

L'erogazione dei servizi da parte dell'Amministrazione ha avuto un miglioramento con l'attuazione del sistema integrato di funzioni consolari (SIFC), che, realizzando il cd. "Consolato a distanza", garantisce il flusso di informazioni e di servizi per via informatica. Nel 2009 è stato attivato il SIFC presso le sedi di Bruxelles, Berna, Berlino e del Consolato di Monaco di Baviera.

Analogamente è proseguita l'organizzazione delle richieste di visto con il Visa Information System (VIS), il cui completamento è previsto per il 2010, garantendo così la custodia per 5 anni presso i *server* centrali (Innsbruck e Strasburgo) dei *dossier* informatici sui visti Schengen richiesti ai consolati dei Paesi aderenti. In attesa dell'avvio definitivo è stata iniziata un'applicazione sperimentale. In proposito va ricordato che la DGIT, che gestisce il programma in esame, esercita le funzioni di autorità consolare centrale nell'ambito degli Accordi di Schengen; presso di essa, infatti, ha sede il "Centro visti". Nel 2009 le 181 sedi diplomatico-consolari hanno rilasciato 1.041.704 visti di ingresso diminuiti del 10 per cento rispetto al 2008, soprattutto quelli di breve soggiorno. La causa di questa riduzione, che ha riguardato vari paesi dell'area Schengen, va ricondotta probabilmente alla crisi economica mondiale. Le principali categorie di visti sono: il turismo (839.469 domande); gli affari (184.145); il lavoro subordinato (131.138) ed i ricongiungimenti familiari (113.364). Si registra una riduzione dei tempi di attesa, soprattutto nei Paesi di maggiore dimensione (Russia, Cina, India e Turchia), ottenuto anche con l'utilizzo di società esterne di servizi per la fissazione degli appuntamenti. Questa circostanza suscita qualche perplessità; data la delicatezza del settore, anche ai fini della sicurezza, sarebbe auspicabile l'impiego di personale del Ministero, trattandosi di compiti istituzionali. Il Ministero ha osservato che il ricorso all'esterno è limitato alla sola prenotazione e consente al personale dipendente di dedicarsi maggiormente all'esame delle pratiche.

In merito ai problemi dell'immigrazione, nell'ambito del programma in esame, sono stati avviati negoziati con i Paesi dai quali hanno origine i maggiori flussi migratori. Oltre ai Paesi dell'altra riva del Mediterraneo (in particolare Tunisia e Libia) sono stati stabiliti contatti ed accordi con la Russia, la Serbia, la Macedonia, la Turchia, ma anche con Paesi di altri continenti, quali Cina ed Equador. Quanto alla programmazione dei flussi migratori la DGIT ha richiesto una concertazione con i Ministeri del lavoro e dell'interno per la concessione di quote per lavoro autonomo, che ha trovato un seguito positivo con il dPCM del 1 aprile 2010.

PROGRAMMA 8 ITALIANI NEL MONDO E POLITICHE MIGRATORIE E SOCIALI

(in migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
11.DG per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	funzionamento	168,2	13.835,1	14.852,6	13.544,4	14.852,6	13.396,6	1.115,4	340,6	100,0%	90,2%
	interventi	4.439,9	87.457,9	88.658,1	84.944,0	91.897,8	85.237,5	3.840,0	2.820,3	96,5%	96,1%
	investimenti	0,2	24,7	24,9	24,7	24,9	16,9	0,0	8,1	100,0%	67,6%
	Totale Cdr	4.608,3	101.317,7	103.535,7	98.513,0	106.775,4	98.651,0	4.955,4	3.169,0	97,0%	95,3%
Totale programma		4.608,3	101.317,7	103.535,7	98.513,0	106.775,4	98.651,0	4.955,4	3.169,0	97,0%	95,3%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti per il programma ammontano a 101,3 milioni (132,6 milioni nel 2008). Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 97,6 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali, pari a 98,6 milioni, costituiscono il 95,3 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi il 97 per cento della massa spendibile con un elevato coefficiente di realizzazione.

