 milioni sono stati destinati al capitolo 2873 "Fondo per la sicurezza urbana", che era stato ridotto di un pari importo dall'art. 24, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

³³ In occasione del Vertice del G8 è stata data attuazione alla procedura di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne nazionali, aeree, marittime e terrestri, nel periodo 28 giugno/15 luglio 2009, ai sensi dell'art. 23 del Regolamento (CE) 562/2006 (Codice Frontiere Schengen).

(valori assoluti)

	Spesa sostenuta	Quota a carico Ministero dell'Interno	Quota a carico Bilancio GdF
Spese per il personale	1.338.528,10	1.338.528,10	0
Infrastrutture	864.061,71	0	864.061,71
Mezzi	415.684,30	148.300,00	267.384,30
Telecomunicazioni	580.000,00	522.789,00	57.211,00
Informatica	0	0	0
Equipaggiamenti	1.469.294,00	699.610,00	769.684,00
Casermaggio	406.508,00	0	406.508,00
Vitto	0	0	0
Varie	0	0	0
Straordinari	2.100.416,14	2.100.416,14	0
Indennità di Ordine Pubblico	381.934,13	381.934,13	0
Attività addestrativa, ecc	152.902,70	152.902,70	0
Totale	7.709.329,08	5.344.480,07	2.364.849,01

Fonte: Dati comunicati dal Comando Generale della Guardia di Finanza

Dal 3 maggio al 24 luglio sono state impiegate 20.040 giornate/uomo, di cui 7.120 si riferiscono al personale che ha beneficiato del trattamento economico di indennità di ordine pubblico a carico del bilancio del Ministero dell'interno, in quanto posto a disposizione dell'Autorità provinciale di P.S. per il periodo 3 maggio-12 luglio. Le restanti 15.920 giornate/uomo hanno beneficiato di un trattamento economico a totale carico del Ministero dell'economia e delle finanze, unitamente all'ulteriore personale della sede di Roma che nel medesimo periodo ha espletato servizi di ordine pubblico per garantire la sicurezza delle autorità estere presenti per il Vertice (complessive 1.410 giornate/uomo, con trattamento economico di indennità di ordine pubblico a carico del Ministero dell'interno).

Il concorso nei compiti di polizia di frontiera ha comportato l'impiego di complessive 2.520 giornate/uomo, con trattamento economico a carico del bilancio del Ministero dell'interno.

5. Soccorso civile

La missione "soccorso civile" è ripartita in cinque programmi assegnati, rispettivamente, al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (interventi per soccorsi), al Ministero dell'interno (organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile e prevenzione dal rischio e soccorso pubblico) e al Ministero dell'economia e delle finanze (interventi per pubbliche calamità e protezione civile).

I programmi attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze si articolano in trasferimenti rispettivamente al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura per la concessione di indennizzi, al Fondo grandi eventi della protezione civile e al Fondo protezione civile. In quest'ultimo caso si tratta in particolare di risorse assegnate alla Presidenza del Consiglio dei ministri per fronteggiare i primi interventi a seguito di eventi calamitosi³⁴.

Un esame strettamente limitato al bilancio dello Stato si fermerebbe, per quanto riguarda i programmi del Ministero dell'economia e delle finanze, a dare atto degli intervenuti trasferimenti, non considerando le relazioni che, alla luce della legislazione vigente, intercorrono tra le attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato con le competenze del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, i cui dati finanziari sono globalmente esposti nell'apposito capitolo.

E' altresì da tener conto che nel bilancio classificato per missioni e programmi, il programma "protezione civile" è un'aggregazione della missione in esame.

³⁴ Sono anche finanziate le attività, in concorso con altre amministrazioni, di sorveglianza dei fenomeni meteorologici, sismici, vulcanici e idrogeologici e sono concessi contributi alle associazioni di volontariato e formazione del personale volontario.

Come è noto il Servizio Nazionale di Protezione Civile, istituito dalla legge n. 225 del 1992³⁵, 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 DL n. 343 del 2001³⁶.

Il tema delle ordinanze di protezione civile emanate ai sensi dell'art. 5 *bis*, della legge n. 225 del 1992, che ha esteso il regime relativo allo stato di emergenza ed al potere di ordinanza di cui all'art. 5 della "225", anche alle ipotesi dei "grandi eventi", è stato affrontato anche recentemente dalla Corte³⁷, che si è espressa nel senso che "non qualsiasi grande evento rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente".

Mentre si rinvia per un approfondimento delle diverse problematiche connesse al tema delle ordinanze di protezione civile emanate ai sensi del richiamato art. 5 *bis* al relativo capitolo di questo volume, in questa sede si riferisce sull'attività di soccorso per interventi a seguito di calamità.

5.1. I risultati di bilancio

(milioni di euro)				
Anni	Ministero dell'interno	Ministero dell'economia e delle finanze	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Totali
2008	1.973	2.462	153	4.588
2009	2.144	3.045	177	5.366

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione "soccorso civile" non corrisponde pienamente alla classificazione COFOG; infatti, la "difesa civile", che corrisponde, sostanzialmente alla missione 8, "soccorso civile", nella classificazione europea è compresa nell' "ordine pubblico e sicurezza", ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato "Agricoltura", tutela del patrimonio forestale.

