

Nel 2007, le leggi con le quali sono state autorizzate le missioni internazionali sono state:

- Il DL n. 4 del 31 gennaio 2007, convertito con la legge 29 marzo 2007, n. 38, che ha autorizzato il proseguimento delle missioni in corso, per tutto l'anno, tranne l'operazione Althea nei Balcani, prorogata al 30 giugno 2007. Il provvedimento ha assegnato, complessivamente, 1.050 milioni di euro, di cui 917 per la Difesa e 133 ad altri Ministeri.
- Il DL n. 81 del 2 luglio 2007, convertito con la legge 3 agosto 2007, n. 127, con il quale sono stati assegnati 24 milioni di euro, che ha autorizzato il proseguimento della missione Althea fino al 31 dicembre 2007, l'impiego dei Carabinieri nelle missioni in Afghanistan e in Kosovo, l'apporto italiano alla missione dell'Unione Europea in Congo ed alla missione dell'Unione Africana in Somalia ed assetti specialistici in Libano.
- Infine, con la legge 6 novembre 2007, n. 211 (legge di assestamento), con un'assegnazione di 25 milioni di euro, ha autorizzato l'invio di assetti specialistici in Afghanistan, per rafforzare le misure di sicurezza dei militari *in loco*.

In totale, sono stati quindi assegnati 956 milioni di euro (ai quali vanno aggiunti 10 milioni di euro a carico del FUA per spese di personale):

milioni di euro	
Balcani-Mediterraneo	206
Sudan-Congo-Somalia	1
Afghanistan	344
Israele-Cipro	3
Libano	392
Iraq	10
Totale	956

Circa il 60 per cento (570 milioni di euro) consiste in spese di personale relative alle diarie ed al compenso *forfetario* di impiego al personale militare e di assicurazione.

Il 40 per cento residuo (386 milioni di euro) è distinto come segue:

- 60 milioni di euro per i trasporti strategici;
- 25 milioni di euro per le infrastrutture;
- 32 milioni di euro per i canoni satellitari e le spese di telecomunicazione;
- 7 milioni di euro per le attività di cooperazione civile-militare;
- 70 milioni di euro per le spese di supporto logistico (viveri-pulizie-manovalanza etc.) e per la cessione di materiali a Forze Armate straniere.

Considerato che, dei 386 milioni di euro indicati, 194 milioni sono considerate "incomprimibili", i restanti 192 milioni sono stati utilizzati per attività tipicamente operative (acquisto di carbolubrificanti, ricambi, equipaggiamenti, vestiario speciale, materiali, manutenzione di mezzi, navi ed aeromobili, approntamento del personale etc.) suddivisi in 138 milioni per l'Esercito, 22 milioni per la Marina Militare, 21 milioni per l'Aeronautica Militare ed 11 milioni per l'Arma dei Carabinieri.

Come si è detto in precedenza, le reali spese che vengono affrontate per le missioni riguardano l'anticipazione dei tempi di addestramento, ma anche aspetti che attengono all'approccio più valido con le popolazioni residenti, come la formazione sulla cultura ed i costumi locali e la formazione in materia diritto umanitario; i relativi costi possono quantificarsi in circa 5,6 milioni di euro.

Si è anche parlato dei mezzi impiegati e di come una sostanziale differenza sia rappresentata dalla rilevanza di questi. La presenza dell'“Unità Maggiore” in Libano, la Garibaldi (ora la Cavour) ha infatti segnato una *leadership* italiana.

Pertanto, va evoluto il tentativo della precedente relazione di indicare i costi d'impiego di alcune unità particolarmente rappresentative.

Un esempio è costituito dall'Unità navale “Durand de la Penne”, impiegata nell'“Active Endeavour”, il cui costo è stimato in 155.000 euro al giorno ed il cui impiego è durato quattro mesi.