2.9. Programma 9 “Informazione, promozione culturale scientifica e dell’immagine del Paese all’estero”

Il programma, come si rileva dalla stessa denominazione si propone la diffusione della cultura della lingua italiana, curando l’espansione dei rapporti culturali in ambito internazionale. Esso si ricollega alle priorità politiche 4 e 6 e agli obiettivi strategici destinati: a iniziative di comunicazione, per valorizzare la proiezione dell’Italia all’estero; alla diffusione delle forme più recenti dell’arte italiana; alla cooperazione scientifica e tecnologica, anche valorizzando l’attività degli Istituti italiani di cultura (IIC). Nel 2009, la Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale (DGPC), che è il C.d.R. al quale viene affidata l’attuazione del programma, al quale collabora anche il Servizio stampa e informazione (STAM), ha concentrato la sua attenzione sulla diffusione della cultura e della lingua italiana attraverso la rete degli IIC.

In attuazione dei citati obiettivi strategici sono state realizzate varie iniziative²⁹.

PROGRAMMA 9 INFORMAZIONE, PROMOZIONE CULTURALE, SCIENTIFICA E DELL’IMMAGINE DEL PAESE ALL’ESTERO

(migliaia di euro)											
Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
7.Servizio stampa e informazione	funzionam.	17,6	1.319,7	1.337,3	896,1	1.337,3	900,0	423,5	13,7	100,0%	67,3%
	interventi	4.348,1	19.359,7	23.707,8	19.359,7	23.707,8	20.326,3	0,0	3.381,5	100,0%	85,7%
	investimenti	2,0	3,9	5,9	3,7	5,9	3,3	0,1	2,5	100,0%	55,5%
	Totale Cdr	4.367,7	20.683,3	25.051,0	20.259,6	25.051,0	21.229,6	423,7	3.397,7	100,0%	84,8%
10.DG per la promozione e la cooperazione culturale	funzionam.	5.334,4	98.565,4	104.587,7	94.273,2	105.229,0	96.531,1	5.312,6	3.385,3	99,4%	92,3%
	interventi	5.981,8	89.939,2	94.307,2	89.782,0	95.921,0	90.917,1	319,7	4.684,2	98,3%	96,4%
	investimenti	1,6	188,4	190,0	188,4	190,0	184,3	0,1	5,6	100,0%	97,0%
	Totale Cdr	11.317,7	188.693,0	199.084,9	184.243,6	201.340,0	187.632,5	5.632,4	8.075,1	98,9%	94,3%
Totale programma		15.685,4	209.376,3	224.135,9	204.503,2	226.391,0	208.862,1	6.056,1	11.472,8	99,0%	93,2%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti per il programma ammontano a 209,4 milioni (227,8 milioni nel 2008). I pagamenti in conto competenza sono pari al 95,4 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali, pari a 208,9 milioni, costituiscono il 93,2 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi il 99 per cento della massa spendibile con un elevato coefficiente di realizzazione.

2.10. Programma 10 “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE”

Il programma gestito, come il successivo programma n.11, dal Mef, riguarda la collaborazione dell’Italia all’elaborazione della politica economica comunitaria e alla formazione ed esecuzione del bilancio dell’Unione. In realtà, viene svolta tutta quell’attività di gestione finanziaria e di monitoraggio di programmi comunitari che fa capo soprattutto al Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie, istituito dalla legge n. 183/1987, affidato all’apposito Ispettorato della Ragioneria generale dello Stato, IGRUE.

²⁹ Tra queste iniziative se ne ricordano alcune riguardanti la diffusione della cultura e dell’arte: la mostra fotografica sui siti promossi dall’UNESCO come patrimonio culturale e naturale mondiale, che è stata presentata in varie sedi diplomatiche sia in Europa che in India; la mostra “Architetti italiani in Marocco dall’inizio del Protettorato francese ad oggi”; il progetto Latina 2009 organizzato dagli IIC (che consiste in una *tournee* di musica classica destinata ai paesi dell’America Latina con gruppi musicali delle formazioni cameristiche di maggiore rilievo); “l’Anno italo-egiziano della scienza e della tecnologia”, che ha visto l’organizzazione di ben 70 eventi di diversa natura (Conferenze, seminari e mostre scientifiche, corsi di formazione avanzata), favorendo in tal modo il rafforzamento della cooperazione italo egiziana, tradottasi nella firma di tre importanti accordi, sullo sfruttamento dell’energia solare, sulle tecnologie per l’apprendimento a distanza e sul potenziamento dell’insegnamento della lingua e della cultura italiana.