(milioni di euro)				
Amministrazione	Programma	Centro di Responsabilità	Stanziamenti	
			2008	2009
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	Interventi per soccorsi	Corpo forestale dello Stato	153,3	177,4
Ministero dell'interno	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	11,9	10,8
Ministero dell'interno	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	1.961,4	2.133,5
Ministero dell'economia e delle finanze	Interventi per calamità pubbliche	Dipartimento del tesoro	160,7	166,4
		Dip.Ragioneria generale dello Stato	1,0	0,0
		Servizi per gestione spese residuali	15,8	11,4
	Totale		177,0	177,8
Ministero dell'economia e delle finanze	Protezione civile	Dip. tesoro	2.284,9	2.867,6
Totale			4.589,0	5.367,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

³⁵ Legge 24 febbraio 1992, n. 225.

³⁶ DL 7 settembre 2001, n. 343.

³⁷ Sezione controllo di legittimità degli atti; deliberazione n. 23/2009/P e deliberazione n. 9/2010/P del 6 maggio 2010.

Complessivamente per la missione 8 sono stati stanziati circa 5,4 miliardi, di cui 177 milioni per gli interventi del Corpo forestale dello Stato nella lotta agli incendi boschivi, pari al 9,8 per cento del bilancio complessivo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (le risorse sono destinate anche al controllo del manto nevoso ed alla previsione del rischio valanghe, oltre ad attività consultive e statistiche connesse); circa 10,8 milioni per la “difesa civile”, pari allo 0,03 per cento del bilancio del Ministero dell’interno; 2,1 miliardi (1,9 nel 2008 e 1,8 nel 2007) per l’attività di prevenzione e soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, pari al 6,8 per cento del bilancio sempre dell’Amministrazione dell’interno.

Per i trasferimenti dal bilancio del Ministero dell’economia e delle finanze per interventi per pubbliche calamità sono stati previsti 177,8 milioni (177 nel 2008), mentre relativamente al programma “protezione civile” sono stati stanziati 2,9 miliardi (2,3 nel 2008).

Si mantiene sempre elevata la capacità di impegno (96,8 per cento); la velocità di spesa rispetto alla massa spendibile è pari al 75,5 per cento (60,6 nel 2008 e 46,9 nel 2007), ed ha confermato l’elevato livello raggiunto nel 2008 con riferimento alle autorizzazioni di cassa (92,6 per cento).

Nella missione in esame la spesa per redditi del personale, da ricondurre in particolare al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (1,6 miliardi) ed al Corpo forestale dello Stato (96,3 milioni), pesa per il 32 per cento del totale.

- Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato

La missione si articola in un solo programma “interventi per soccorsi”, con uno stanziamento di 177 milioni, di cui il 54,3 per cento per spese per redditi da lavoro dipendente. Per le esigenze operative connesse alla lotta agli incendi boschivi, di cui al paragrafo 5.3., sono assegnati 26,6 milioni (28 nel 2008) sui capitoli 3081 e 7923. I costi per le spese correnti (125,5 milioni), al netto delle spese per redditi da lavoro dipendente (96,3 milioni) sono stati pari a circa 29,2 milioni.

Sono stati impegnati 171 milioni, di cui 100,5 per spese di personale. Sulla base di apposita convenzione con il Dipartimento della protezione civile, lo stesso assume direttamente gli oneri per il funzionamento della flotta di velivoli del Corpo, costituita da quattro Erickson S64F.

Per quanto attiene ai rimborsi da parte delle regioni in virtù di accordi di programma (di cui all’art. 7, comma 3, lett. a) della legge n. 353 del 2000), l’Amministrazione sottolinea ritardi che spesso si presentano in sede di riassegnazione delle somme, con conseguenti criticità gestionali la cui soluzione richiederebbe la previsione di procedure più veloci.

- Ministero dell’interno – Corpo nazionale dei vigili del fuoco

Complessivamente, per il Ministero dell’interno la missione comporta oneri pari a 2,1 miliardi (circa 2 nel 2008 e 1,8 nel 2007). Nel corso dell’esercizio gli stanziamenti sono aumentati di 407 milioni.

Le variazioni di bilancio disposte durante l’esercizio sono state destinate: 138 milioni al trattamento economico del personale (il 33,1 per cento dell’importo complessivo delle variazioni), 199 milioni ai consumi intermedi (47,7 per cento), 58,6 milioni ad investimenti (14,1 per cento), 12,7 milioni a trasferimenti (3,1 per cento) ed i restanti 9 milioni (2,1 per cento) a altre categorie.

Circa il 49 per cento delle variazioni (202,5 milioni) è da ricondurre a rimborsi di spese determinate da circostanze di natura eccezione o dall’offerta di servizi aggiuntivi prestati dietro corrispettivo. Trattasi, infatti, per circa 171 milioni di somme assegnate per eventi emergenziali, circa 25,6 milioni di riassegnazioni di entrate per convenzioni o servizi a pagamento, quanto a circa 5,3 milioni di prelevamenti dal Fondo per le finalità previste dalle disposizioni legislative per le quali non seguono riassegnazioni. Infine, 13,1 milioni sono stati riassegnati quale reiscrizione di residui passivi.

Nel 2009 sono stati iscritti in bilancio circa 60,4 e 31,4 milioni per il ripiano di situazioni debitorie attestate rispettivamente al 31 dicembre 2007 e 2008.