Altri esempi sono costituiti dal costo di un'ora di volo per un aeromobile da trasporto come il C-130, che è pari a circa 7.300 euro, laddove l'Aeronautica assicura voli settimanali per i vari approvvigionamenti. Analogo è il costo orario (7.100 euro) di un elicottero impiegato per il trasporto del personale, rifornimenti ed esigenze di sicurezza.

Il dato che, conclusivamente, è opportuno sottolineare è costituito dagli oneri che rimangono a carico del bilancio della Difesa e che quindi sono al di fuori del programma “missioni militari di pace” essenzialmente riferito al “Fondo”, la qualcosa implica un'attenta riflessione in sede di aggiornamento della riclassificazione del bilancio:

Tali oneri, per il 2007, ammontano a:

- 100 milioni di euro per l'Esercito, pari al 42 per cento di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi;
- 25 milioni di euro per la Marina Militare, pari al 53 per cento, di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi;
- 36 milioni di euro per l'Aeronautica Militare, pari al 63 per cento di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi.

Un'ulteriore esemplificazione degli oneri rimasti a carico del bilancio Difesa e, quindi, al di fuori del programma “missioni militari di pace”, elemento questo che mette fortemente in discussione l'attuale classificazione limitata che identifica la provvista del programma con la dimensione finanziaria del “Fondo”, è data dall'analisi del centro di costo “efficienza di linea” ricostruito dall'Aeronautica Militare.

Tale centro di costo, che ha tenuto presente le linee (C130-C130J30-Predator) impiegate nei teatri operativi con complessive 7.396 ore di volo, ha evidenziato oneri complessivi per 76.496.838,41 euro, coperti per 40.182.434,00 euro dal Fondo per le “missioni internazionali”, con un onere per il bilancio ordinario della Difesa di 36.314.404,41 euro, pari, appunto al 42 per cento degli oneri complessivi.

7. La “Governance” del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa

Il sistema industriale della Difesa è costituito sia dagli enti e dagli stabilimenti che sono ancora gestiti direttamente dal Ministero, sia da quelli che sono nel “portafoglio” dell’Agenzia Industrie-Difesa.

La Corte, nella passata relazione sul rendiconto 2006, ha esaminato entrambi i contesti, mettendo in luce sia la fase recessiva che attraversava l’Agenzia, a causa dei tagli di bilancio che avevano indotto la stessa Amministrazione della Difesa a limitare le commesse, sia le problematiche degli stabilimenti che avevano conosciuto una progressiva depauperizzazione a causa del prevalere delle scelte di *outsourcing*, a fronte delle quali stanno le *best practices* di stabilimenti (come l’Armipolo di Terni che è stato oggetto di una specifica analisi) che indicano una validità industriale dalla quale potrebbero conseguire proventi di maggiore consistenza per il bilancio Difesa, ove non compromessi da una disciplina delle “riassegnazioni” che ne limita l’espansione, sia infine le prospettive di autonomia che sono allo studio per gli arsenali della Marina che potrebbero assumere una veste giuridica distinta da quella dell’Amministrazione.

Non va sottovalutata, al riguardo, come, accanto alla depauperizzazione delle strutture, vi sia quella delle professionalità, in particolare quella degli “ingegneri” che costituisce un valore presente nelle Forze Armate che garantisce proprio l’autonomia nei confronti dell’industria ed è determinante in un processo evolutivo quale quello in argomento, orientato alla valutazione economica delle attività non solo degli enti e stabilimenti, ma anche, ed in misura ancor più importante, per i programmi di armamento gestiti dalla Direzioni generali competenti.

La Corte non può non sottolineare in un contesto, come si vede, piuttosto variegato, che è certamente auspicabile prevedere soluzioni che abbiano fondamenti economici nel medio-lungo periodo con reali prospettive di mercato, che definiscano le problematiche del regime giuridico degli addetti (l’Agenzia Industrie-Difesa continua a vivere la difficoltà di gestire personale con caratteristiche industriali, il cui rapporto di lavoro è regolato dai CCNL dei lavoratori statali) e che, soprattutto, privilegino la creazione di un sistema uniforme che abbia una configurazione adeguata alle caratteristiche industriali ed orientata ad una gestione economica.