PROGRAMMA 10 PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE POLITICHE DI BILANCIO IN AMBITO UE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3. Dip. del tesoro	interventi	242,8	185,1	185,1	0,0	427,9	0,0	427,9	0,0	43,3%	0,0%
	oneri c. parte corrente	0,0	10.329,1	10.329,1	8.983,4	10.329,1	8.930,7	1.345,7	52,7	100,0%	86,5%
	Totale Cdr	242,8	10.514,3	10.514,3	8.983,4	10.757,1	8.930,7	1.773,6	52,7	97,7%	84,9%
4. Dip RGS	funzionam.	179,7	6.368,2	6.696,9	5.779,1	6.816,6	5.650,6	857,5	308,5	98,3%	84,4%
	interventi	0,0	17.000.500,0	17.000.500,0	15.828.785,7	17.000.500,0	15.828.785,7	1.171.714,3	0,0	100,0%	93,1%
	investimenti	7,3	6.872.291,2	6.872.291,2	5.672.290,5	6.872.298,5	5.672.290,5	8,0	1.200.000,0	100,0%	82,5%
	oneri c. parte corrente	0,0	19,5	19,5	0,0	19,5	0,0	19,5	0,0	100,0%	0,0%
	Totale Cdr	187,0	23.879.178,9	23.879.507,6	21.506.855,3	23.879.634,5	21.506.726,8	1.172.599,2	1.200.308,5	100,0%	90,1%
Totale programma		429,8	23.889.693,2	23.890.021,9	21.515.838,7	23.890.391,6	21.515.657,5	1.174.372,9	1.200.361,2	100,0%	90,1%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come evidenziato nella tabella questo programma, come per il 2008, rappresenta da solo l'88 per cento (23,9 miliardi) degli stanziamenti di tutta la missione. Esso, infatti, gestisce i flussi finanziari Italia-UE e, in particolare, le cd. "risorse proprie" che il nostro Paese deve versare all'Unione. Si registrano pagamenti in conto competenza pari all'intero importo degli impegni totali (21,5 miliardi). I pagamenti totali rappresentano il 90 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa che sono pari al 100 per cento della massa spendibile. Il coefficiente di realizzazione è dunque, per le ragioni sopra esposte, molto elevato.

2.11. Programma 11 "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale"

Il programma completa in un certo senso il precedente, con un riferimento più ampio al contesto internazionale.

PROGRAMMA 11 POLITICA ECONOMICA E FINANZIARIA IN AMBITO INTERNAZIONALE

(in migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3. Dip. del tesoro	interventi	38.612,0	396.312,9	433.167,2	393.808,0	434.924,8	430.503,3	4.224,7	196,8	99,6%	99,4%
	investimenti	211.300,5	377.604,0	257.073,8	362.354,0	588.904,6	241.181,5	2.056,0	345.667,1	43,7%	93,8%
	altre spese in c/capitale	975,0	0,0	975,0	975,0	975,0	975,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	oneri c. parte corrente	350,3	0,0	350,3	0,0	350,3	350,3	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale Cdr	251.237,7	773.916,9	691.566,2	757.137,0	1.025.154,7	673.010,0	6.280,8	345.863,9	67,5%	97,3%
4. Dip RGS	interventi	0,0	3.986,0	3.986,0	0,0	3.986,0	0,0	3.986,0	0,0	100,0%	0,0%
	investimenti	0,0	103.291,4	103.291,4	103.291,4	103.291,4	103.291,4	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale Cdr	0,0	107.277,4	107.277,4	103.291,4	107.277,4	103.291,4	3.986,0	0,0	100,0%	96,3%
Totale programma		251.237,7	881.194,3	798.843,6	860.428,4	1.132.432,0	776.301,4	10.266,8	345.863,9	70,5%	97,2%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti ammontano a 881,2 milioni (703,6 milioni nel 2008) che, unitamente allo stanziamento del programma n. 10, attribuiscono al Mef più del 90 per cento del totale. I pagamenti in conto competenza sono il 66,8 per cento degli impegni totali (860.428,4 milioni). I pagamenti totali ammontano al 97,2 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi sono pari al 70,5 per cento della massa spendibile.