Con riferimento al programma “organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile”, sono state svolte alcune esercitazioni, in collaborazione con altre amministrazioni, per testare la capacità di risposta del sistema di difesa civile. Viene scelto il modello esercitativo per posti di comando, che comporta una simulazione “a tavolino”, anche in ragione dell’esiguità degli stanziamenti, insufficienti per esercitazioni con schieramenti di uomini e mezzi.

Nel settore del soccorso tecnico, l’Amministrazione si è impegnata soprattutto nella risposta in interventi che coinvolgono sostanze chimiche, biologiche e radiologiche (NBCR). E’ stato costituito un nuovo modello organizzativo dei nuclei NBCR presenti su tutto il territorio nazionale.

Successivamente agli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001 il settore NBCR è stato finanziato con assegnazioni straordinarie per un importo di 60 milioni. Successivamente, si è fatto ricorso ai fondi ordinari di bilancio, attingendo ad altri capitoli di spesa. L’Amministrazione evidenzia le difficoltà che questa situazione comporta in particolare per la manutenzione dei mezzi e delle attrezzature.

Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per fronteggiare emergenze che, per le loro dimensioni (estensione territoriale e rilevanza della popolazione colpita) richiedono risorse umane e strumentali superiori a quelle presenti nel territorio della Provincia, è organizzato con colonne mobili. Ciò consente di avvalersi di uomini e mezzi di altri Comandi, pianificati in “sezioni operative” in grado di assicurare tempestivi interventi in relazione al grado di gravità dell’evento. Sotto il profilo economico-finanziario la loro gestione è autonoma rispetto alla gestione degli automezzi ordinari del Corpo.

- Ministero dell’economia e delle finanze

In particolare, sul programma “interventi per pubbliche calamità”, per la prosecuzione degli interventi nelle zone del Belice (terremoto del 1968), sono stati stanziati circa 10 milioni (come nel 2008) per l’ammortamento di mutui (Cassa Depositi e Prestiti); per interventi di emergenza idrogeologica nella Regione Siciliana, circa 3,3 milioni (circa 15 milioni nel 2008).

Per il programma “protezione civile”, in particolare, quali trasferimenti al Fondo per gli interventi del Dipartimento della protezione civile, sono stati stanziati 33 milioni (71 nel 2008); per somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l’ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi, circa 843 milioni (853 nel 2008) e per gli interventi connessi agli eventi sismici del 1982 in Calabria, Campania e Basilicata circa 8 milioni (medesima cifra nel 2008); non ha ricevuto ulteriori stanziamenti rispetto al 2008 (150 milioni) il Fondo per l’emergenza rifiuti in Campania.

Sempre per la Presidenza del Consiglio dei Ministri per le spese per le ricorrenti emergenze, quali eventi sismici, alluvionali ecc., circa 1.479 milioni (631 milioni nel 2008); a favore del Fondo relativo agli investimenti di pertinenza del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, circa 391 milioni (535 milioni nel 2008); infine, per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritariamente connessi alla riduzione del rischio sismico e per far fronte ad eventi straordinari, sono stati stanziati 36,1 milioni (35,8 milioni nel 2008).

5.2. Lotta agli incendi boschivi³⁸

La lotta agli incendi boschivi è collocata 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); il programma 3, “prevenzione dal rischio e soccorso pubblico” del Ministero dell’interno (attività di soccorso tecnico urgente); il programma 5 “protezione civile” del Ministero dell’economia e delle finanze (trasferimenti al Fondo protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Il Corpo forestale dello Stato, nell’ambito del programma “interventi per soccorso” (art. 16 della legge n. 121 del 1981), svolge funzioni di pubblico soccorso ed interventi di protezione civile (art. 11, della legge n. 225 del 1992); funzioni confermate dalla legge n. 36 del 2004³⁹ che ha attribuito al Corpo forestale, tra le altre, competenze in materia di pubblico soccorso e di interventi di rilievo di protezione civile su tutto il territorio nazionale, con riferimento anche al concorso con le Regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi ed al loro spegnimento con mezzi aerei. Come già è stato osservato, a seguito dell’introduzione al Titolo IV del codice penale che ha previsto una norma specifica sul reato di incendio boschivo⁴⁰, e del successivo aggiornamento delle misure sanzionatorie da parte della legge n. 353 del 2000, il Corpo forestale svolge anche funzioni di polizia giudiziaria nelle attività di indagine negli incendi di origine colposa e dolosa.

In base alla legge n. 353 del 2000, le Regioni possono avvalersi del Corpo forestale per la lotta attiva agli incendi boschivi, inclusa l’attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento, sia di terra sia attraverso la flotta aerea, in massima parte coordinata dal Centro Operativo Aereo Unificato (COAU) del Dipartimento della Protezione civile nonché tramite la gestione dei Centri Operativi Regionali e della Sale Operative Unificate Permanenti (SOUP), presso le quali è presente personale del Corpo forestale.

Già in passato è stato osservato 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 disciplinare il concorso dello Stato nello spegnimento degli incendi boschivi, la cui competenza primaria relativamente alla programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi, è affidata proprio alle Regioni. La scarsità delle risorse regionali, preferibilmente destinate al volontariato regionale, è uno dei motivi dello scarso numero di

³⁸ La legge n. 353 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. Le regioni sono i soggetti centrali 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 attività aeree di spegnimento, oltre che con la flotta delle regioni, sono garantite e coordinate, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 353³⁸, 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 civile³⁸; 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 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).