Il Comitato “Area Industrie-Difesa”, appositamente costituito, sta appunto prendendo in considerazione tale opzione, mentre può costituire una scelta, che al tempo stesso assicuri un livello di “internalizzazione” ed un risultato economico per l’Agenzia Industrie-Difesa, quella di ottenere, al netto della spesa di personale che rimarrebbe a carico dell’Agenzia, beni e servizi, per Forze Armate ed Amministrazione civile, a costi più contenuti rispetto a quelli di mercato.

Va comunque, registrato positivamente il rinnovato interesse dell’Amministrazione ad individuare soluzioni che abbiano una loro coerenza per una vera e propria “reingegnerizzazione” del settore industriale, che non può prescindere da un’accurata analisi sull’effettiva possibilità di “creare valore” da parte di enti e stabilimenti.

Lo stesso Comitato è impegnato attualmente in tale compiti e costituisce un fattore importante che in tale ambito siano presenti tutti i soggetti interessati, ivi compresa l’Agenzia Industrie-Difesa.

7.1. I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa

I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa per l'esercizio 2007 non possono ritenersi lusinghieri, anche se fortemente condizionati dalla sensibile diminuzione delle commesse da parte dell'Amministrazione della Difesa, dovuti ai tagli al bilancio.

Problemi si sono riscontrati in tutti gli stabilimenti e vanno dal blocco di Baiano di Spoleto, che, dopo l'incidente del 2005 non ha ancora ripreso la sua funzionalità, alle perdite dell'arsenale di Messina che pure aveva mostrato di essere concorrenziale sul mercato e che può comunque contare su di una maggiore utilizzazione da parte delle unità della Marina Militare.

Va anche considerato che l'analisi dei risultati risente di notevoli rettifiche operate sui bilanci precedenti per l'inserimento dei costi di lavoro effettivi del personale civile e degli ammortamenti sugli investimenti operati nel periodo 2002-2007.

I costi della produzione ammontano a 75,88 milioni di euro a fronte di un valore delle produzioni di 36,27 milioni ed un conseguente risultato operativo di -39,62 milioni, solo in piccola parte mitigato (e portato a -39,58 milioni) da proventi finanziari, in gran parte straordinari, per 892.000 euro.

Le problematiche relative allo *status* giuridico ed al regime di contrattazione collettiva applicato agli operai in carico all'Agenzia continuano a costituire un elemento fortemente negativo.

Vanno segnalate sia le azioni intese ad incrementare la capacità di commercializzazione che passa anche attraverso quella di presentare prodotti innovativi, sia la ricostituzione di un rapporto diretto del Direttore dell'Agenzia con il Ministro, al quale risponde, in base al recente decreto dell'11 marzo 2008, sia il collegamento dell'Agenzia con il Comitato "Area Industrie-Difesa", del quale si è in precedenza detto e dal quale si attendono proposte in grado di offrire una prospettiva dinamica e coerente a tutto il sistema industriale della Difesa.

8. Considerazioni conclusive

L'Amministrazione della Difesa continua a manifestare una certa dinamica nel processo evolutivo che la sta portando ad un assetto gestionale sia dei programmi d'armamento che dell'attività relativa al cosiddetto "efficientamento" (che riguarda sia la manutenzione sia l'addestramento), sempre più mirato ai profili di economicità dell'azione amministrativa.

Ne sono un segno tangibile, i processi di internalizzazione che evidenziano risparmi concreti.

Alla stessa stregua va considerato l'impegno nella ricerca di un assetto del settore industriale che consenta di superare l'attuale eterogeneità delle figure in campo, aspetto sul quale la Corte dà una forte sottolineatura.

