

2.3. *Oneri sommersi*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Decreto legge 2 luglio 2007, n. 81

¹⁴ Legge 23 dicembre 2006, n. 266.

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

2.4. Riassegnazioni

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

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

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

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

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

3. Ordine pubblico e sicurezza

3.1. I risultati di bilancio

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

¹⁶ Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

¹⁷ Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tavola 1

**ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA (missione 07)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007**

(in migliaia)

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

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

* comprensivi delle variazioni

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

3.2. I patti per la sicurezza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3. Fondo per le frontiere esterne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5. I presidi delle Forze dell'ordine

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

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

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

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

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

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

²⁴ Legge 31 marzo 2000, n. 78.

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

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

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

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

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

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

4. Soccorso civile

4.1 Risultati di bilancio

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

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

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

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

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

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

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

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

Tavola 2

SOCCORSO CIVILE (missione 08)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

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

* comprensivi delle variazioni

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

4.2. La lotta agli incendi boschivi²⁷

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

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

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

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

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

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

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

²⁹ Legge 1 marzo 1975, n. 47.

³⁰ Legge 21 novembre 2000, n. 353.

³¹ D.P.R. 24 luglio 1967, n. 616.

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

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

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

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

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

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

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

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

³² DL 10 luglio 1995, n. 275.

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

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

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

4.3. Le competenze

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

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

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

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

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

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

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

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