³⁹ Legge 6 febbraio 2004, n. 36, recante “Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato”.

⁴⁰ Art. 423 bis.

convenzioni sottoscritte. Ciò nonostante, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed il Corpo forestale dello Stato svolgono un ruolo essenziale nel settore della lotta agli incendi boschivi.

La legge finanziaria 2007, al comma 439, dell'art. 1 ha previsto un ulteriore strumento di collaborazione, che potrebbe consentire alle Regioni ed alle Amministrazioni dello Stato competenti, di migliorare gli interventi di prevenzione e di spegnimento degli incendi boschivi. Attraverso la sottoscrizione di programmi straordinari che, nell'ambito dell'ordine pubblico hanno già consentito l'approvazione di diversi "patti di sicurezza" con gli Enti territoriali, possono essere predisposti progetti condivisi con le Regioni per ovviare alle difficoltà di coordinamento ed assicurare un migliore uso delle risorse oltre che il miglioramento delle capacità di risposta nella lotta agli incendi boschivi.

Da ultimo, la legge n. 13 del 2009⁴¹, all'art. 8, comma 5 *sexies* ha previsto l'istituzione di nuclei operativi speciali e di protezione civile che possono essere attivati con decreto del Capo del Corpo forestale dello Stato.

Per le attività di cui trattasi sono attivi 15 Centri operativi antincendi boschivi (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 dispone di 37 elicotteri, distribuiti su sette basi sul territorio nazionale, con un organico di 250 unità. La spesa complessiva per l'attività svolta nell'anno in esame, al netto delle spese di personale, è stata di circa 11 milioni.

Il 2009 per quanto riguarda gli incendi boschivi non è stato particolarmente difficile. I parametri di monitoraggio, primo fra tutti quello della superficie media percorsa dal fuoco per singolo incendio, indicano un miglioramento dell'efficacia della risposta operativa del sistema di lotta agli incendi.

L'aspetto che rimane maggiormente carente è quello della prevenzione, anche per la mancata predisposizione da parte di molti comuni dei Piani Comunali di emergenza. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco segnala, in particolare, l'inadeguatezza dei fondi che le regioni destinano al potenziamento dei presidi dei VV.F.

Viene invece indicato in progressivo miglioramento il coordinamento delle attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, a seguito dell'adozione di procedure di coordinamento tattico conseguenti alla stipula dell'accordo di collaborazione tra i due Corpi.

Più complesso è il coordinamento laddove, per gli incendi più gravi, deve intervenire la componente aerea di lotta agli incendi. Ai mezzi aerei del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco si affianca, infatti, 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.

5.3. Emergenza sisma in Abruzzo

Il terremoto che ha colpito l'Abruzzo nel 2009 ha comportato un ingente sforzo per assicurare il primo soccorso alle popolazioni colpite e nei mesi successivi per lo svolgimento delle attività necessarie al superamento dell'emergenza: assistenza alle popolazioni sfollate, messa in sicurezza degli edifici, ecc.

Diverse sono le componenti intervenute sotto il coordinamento del Dipartimento della protezione civile: il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la Guardia di finanza, la polizia di Stato, il Corpo forestale dello Stato, unità delle Forze Armate, numerose associazioni di volontariato.

⁴¹ Legge n. 13 del 27 febbraio 2009 di conversione con modificazioni del DL n.208 del 30 dicembre 2008.

In merito all'attività svolta dal Dipartimento della protezione civile si rinvia al relativo capitolo; qui si illustrano le spese e le attività del Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento dei vigili del fuoco, del Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Preliminarmente, si osserva che nella capacità di fronteggiare le situazioni emergenziali verificatesi nell'anno, un ruolo di rilievo è stato rappresentato dal coordinamento delle diverse componenti del sistema della protezione civile, attraverso, in particolare, il raccordo a livello centrale dei rispettivi Centri operativi nazionali ed a livello territoriale delle Sale operative delle prefetture e delle Direzioni regionali e dei Comandi provinciali dei VV.F.

La tabella che segue illustra le somme stanziare nel 2009 per la prima emergenza.

<i>(valori assoluti)</i>		
Fonti normative	Somme stanziare	Descrizione
Ministero dell'economia – Fondo spese impreviste. D.M.T. n. 38371	30.000.000	Spese per la prima emergenza
Ministero dell'economia – Fondo spese impreviste. D.M.T. n. 41086	70.000.000	
Art. 7, comma 1, DL n. 39/2009	580.000.000	
Totale	680.000.000	

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

- Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza

Per i servizi di vigilanza, ordine e sicurezza pubblica correlati al sisma in Abruzzo sono state assegnate alla questura dell'Aquila, dal 5 aprile al 31 dicembre, 118.380 unità di personale di rinforzo, di cui 24.413 della Polizia di Stato, 41.289 dell'Arma dei carabinieri, 9.975 della Guardia di finanza e 42.703 del Corpo forestale dello Stato.