Come per tutte le altre Amministrazioni, anche per il Mae alla missione istituzionale n. 4 si affiancano le missioni trasversali n. 32 e n. 33. Alla missione n. 32 è collegato il programma “Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza”, che attua l’indirizzo programmatico governativo sulla maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione, identificato con la priorità politica volta all’ammodernamento dell’amministrazione, la quale si realizza con 3 obiettivi strategici, tendenti ad intraprendere iniziative tese a contribuire alla razionalizzazione e all’innovazione del Ministero ed alla realizzazione dell’amministrazione digitale. Il raggiungimento di questo obiettivo è affidato a tre C.d.R.³⁰.

La missione 33 “Fondi da ripartire” si riferisce a Fondi di riserva e speciali (Fondo consumi intermedi e fondi da ripartire nell’ambito dell’Amministrazione) che non hanno una collocazione specifica in sede di predisposizione della legge di bilancio di previsione; la loro attribuzione è demandata ad atti e provvedimenti successivi adottati in corso di gestione.

3. Considerazione conclusive

La politica estera italiana presenta, accanto alle linee tradizionali, nuovi sviluppi che stanno determinando una, sia pur parziale, mutazione genetica riguardante in particolare il suo principale soggetto attuatore, il Ministero degli affari esteri. L’uso dell’aggettivo “principale” già indica una parte del cambiamento e del nuovo contenuto della politica estera, che viene condotta in un contesto internazionale e, soprattutto, europeo, nuovo.

Nel contesto internazionale generale, oltre ai condizionamenti indotti dall’appartenenza all’ONU per la partecipazione sempre più frequente a missioni internazionali di pace, si evidenziano impegni discendenti dall’inserimento dell’Italia, tra gli altri, nel Fondo monetario internazionale (FMI) nella NATO e nell’OCSE, organizzazioni che richiedono una presenza sempre più attiva ed il rispetto di obblighi da esse imposte. In proposito si possono menzionare, a titolo di esempio, le valutazioni del DAC nell’ambito OCSE, con la cd. “peer review”, e dei conseguenti stringenti adempimenti da parte italiana per adeguare la nostra politica di aiuto allo sviluppo agli obiettivi e alle raccomandazioni indirizzate all’Italia.

Ma è soprattutto nel contesto europeo che si misura la nuova dimensione della politica estera, che non può essere considerata solo nazionale, perché è fortemente connessa con la politica estera di sicurezza e difesa (PESC-PESD) dell’Unione Europea, nella quale in larga misura essa si inquadra.

L’interazione tra i due livelli, nazionale ed europeo, è attestato dalla forte presenza che i diplomatici italiani dovranno assicurare in quella sorta di diplomazia dell’Unione, costituita dal Servizio europeo di azione esterna (SEAE) previsto dal Trattato di Lisbona.

Ma ulteriori cambiamenti, anche restando nell’ambito nazionale, si stanno verificando e si annunciano. La politica estera sta assumendo nuove dimensioni, oltre a quelle tradizionali, per rispondere adeguatamente ai mutamenti e alle vere e proprie sfide poste in ambito internazionale, soprattutto in termini economici. Da ciò discende l’esigenza di un raccordo di quello che si è definito il principale soggetto attuatore, il Mae, con altri soggetti istituzionali (il Mef in primo luogo, il Mise, ma anche Enti ed istituzioni al di fuori dell’ambito ministeriale), sia di una diversa presenza, non solo nei termini della diplomazia tradizionale, nei vari paesi nei quali è maggiormente presente l’Italia. In questa linea va evidenziato il profilo economico e commerciale che si è soliti riassumere con il termine “diplomazia degli affari”.

Il Mae, come si è prima detto, sta avviando una profonda riorganizzazione per far fronte al nuovo multilateralismo sulla scena mondiale e, allo stesso tempo, per stabilire una maggiore presenza nei “paesi emergenti” e nelle nuove potenze mondiali (Cina, India, Brasile). In questo quadro si colloca anche l’autonomia gestionale delle sedi all’estero al fine di favorire quella trasformazione, prima evocata, con una forte responsabilizzazione dei loro titolari. Questi avranno il compito di conciliare l’affermazione e l’espansione degli interessi del nostro Paese all’estero con la tutela dei nostri connazionali.