Nel segnalare anche il processo di maturazione dell'organizzazione dei Centri di Responsabilità di Forza Armata, che, peraltro, non ha caratteristiche di omogeneità (e forse non poteva averne per la peculiarità delle Forze Armate) e presenta scelte di tipo accentrato (quella dell'Esercito Italiano, assimilabile a quella dell'Arma dei Carabinieri), ovvero di distribuzioni su più poli (Aeronautica e Marina Militare), non va sottovalutata l'esigenza di individuare, anche in un prossimo regolamento di organizzazione del Ministero della difesa, un'istanza di conformità, che assicuri un allineamento delle procedure contrattuali ed al tempo stesso quella di evitare la dispersione di professionalità tecniche, significativamente presenti nelle Direzioni generali d'armamento.

Indubbiamente la rilevata sintesi che il sistema programmatorio ha acquisito nel 2008, con la nuova veste della Direttiva del Ministro, costituisce un elemento positivo proprio nell'ottica di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione.

D'altra parte, non si può dissociare la programmazione dal sistema di monitoraggio e controllo, sul quale è di rilievo l'azione del SECIN, che, a sua volta, deve disporre di un sistema informatico che garantisca, in tempo reale, le rilevazioni necessarie sul sistema periferico, traguardo questo non ancora raggiunto.

Particolare attenzione la Corte ha prestato agli strumenti di bilancio, ponendo in luce le discrasie che si determinano sull'economicità dell'azione nei casi in cui, da un lato, non si riscontra un governo effettivo delle esposizioni debitorie anche per una sottovalutazione dei limiti della gestione di cassa e, dall'altro, non viene assicurato, ma anzi ulteriormente penalizzato con l'attuale disciplina delle riassegnazioni, il ritorno economico per i servizi resi a terzi dall'Amministrazione.

I profili economici sono stati evidenziati anche nel contesto delle missioni militari di pace laddove è stato evoluto l'esercizio teso a mettere in luce i costi che non sono coperti dall'apposito Fondo e che rimangono a carico del bilancio della Difesa.

La rilevanza delle analisi economiche porta conclusivamente a ritenere che nell'approccio alla dinamica di spesa della Difesa, soprattutto nel nuovo quadro disegnato dalla classificazione di bilancio per missioni, politiche e programmi – nel cui contesto andrà analizzata la collocazione della spesa che attiene all'Ordine pubblico, per l'Arma dei Carabinieri - vada superata la logica della sua "improduttività", richiamando la rilevanza che essa ha per l'intero sistema industriale nazionale.

PAGINA BIANCA

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

1. Considerazioni generali.

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

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

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

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

1. Considerazioni generali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Legge 27 dicembre 2006,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Andamenti generali di bilancio

2.1. Le direttive annuali del Ministro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

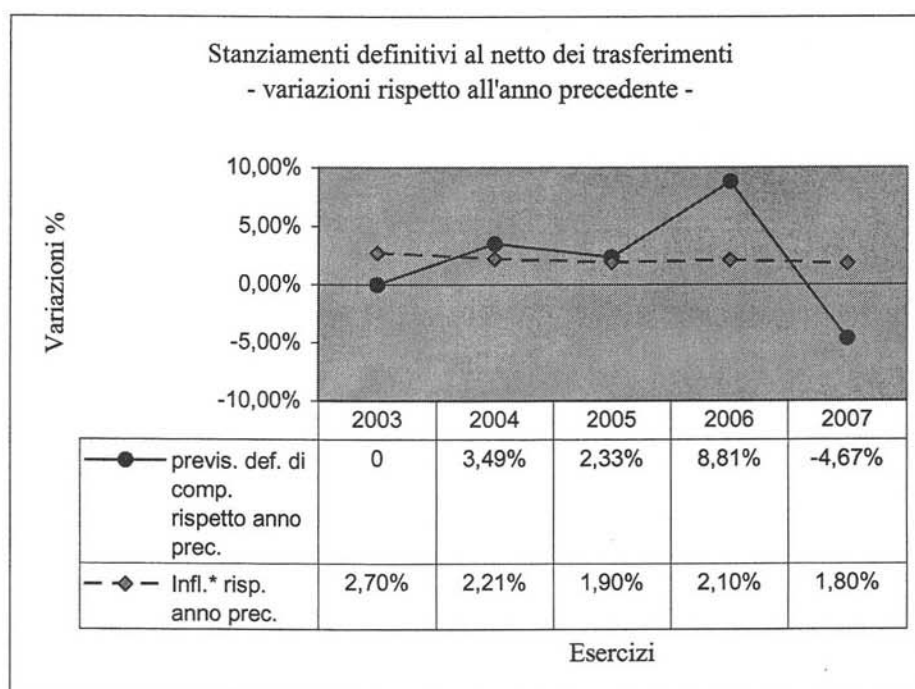
2.2. Andamenti generali di bilancio

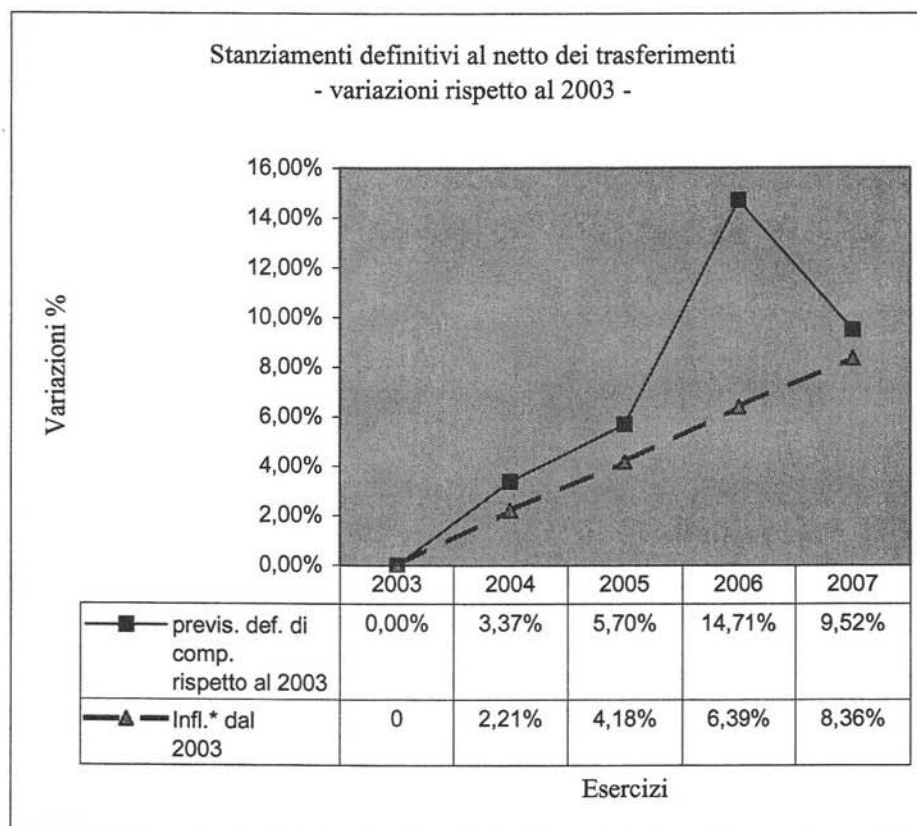
Mentre nei paragrafi seguenti si esamineranno, anche dal punto di vista dell’andamento della spesa, le tre missioni di cui si è detto, in questa sede si darà conto degli andamenti generali del bilancio del Ministero che, come osservato ai paragrafi precedenti, comprendono anche le missioni *“amministrazione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

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

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

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





* Fonte ISTAT – indice NIC

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

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

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

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