La Presidenza del Consiglio dei ministri per questa esigenza ha rimborsato, con riferimento al periodo fino al 31 maggio 2009, con cinque ordinanze di protezione civile circa 8,8 milioni per compensi lavoro straordinario, 2,1 milioni per indennità di ordine pubblico,

Il Ministero dell'economia e delle finanze, per il periodo dal 1° giugno al 31 dicembre 2009, ha assegnato, ai sensi del DL n. 39 del 2009, 21,3 milioni per lavoro straordinario, 13,9 milioni per indennità per servizio di ordine pubblico, 2,8 milioni per spese per accasermamento delle Forze di polizia.

- Ministero dell'interno – Dipartimento dei vigili del fuoco

Durante l'emergenza del sisma in Abruzzo hanno operato 1.901 unità medie giornaliere del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel bimestre aprile/maggio, con punte fino a 2.700 uomini nell'immediatezza del terremoto.

Nel periodo giugno/dicembre 2009, nelle zone interessate dal sisma è stato mantenuto un contingente di oltre 700 unità giornaliere. Sono stati attivati 7 campi base ed utilizzati 1.400 mezzi di soccorso. Sono state fornite 5.434 tende, 45.000 posti letto, 36 tende per comunità. Complessivamente sono stati effettuati 199.633 interventi (recupero dispersi, recupero salme, rimozione detriti, assistenza alla popolazione ecc.).

Sul piano finanziario, la spesa è stata pari a 155,6 milioni, di cui 127,2 finanziati con ordinanze di protezione civile, 10 milioni provenienti da disposizioni normative e 16,3 utilizzando risorse di bilancio. Le spese di personale ammontano a 106 milioni, di cui 94 circa per lavoro straordinario.

I rimborsi hanno coperto la spesa di 153,6 milioni: per 76,8 milioni con l'ordinanza di protezione civile n. 3.755 del 2009, per 504, milioni ai sensi dell'art. 7, commi 2 e 3 – primo periodo, del DL n. 39 del 2009, per 2 milioni dall'art. 7, commi 3 – secondo periodo e 4 *bis*, per 8 milioni dall'art. 17, comma 35 *ter* del DL n. 78 del 2009, con variazioni compensative per 16,3 milioni.

Un ruolo decisivo nelle emergenze di grandi dimensioni è svolto dalle "Colonne mobili di soccorso", in grado di garantire un tempestivo soccorso tecnico a tutela delle persone e dei beni. Si tratta di mezzi di soccorso generalmente non utilizzati dal Corpo per l'attività ordinaria,

mantenuti in condizione di pronto impiego. Il modello consente di avvalersi di uomini e mezzi di altri Comandi, pianificati in “sezioni operative” in grado di assicurare tempestivi interventi in relazione al grado di gravità dell’evento. Sotto il profilo economico-finanziario la loro gestione è autonoma rispetto alla gestione degli automezzi ordinari del Corpo.

- Ministero dell’economia e delle finanze – Guardia di finanza

Il Corpo della Guardia di finanza ha assicurato un’attività di supporto alle attività di protezione civile, prevalentemente con il personale in servizio presso la Scuola Ispettori e Sovrintendenti dell’Aquila, nel cui ambito sono stati organizzati diversi uffici pubblici.

Complessivamente, per queste attività sono state impegnate 80.196 giornate/uomo, di cui 14.550 relative a personale inviato in rinforzo a disposizione dell’autorità provinciale di P.S. il relativo trattamento economico di indennità di ordine pubblico è stato posto a carico del Ministero dell’interno.

Sono stati utilizzati 101 automezzi, 18 elicotteri, 13 unità cinofile del soccorso alpino e 3 velivoli ad ala fissa ATR42.

Il comprensorio della Scuola Ispettori e Sovrintendenti è stato utilizzato per ospitare 1.300 cittadini, di cui 550 sono ancora presenti nel comprensorio.

La tabella che segue illustra le spese sostenute, distinte per evento e per specifica voce.

(valori assoluti)

Voci di spesa	Spesa sostenuta	Quota a carico Protezione Civile	Quota a carico Ministero dell’interno	Quota a carico Bilancio GdF
Spese per il personale	729.732,39	67.223,58	0	662.508,81
Infrastrutture	638.083,08	0	0	638.083,08
Mezzi	884.075,64	0	0	884.075,64
Telecomunicazioni	353.869,74	0	0	353.869,74
Informatica	39.722,43	0	0	39.722,43
Equipaggiamenti	53.764,23	0	0	53.764,23
Casermaggio	409.882,10	0	0	409.882,10
Vitto	475.444,55	0	0	475.444,55
Varie	216.725,41	0	0	216.725,41
Straordinari	5.951.743,41	2.303.776,51	3.647.966,90	0
Indennità di Ordine Pubblico	626.554,70	355.315,07	271.239,63	0
Totale	10.379.597,68	2.726.315,16	3.919.206,53	3.734.075,99

Fonte: dati forniti dal Comando Generale della Guardia di finanza.

- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali Corpo forestale dello Stato

Il Corpo ha assicurato, subito dopo il sisma, la presenza giornaliera di 400-450 unità di personale, come da tabella che segue.

Mese	Personale	Mezzi	Presenza media giornaliera personale	Presenza media giornaliera mezzi
Aprile (dal giorno 6)	6.972	2.490	279	100
Maggio	8.241	3.943	266	127
Giugno	6.101	2.882	203	96
Luglio	5.800	2.650	187	86
Agosto	4.930	2.212	159	71
TOTALI	32.044	14.177	217	93
Presenza media per mese	6.409	2.761		

Dati comunicati dal Corpo forestale dello Stato

L’Amministrazione non ha comunicato i dati relativi alla spesa affrontata per gli interventi di soccorso.

5.4. Altre emergenze

Il 2009 è stato caratterizzato da altre emergenze che hanno coinvolto direttamente il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Per quanto riguarda i dissesti idrogeologici, dei primi giorni del mese di ottobre, che hanno interessato la provincia di Messina, sono state impegnate, complessivamente, nell'arco di tre mesi, 9.156 unità di personale per 5.000 interventi, con un costo di 14,3 milioni, il cui rimborso l'Amministrazione ha richiesto al Commissario delegato per l'emergenza.

Gli interventi a seguito dell'incidente ferroviario di Viareggio hanno comportato un costo di 322 mila euro, il cui rimborso anche in questo caso è stato richiesto al Commissario delegato per l'emergenza. Analoga situazione a seguito del sisma in Umbria del mese di dicembre 2009, che ha comportato una spesa di 313 mila euro richiesto al Commissario delegato per l'emergenza.

Infine, sono stati richiesti all'Unità stralcio della Presidenza del Consiglio dei ministri circa 7,6 milioni per gli interventi a seguito degli incendi dei rifiuti in Campania.

Conclusivamente, si osserva che l'attività di soccorso tecnico urgente e di messa in sicurezza in determinate situazioni emergenziali, ha determinato l'impiego delle risorse delle Colonne mobili regionali del Corpo, con riferimento in particolare al macchinario, alle attrezzature di soccorso ed a quelle destinate alla logistica.

Tale situazione richiederà una particolare attenzione al fine del reintegro delle scorte necessarie per il mantenimento di un adeguato livello di efficienza delle Colonne mobili regionali.

6. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti

Con riferimento al settore dell'immigrazione, la Corte ha sottolineato, anche nelle precedenti relazioni al Parlamento⁴², l'esigenza che sia predisposto il documento di programmazione triennale (ove necessario il termine può essere più breve) previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998⁴³, degli interventi che il Governo intende porre in essere in materia di immigrazione, anche cooperando con gli Stati membri dell'U.E. e con le altre organizzazioni internazionali.

Si ricorda che il disposto normativo, peraltro confermato dalla successiva legge n. 189 del 2002⁴⁴, nasce dalla esigenza di coordinare le diverse Amministrazioni pubbliche ed i differenti livelli di governo che operano nel settore, stabilendo, tra l'altro, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri, comprese le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri che soggiornano nel territorio nazionale.

Inoltre, il medesimo art. 3 dispone che il Ministro dell'interno riferisca annualmente al Parlamento con una relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico.

Proprio la complessità della gestione del fenomeno dell'immigrazione, che comporta sia il sostegno dell'immigrazione regolare per assicurarne l'integrazione sia il contrasto agli ingressi clandestini, richiede un momento unitario di definizione della politica pubblica di settore. 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, mentre non è stato predisposto il documento relativo al triennio 2007/2009. Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità di dare attuazione al disposto normativo in parola, incentivando la predisposizione di un documento che fornisca un quadro delle linee di azione che il Governo intende perseguire nel triennio di riferimento.

⁴² Confronta, in particolare, la Relazione al Parlamento che ha accompagnato il giudizio di parificazione dell'esercizio 2006; Volume III.

⁴³ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). L'art. 3 prevede che il documento sia approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, il documento programmatico è emanato con d.P.R.

⁴⁴ Legge 30 luglio 2002, n. 189, di modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo.

6.1. I risultati di bilancio

Lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno in esame ha accorpato in un unico programma "flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate" i due previsti nel precedente esercizio. Per un confronto con gli andamenti del 2009, gli stanziamenti assegnati nell'anno precedente sono stati sommati.

		(migliaia di euro)		
		Stanziamenti definitivi		%
Programmi	Amministrazioni	2008	2009	2009/2008
003 Gestione flussi migratori	Ministero dell'interno	70.124	73.561	4,9%
006 * Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	14.057	34.994	149,0%
Totale programmi 3 e 6		84.181	108.555	29,0%
002 Garanzia dei diritti interventi per lo sviluppo della coesione sociale	Ministero dell'interno	425.379	520.397	22,3%
005 Rapporti con le confessioni religiose	Ministero dell'economia e delle finanze	1.020.286	987.960	-3,2%
	Ministero dell'interno	3.813	5.449	42,9%
Totale		1.533.658	1.622.362	5,8%

**Il dato 2008 relativo al Ministero del lavoro è stato considerato sommando gli stanziamenti di competenza dei programmi 1 - Flussi migratori per motivi di lavoro, e 4 - Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati.*

Tenuto conto della eterogeneità delle attività nelle quali si articola la missione, si ritiene opportuno esaminare gli andamenti di bilancio scorpendo le risorse assegnate ai programmi relativi al settore dell'immigrazione, che saranno considerati unitariamente, da quelle destinate alla "garanzia dei diritti" ed ai "rapporti con le confessioni religiose".