³⁰ C.d.R. 4 Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all’estero (ISPE); n. 5 Direzione Generale per le risorse umane e l’organizzazione (DGRO); n. 8 Servizio per l’Informatica, le Comunicazioni e la Cifra (SICC).

Alcune iniziative sono state realizzate nell'anno di riferimento sia in ambito culturale continuando a perseguire la promozione della cultura e della lingua italiana sia con più efficienti servizi a favore dei cittadini italiani con il Sistema integrato di funzioni consolari (SIFC) e con il cd. "Consolato a distanza". Sotto un profilo più strettamente politico-istituzionale viene in rilievo l'azione svolta dal Mae per pervenire all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (il 1° dicembre 2009), che, nonostante alcuni limiti, costituisce una tappa importante nel processo di integrazione europea.

Restano alcune criticità. Tra esse si evidenziano, sul piano generale, la presenza di consistenti residui (al 31 dicembre 2009, 524,6 milioni su stanziamenti definitivi di competenza pari a 2.283,9 milioni), ma soprattutto i ritardi nel settore della Cooperazione allo sviluppo (programma n. 2). Nonostante gli sforzi compiuti appare difficile, se non impossibile, il raggiungimento dei cosiddetti "obiettivi del Millennio" (aiuto pubblico allo sviluppo pari al 0,70 per cento entro il 2015 e allo 0,56 per cento del Pil entro il 2010), se si considera che attualmente siamo al di sotto dello 0,20 per cento; va, peraltro, rilevata la forte riduzione degli stanziamenti operata (dimezzati nel 2009). Né si può tacere, sotto il profilo delle criticità, la questione, non ancora risolta, della rendicontazione per gli interventi di aiuto allo sviluppo. E' auspicabile che si possa pervenire, anche con una modifica alla normativa vigente in materia, ad una soluzione di questo annoso problema, garantendo una maggiore flessibilità temporale nell'utilizzo dei fondi accreditati per i progetti di cooperazione ed un adeguamento della rendicontazione ai tempi di esecuzione dei progetti.

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

1. Considerazioni generali

2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio: *2.1. I risultati di bilancio*

3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali: *3.1. I risultati di bilancio*

4. Ordine pubblico e sicurezza: *4.1. I risultati di bilancio; 4.2. Ministero dell'interno; 4.3. Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di finanza; 4.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Corpo forestale dello Stato; 4.5. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capitanerie di porto; 4.6. La spesa per il summit G8 all'Aquila.*

5. Soccorso civile: *5.1. I risultati di bilancio; 5.2. Lotta agli incendi boschivi; 5.3. Emergenza sisma in Abruzzo 5.4. Altre emergenze;*

6. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti: *6.1. I risultati di bilancio; 6.2. L'immigrazione.*

1. Considerazioni generali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. I risultati di bilancio

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

(milioni di euro)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Legge 27 dicembre 2006.

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

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

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

(valori assoluti)

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

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione.

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

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

3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

3.1. I risultati di bilancio

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

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

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

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

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

(miliardi di euro)

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

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Ordine pubblico e sicurezza

4.1. I risultati di bilancio

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Legge 1° aprile 1981, n. 121.

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

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

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

(milioni di euro)

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

*dal 2009 comprende il Ministero dei trasporti.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

4.2. Ministero dell'interno

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

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

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

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

Patti per la sicurezza

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

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

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

La necessità di interventi più incisivi per garantire la sicurezza e l'ordine pubblico ha indotto il legislatore, comma 439, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, a dare un maggiore impulso a questi strumenti, prevedendo che il Ministro dell'interno, e per sua delega i prefetti, possa stipulare convenzioni con le Regioni ed i Comuni per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini.

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Legge 26 marzo 2001, n.128.

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

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

Contrasto all'immigrazione clandestina

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

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

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

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

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

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

Confisca e gestione dei beni della mafia e della criminalità organizzata

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

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

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

²⁰ Dati forniti dal Dipartimento della pubblica sicurezza.

²¹ Legge 15 luglio 2009, n. 94.

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

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

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

(valori assoluti)

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

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

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

²³ Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza.