

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4. *Corpo forestale dello Stato*

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ Legge 6 febbraio 2004, n. 36.

³⁸ Legge 1° aprile 1981, n.121.

³⁹ Art. 423 bis.

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

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

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

4.5. Corpo nazionale dei Vigili del fuoco

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

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

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

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

4.6. Dipartimento della protezione civile

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

4.7. L'emergenza del 2007

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

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

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

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

Le Regioni maggiormente interessate sono state:

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

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

5. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti

5.1. Risultati di bilancio

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

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

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

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

⁴³ Fonte: *Corpo forestale dello Stato*.

Tavola 3

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

(in migliaia)

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

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

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

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

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

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

5.2. Immigrazione

Il legislatore del 1998⁴⁵, tenuto conto della complessità della materia dell'immigrazione, nella quale sono chiamate ad operare diverse Amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo, ha previsto un momento unitario di programmazione⁴⁶, che con cadenza triennale deve indicare gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri. La norma è stata confermata dal d.lgs. n. 189 del 2002.

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

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

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

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

⁴⁶ L'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998 ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico, che deve essere approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, è emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

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

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

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

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

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

5.3. I flussi di immigrazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁰ DL 23 maggio 2008, n. 92.

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

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

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

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

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

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

⁵¹ Fonte: Ministero dell'interno.

⁵²

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

⁵³

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

⁵⁴ Legge 30 luglio 2002, n. 189.

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

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

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

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

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

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

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

Situazione commissioni territoriali dal anno 2008 (gennaio-aprile)

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

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

Tavola 4

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

(in migliaia)

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

* comprensivi delle variazioni

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

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

**Le politiche pubbliche del settore
dello sviluppo economico**

PAGINA BIANCA

L'Agricoltura, le politiche agroalimentari e la pesca

1. Considerazioni generali.

2. Contesto normativo e programmatico. - 2.1. *Quadro di riferimento europeo.* - 2.2. *Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica relativa all'agricoltura, alle politiche agroalimentari e pesca a livello nazionale.* - 2.3. *La direttiva del Ministro.* - 2.4. *Il Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale.*

3. Il ruolo degli enti strumentali nell'attuazione della politica agricola. - 3.1. *L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura e gli organismi pagatori regionali.* - 3.2. *L'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA).* - 3.3. *L'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN).* - 3.4. *L'Istituto nazionale di economia agraria (INEA).* - 3.5. *L'Ente nazionale risi.* - 3.6. *L'Ente nazionale delle sementi elette (ENSE).*

4. Missione e programmi. - 4.1. *Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo agroalimentare agroindustriale e mezzi tecnici di produzione* - 4.2. *Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale.*

5. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

La politica relativa all'agricoltura, politiche agroalimentari e della pesca costituisce un valore aggiunto all'interno del sistema italiano, rappresentando il secondo comparto produttivo e garantendo un'ampia occupazione, specie in alcune aree del Sud che da sempre presentano problemi di sviluppo delle altre attività economiche.

Il territorio coltivato è pari a circa 14 milioni di ettari e la presenza dell'attività agricola, oltre alle finalità economiche, costituisce presidio anche a tutela della salvaguardia del territorio in relazione agli aspetti ambientali, paesaggistici e culturali¹.

La presenza sul territorio nazionale dell'attività agricola è capillare e la produzione, assistita da garanzie sanitarie e di qualità, non è rivolta al solo mercato nazionale o comunitario ma anche a quello internazionale, ove però implicazioni dovute al ritardo competitivo del settore provocano, ogni anno, un saldo negativo fra esportazioni ed importazioni. La politica in esame riveste grande importanza anche a livello europeo, ove costituisce elemento centrale degli "obiettivi di sviluppo del millennio" da conseguire entro il 2015 ed è intesa come un settore fondamentale per la crescita economica dei vari Paesi, assorbendo un importo rilevante dal bilancio complessivo dell'Unione Europea (UE).

La principale peculiarità della politica agricola è data dall'intreccio di competenze fra livello europeo, statale e regionale.

Gli indirizzi generali vengono formulati in sede comunitaria e l'attuazione pratica di tutti gli aspetti inerenti le attività agricole spettano alle Regioni. Il ruolo dello Stato è, principalmente, quello di coordinamento nell'attuazione delle politiche comunitarie a livello regionale e di indirizzo e verifica dell'omogeneità delle soluzioni adottate, in relazione alla tutela della salute ed alla coerenza del complessivo ordinamento nazionale.

Un ruolo particolare e significativo spetta alla "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" che è competente ad esaminare tutti i provvedimenti di attuazione delle politiche comunitarie e di coordinamento, proprie dello Stato.

Nel prosieguo della relazione vengono illustrate le caratteristiche principali della politica, anche in relazione alle competenze dei soggetti che sono chiamati ad attuarla, e vengono approfonditi gli aspetti finanziari inerenti a due dei programmi che, in base alla nuova classificazione del bilancio, rientrano nella politica in esame: lo *Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo agroalimentare agroindustriale e mezzi tecnici di produzione* e la *Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale*.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

Il quadro di riferimento per le politiche agricole si trova, a livello europeo, nel Trattato istitutivo della Comunità Europea (CE). Infatti, al fine di promuovere, tra l'altro, *"uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità"*, gli Stati membri si sono impegnati ad *"instaurare una politica comune nel settore dell'agricoltura"* (art. 3 del Trattato), al quale, inoltre, è dedicato il Titolo II (dall'art. 38 all'art. 47), in cui viene regolamentato il funzionamento del mercato comune per i prodotti agricoli, illustrata la finalità della politica agricola comune, delineate le modalità per il raggiungimento degli obiettivi, tracciate le linee direttrici, fissati i criteri per garantire l'eliminazione di eventuali ostacoli e garantire l'equilibrio negli scambi e la *"lealtà"* nella concorrenza, rafforzando, altresì, l'unità delle economie dei vari Stati.

¹ I dati relativi all'attività agricola nel nostro Paese sono indicati ed analizzati nel documento illustrativo del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale del 5 luglio 2007, predisposto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestale (MIPAAF).