Nel settore dell'immigrazione (programmi 3 e 6), complessivamente sono stati stanziati 108,5 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio di 24,4 milioni, aumento che ha interessato in particolare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Gli impegni complessivi ammontano a 77,9 milioni ed i pagamenti a 55,9.

Con riferimento al programma 3 affidato al Ministero dell'interno si osserva che gli impegni totali sono stati pari a 44,3 milioni ed i pagamenti totali 39,9 milioni; mentre, con riguardo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i dati di consuntivo per il programma 6 accertano 33,6 milioni per gli impegni e 16 milioni per i pagamenti.

Gli stanziamenti del Ministero dell'interno si sono incrementati nel corso dell'anno di 257 milioni rispetto agli stanziamenti iniziali, di cui 30 milioni in sede di assestamento. In particolare, per effetto del DL n. 151 del 2008⁴⁵, che ha previsto autorizzazioni di spesa per gli anni 2008/2011 destinati all'ampliamento ed al miglioramento dei centri per immigrati, il capitolo 7351 ha ricevuto un ulteriore stanziamento di 37,5 milioni. Successivamente, sul medesimo capitolo sono stati trasferiti ulteriori 35 milioni. Infine, il DL n. 78 del 2009 ha disposto l'assegnazione di 6,5 milioni per le spese per l'organizzazione delle sedi coinvolte dalle procedure di emersione dal lavoro irregolare.

Con riguardo al programma 4 "garanzia dei diritti ed interventi per lo sviluppo della coesione sociale", gli stanziamenti sono aumentati del 22,3 per cento rispetto al precedente esercizio; gli impegni sono stati pari a 484 milioni ed i pagamenti a 474 milioni.

⁴⁵ DL 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 novembre 2008, n. 186.

Infine, gli stanziamenti complessivi per il programma “rapporti con le confessioni religiose” ammontano a 993,4 milioni⁴⁶, con una riduzione di 30,7 milioni da ricondurre esclusivamente al decremento delle risorse relative al Ministero dell’economia e delle finanze.

L’Amministrazione dell’interno ha assunto impegni, sulla massa impegnabile per 4,7 milioni ed effettuato pagamenti complessivi di pari importo, mentre il Ministero dell’economia e delle finanze ha impegnato 988 milioni e pagato 986,8 milioni.

6.2. *L’immigrazione*

Si ritiene utile ricordare che in questo paragrafo sono esaminate le attività a sostegno dell’immigrazione regolare, mentre il contrasto all’immigrazione clandestina è stato trattato al paragrafo 4.2., relativo alla missione “ordine pubblico e sicurezza”. Peraltro, nell’ambito di questa missione sono articolate anche le attività del Ministero dell’interno – Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, volte all’accoglienza ed all’assistenza degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale, attraverso la realizzazione, la manutenzione ed il coordinamento della gestione dei Centri di primo soccorso ed accoglienza (CPSA), dei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) e dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA).

In tale ambito, il Dipartimento gestisce il Fondo europeo per l’integrazione, il Fondo europeo per i rifugiati ed il Fondo rimpatri. Inoltre, in coordinamento con il responsabile della gestione del Programma operativo nazionale “PON” Sicurezza per lo sviluppo (obiettivo convergenza 2007/2013) è altresì responsabile dei fondi assegnati per la realizzazione di iniziative in materia di impatto migratorio e per contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza.

Si sottolinea che con dPCM del 18 dicembre 2008 è stato prorogato per tutto il 2009 lo stato di emergenza nel territorio nazionale per fronteggiare l’eccezionale afflusso di extracomunitari che giungono in Italia, proroga estesa anche a tutto il 2010 (dPCM 19 novembre 2009).

Sul punto si confermano le osservazioni già formulate nelle precedenti relazioni⁴⁷ in merito al ripetuto ricorso alle ordinanze di protezione civile, che sono diventate l’ordinario strumento attraverso il quale opera l’Amministrazione nelle diverse attività per fronteggiare l’afflusso di clandestini.

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 ad intervenire, in via ordinaria, nella gestione di fenomeni particolarmente complessi.

Nel 2009 è proseguito l’esame delle domande di nulla-osta (742.375) relative al “decreto flussi” 2007, con il rilascio di 144.510 permessi, pari al 91,17 per cento delle quote assegnate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (158.500). In media, la procedura di avvio al lavoro ha richiesto 264 giorni.

Le questure hanno esaminato con esito positivo 280.097 domande e 15.395 con esito negativo. Le Direzioni provinciali del lavoro ne hanno esaminate 206.518, di cui 168.858 con esito positivo e 37.660 con esito negativo.

Complessivamente, sono state definite, considerando i nulla osta rilasciati e le domande comunque chiuse, 691.252 istanze.

⁴⁶ La somma complessiva è stata così ripartita: 913,2 milioni alla CEI a titolo di anticipo; 54,3 milioni alla CEI a titolo di conguaglio; 1,9 milioni all’Unione Italiana delle Chiese Cristiane a titolo di anticipo; 876 mila euro alle Assemblee di Dio in Italia a titolo di anticipo; 8,3 milioni alle Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese; 3,9 milioni all’Unione delle Comunità Ebraiche Italiane; 2,4 alla Chiesa Evangelica Luterana.

⁴⁷ Tra le altre si veda la Relazione al Parlamento sull’esercizio 2007.

Con riferimento all'attività svolta dagli "sportelli unici", quelli di Torino (33,5 per cento) e di Roma (43,9 per cento) hanno evidenziato una minore percentuale di smaltimento delle domande.

Al momento della chiusura delle attività relative al "decreto flussi" 2007, le prefetture-U.T.G. sono state autorizzate (a eccezione di quelle di Torino e di Roma) ad avviare le procedure relative all'attuazione delle misure previste del dPCM del 3 dicembre 2003 "decreto flussi 2008", concernente la programmazione transitoria dei flussi di ingresso per lavoratori extracomunitari non stagionali per l'anno 2008. Sul punto si precisa che il decreto richiamato consente l'esame delle domande risultate in esubero rispetto alla quota complessiva di ingressi autorizzati sulla base del "decreto flussi 2007".

Con riferimento al "decreto flussi 2008", alla fine del 2009, su 437.173 domande sono stati rilasciati 40.553 nulla osta (20,37 per cento delle quote disponibili, pari a 150.000 autorizzati). In questo caso, l'esame delle istanze ha richiesto un tempo medio di 112 giorni.

Le questure hanno esaminato con esito positivo 69.275 domande e 3.807 con esito negativo; le Direzioni provinciali del lavoro ne hanno esaminate 71.901, di cui 58.216 con esito positivo e 13.685 con esito negativo.

I dati confermano la particolare criticità del settore, determinata dalla complessità delle procedure, dall'elevato numero di istanze presentate rispetto alle quote disponibili, dalla diversa capacità di evasione delle domande determinata anche da una non sempre adeguata distribuzione del personale sul territorio.

L'Amministrazione ha comunicato di aver posto in essere alcuni interventi per migliorare l'iter procedurale anche attraverso adeguati strumenti informatici ed implementando l'attività degli "sportelli unici", nonché rafforzando la collaborazione con le diverse associazioni ed organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Per quanto riguarda all'attività del Ministero degli affari esteri nel settore dell'immigrazione e della gestione integrata dei flussi, si sottolinea che le rappresentanze diplomatiche hanno rilasciato 131.138 (+2 per cento) visti.

Di interesse è l'attività svolta d'intesa con i Ministeri dell'interno e del lavoro in sede di negoziazione con la Tunisia di un accordo-quadro di gestione concertata dei flussi migratori, con particolare riguardo alle riammissioni ed agli ingressi per lavoro.

Sono proseguiti i negoziati con la Russia, la Macedonia e la Serbia in merito agli accordi bilaterali esecutivi di accordi di riammissione UE, sottoscritti dalla Commissione Europea.

Un altro aspetto di rilievo che attiene alla materia dell'immigrazione riguarda le attività per l'emersione, ai sensi dell'art. 1 *ter* del DL n. 79 del 2009⁴⁸, dei rapporti di lavoro irregolari. Al 30 settembre, termine per la presentazione delle domande, sono state inviate, in via telematica, 294.744 istanze, in linea con quanto previsto nella relazione tecnica allegata alla legge di conversione del decreto legge in parola.

Il maggior numero di domande è stato presentato nella provincia di Milano (43.393, 14,7 per cento del totale), seguita da Roma (32.034, 10,9 per cento), Napoli (24.331, 8,2 per cento), Brescia (11.221, pari al 3,8 per cento), Bergamo (8.836, pari al 3 per cento).

La procedura per l'esame delle domande è stata concordata tra i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, INPS, Agenzia delle entrate e Poste Italiane.

Alla fine dell'anno in esame erano state definite 30.577 domande, con 28.892 contratti di soggiorno perfezionati.

Le prefetture di Siena e di Asti hanno mantenuto la maggiore percentuale di smaltimento delle domande (rispettivamente, l'80 ed il 71 per cento), a fronte delle prefetture di Messina e di Vicenza con la minore percentuale (rispettivamente lo 0,06 e lo 0,65 per cento).

⁴⁸ Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. Trattasi, per quanto qui di interesse, di rapporti di lavoro con cittadini italiani, comunitari o extracomunitari, comunque presenti sul territorio nazionale, addetti al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare ovvero all'assistenza di persone affette da patologie o handicap.

Come già osservato al paragrafo 4.2., nel 2009 è stata sensibile la riduzione degli sbarchi di clandestini (9.573 rispetto ai 36.951 del 2008). Ciò nonostante l'Amministrazione ha ancora risentito sul piano dell'organizzazione dell'accoglienza e dell'assistenza di extracomunitari giunti negli anni precedenti.

La tabella che segue illustra gli sbarchi nell'ultimo triennio.

Regione	2007	2008	2009
Sicilia	16.875	34.540	8.282
Calabria	1.971	663	499
Sardegna	1.548	1.621	484
Puglia	61	127	308
Totale	20.455	36.951	9.573

Per la riqualificazione e manutenzione dei "Centri", relativamente agli stanziamenti su due diversi piani di gestione rispettivamente per 73 milioni e un milione, sono stati spesi 37,4 milioni e 770 mila euro.

Gli interventi di manutenzione hanno riguardato diversi "Centri" su tutto il territorio nazionale. Inoltre: sono stati ultimati i lavori di alcune strutture prossime alle località di sbarco, è stato istituito il "Centro" di Lampedusa, è stato riaperto quello di Crotone ed è stata incrementata la ricettività di altre strutture (quali il CIE di Roma).