

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

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

La capacità di spesa, considerando i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, è stata pari a circa l'87 per cento (mantenendo sostanzialmente il medesimo livello del 2008). Il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ad ordinamento civile ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 36 del 2004²⁴, concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica ai sensi della legge n. 121 del 1981²⁵. Inoltre, a seguito dell'introduzione al Titolo IV del codice penale della norma di legge specifica sul reato di incendio boschivo²⁶, e del successivo aggiornamento delle misure sanzionatorie da parte della legge 353 del 2000, svolge funzioni di polizia giudiziaria nelle attività di indagine negli incendi di origine colposa e dolosa. A tal fine è stato istituito il Nucleo Investigativo Antincendi Boschivi (N.I.A.B.), che opera su tutto il territorio nazionale svolgendo funzioni di coordinamento ed indirizzo delle attività investigative.

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

²⁴ Legge 6 febbraio 2004, n. 36.

²⁵ Legge 1° aprile 1981, n.121.

²⁶ Art. 423 bis.

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

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

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

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

4.5. Ministero delle infrastrutture – Capitanerie di porto

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.6. La spesa per il summit G8 all'Aquila

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(valori assoluti)

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

Fon: Dati comunicati dal Comando Generale della Guardia di Finanza

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

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

5. Soccorso civile

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

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

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

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

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

Come è noto il Servizio Nazionale di Protezione Civile, istituito dalla legge n. 225 del 1992³⁵, è stato prima trasformato nell'Agenzia della protezione civile dal d.lgs. n. 300 del 1999, art. 79 e successivamente nel Dipartimento della protezione civile con il DL n. 343 del 2001³⁶.

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

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

5.1. I risultati di bilancio

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

³⁵ Legge 24 febbraio 1992, n. 225.

³⁶ DL 7 settembre 2001, n. 343.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Ministero dell’economia e delle finanze

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

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

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

5.2. Lotta agli incendi boschivi³⁸

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

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

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

Già in passato è stato osservato che solo alcune Regioni hanno sottoscritto con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco o con il Corpo forestale dello Stato le convenzioni che dovrebbero disciplinare il concorso dello Stato nello spegnimento degli incendi boschivi, la cui competenza primaria relativamente alla programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi, è affidata proprio alle Regioni. La scarsità delle risorse regionali, preferibilmente destinate al volontariato regionale, è uno dei motivi dello scarso numero di

³⁸ La legge n. 353 ha definito organicamente gli ambiti delle competenze amministrative statali e regionali in materia di “incendi boschivi”, riservando allo Stato sia la funzione di indirizzo, coordinamento e sostituzione sia alcuni compiti tecnico-operativi, integrativi di quelli attribuiti agli enti regionali. Le nuove disposizioni costituiscono principi fondamentali dell’ordinamento a cui la legislazione regionale concorrente avrebbe dovuto adeguarsi nel termine di un anno dall’entrata in vigore della legge quadro. Le regioni sono i soggetti centrali del sistema. In particolare, alle regioni è affidata l’approvazione dei piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, piani che devono tener conto delle linee guida e delle direttive deliberata dal Governo.

Le attività aeree di spegnimento, oltre che con la flotta delle regioni, sono garantite e coordinate, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 353³⁸, dal Dipartimento della protezione civile che si avvale del Centro operativo aereo unificato (COAU), che assicura l’operatività della flotta aerea statale, che consta di 13 aerei Canadair CL 415, 4 elicotteri S64, 6 aerei AT-802F, 6 elicotteri del CFS, 2 elicotteri dell’Esercito Italiano, 2 elicotteri della Marina Militare, 2 elicotteri del CNVF, 1 elicottero della Capitaneria di Porto.

L’impianto normativo di riferimento è integrato altresì dalla legge n. 225 del 1992 che ha istituito il Servizio nazionale di protezione civile³⁸, dalla legge n. 36 del 2004, che ha previsto il nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato, cui sono affidati, tra gli altri, interventi di pubblico soccorso e di protezione civile con riferimento anche al concorso con le regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi; da alcune specifiche disposizioni del d.lgs. n. 139 del 2006, di riordino delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (soccorso pubblico - Capo IV del decreto).

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

⁴⁰ Art. 423 bis.

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

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

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

Per le attività di cui trattasi sono attivi 15 Centri operativi antincendi boschivi (COAB) e 14 Unità operative territoriali (UOT). L'attività a terra è coadiuvata dal concorso di mezzi aerei; il Centro operativo aeromobili (COA) del Corpo è articolato in sette basi fisse. Opera con mezzi aerei, schierati sul territorio nell'ambito delle direttive del Dipartimento della protezione civile e con il personale a terra, che svolge funzioni di direzione delle operazioni di spegnimento in raccordo convenzionale con le Regioni. Il Centro operativo elicotteri (COA) è stato istituito nel 1979; attualmente dispone di 37 elicotteri, distribuiti su sette basi sul territorio nazionale, con un organico di 250 unità. La spesa complessiva per l'attività svolta nell'anno in esame, al netto delle spese di personale, è stata di circa 11 milioni.

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

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

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

Più complesso è il coordinamento laddove, per gli incendi più gravi, deve intervenire la componente aerea di lotta agli incendi. Ai mezzi aerei del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco si affianca, infatti, la flotta aerea gestita dal Dipartimento della protezione civile che ha il compito di coordinare le attività di spegnimento degli incendi boschivi con la flotta antincendio dello Stato in collaborazione con le Regioni.

5.3. Emergenza sisma in Abruzzo

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

- Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza

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

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

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

- Ministero dell'interno – Dipartimento dei vigili del fuoco

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(valori assoluti)

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

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

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

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

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

Dati comunicati dal Corpo forestale dello Stato

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

5.4. Altre emergenze

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

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

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

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

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

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

6. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti

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

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

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

Proprio la complessità della gestione del fenomeno dell'immigrazione, che comporta sia il sostegno dell'immigrazione regolare per assicurarne l'integrazione sia il contrasto agli ingressi clandestini, richiede un momento unitario di definizione della politica pubblica di settore. Dalla entrata in vigore del testo unico sull'immigrazione sono stati approvati i documenti programmatici del triennio 2001/2003 e del triennio 2004/2006, quest'ultimo seppur con ritardo rispetto al periodo di riferimento, mentre non è stato predisposto il documento relativo al triennio 2007/2009. Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità di dare attuazione al disposto normativo in parola, incentivando la predisposizione di un documento che fornisca un quadro delle linee di azione che il Governo intende perseguire nel triennio di riferimento.

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

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

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

6.1. I risultati di bilancio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2. L'immigrazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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