

dei funzionari responsabili delle nuove strutture (prefettizi o della direzione provinciale del lavoro). Tali direttive sono state adottate il 13 maggio 2005 e l'Amministrazione ha comunicato che gli "sportelli" sono operativi su tutto il territorio nazionale limitatamente ai procedimenti di ricongiungimento familiare e di assunzione dei lavoratori stranieri nei casi particolari "fuori quota", previsti dall'art. 27, comma 1, del Testo Unico, rimanendo affidata agli Uffici provinciali del lavoro la trattazione, per il 2005, delle istanze relative ai flussi di ingresso.

Il ritardo con il quale è stato approvato il documento programmatico triennale in materia di politiche per l'immigrazione, ha comportato che per l'esercizio in esame sono stati emanati, in via provvisoria, due decreti annuali di programmazione dei flussi di ingresso, nel limite delle quote stabilite per l'anno precedente, ai sensi del comma 4 dell'art. 3 del Testo Unico sull'immigrazione, rispettivamente per i lavoratori extracomunitari e per i lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri dell'Unione Europea<sup>76</sup>. Le quote sono state distribuite sulla base delle rilevazioni effettuate da parte delle Amministrazioni interessate, in particolare dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che valuta l'andamento del mercato del lavoro, e dai Ministeri dell'interno e degli affari esteri.

Per gli ingressi per lavoratori extracomunitari la quota è stata stabilita in 79.500 unità, di cui 25.000 per lavoro stagionale e 54.500 per lavoro non stagionale ed autonomo. Nell'ambito di questa quota, sono state fissate le quote "privilegiate", destinate a quei Paesi che stipulano accordi di riammissione con l'Italia<sup>77</sup>. Inoltre, in considerazione della richiesta di manodopera stagionale nei settori agricolo e turistico-alberghiero, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2005 è stato autorizzato l'ulteriore ingresso per 20.000 lavoratori stagionali.

Nel settore delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo rivestono un ruolo determinante le relazioni esterne ed internazionali, in particolare quelle legate alla cooperazione sviluppata in ambito comunitario, che nel corso del 2005 per alcuni nuovi programmi adottati dall'Unione Europea, hanno avuto nuovi sviluppi.

In particolare, con il regolamento CE del 10 marzo 2004, n. 491/2004 è stato previsto un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai Paesi terzi, denominato AENEAS. Ai fini di consentire la partecipazione al programma e di proseguire gli interventi di realizzazione, nei Paesi di provenienza dei flussi di immigrazione clandestina, di apposite strutture, l'art. 1, comma 554, della legge n. 311 del 2004, ha autorizzato la spesa di 23 milioni<sup>78</sup>. A seguito della pubblicazione del bando per la presentazione dei progetti da finanziare per l'anno 2004 sul programma AENEAS, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), con il Ministero dell'interno, ha presentato due progetti che sono stati ammessi al finanziamento comunitario, ai quali il Ministero ha partecipato anche con un proprio contributo.

Trattasi del progetto per il potenziamento della capacità di gestione della migrazione irregolare e di transito in Libia "TRIM"<sup>79</sup>, che prevede interventi per migliorare la capacità di gestione della Libia della migrazione irregolare e di transito nel Paese, attraverso il potenziamento dei centri di accoglienza temporanea già esistenti e mediante l'avvio di un

<sup>76</sup> L'art. 3, comma 3 del Testo Unico sull'immigrazione ha stabilito che i criteri generali per la definizione degli stessi debbano essere individuati nel documento programmatico triennale. Sulla base di detti criteri, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti la Conferenza Unificata Stato, regioni, città e province, il Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio delle norme del Testo Unico e le componenti Commissioni parlamentari, definisce con proprio decreto, entro il mese di novembre di ogni anno, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche stagionale e per lavoro autonomo.

<sup>77</sup> Albania e Tunisia, 3000 ingressi; Marocco, 2500; Egitto, Nigeria, Moldavia, 2.000; Srilanka, Bangladesh e Filippine, 1.500; Pakistan, 1000; Somalia, 100; altri Paesi 700.

<sup>78</sup> Successivamente, con d.m. n. 8/2005 del 6 maggio 2005 è stata disposta la relativa variazione compensativa, con la quale sono stati assegnati al capitolo di nuova istituzione 2371 (cooperazione ed assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo) 1,2 milioni, in aggiunta allo stanziamento iniziale di 100 mila euro.

<sup>79</sup> *Programme for the enhancement of transit and irregular migration management in Libya – TRIM.*

programma di ritorno volontario assistito, volto alla reintegrazione dei beneficiari nei Paesi di origine. Il progetto ha durata di 18 mesi ed un costo complessivo di 2.700 milioni, di cui 2 milioni finanziati dall'Unione Europea e 700 mila euro cofinanziati dal Ministero (sul capitolo 2371).

Sempre con l'OIM è stata sottoscritta una convenzione (in data 15 giugno 2005) per rendere immediatamente operativo il programma "TRIM", della durata di otto mesi e del costo di 300 mila euro, per predisporre le strutture operative in Libia ed individuare e formare il personale tecnico.

Il secondo programma prevede iniziative di sostegno al dialogo ed alla gestione del fenomeno delle migrazioni irregolari e di transito nel Maghreb provenienti dall'Africa dell'ovest<sup>80</sup>. Il programma, che coinvolge i cinque Paesi del Maghreb, sei Paesi dell'Africa Sub-Sahariana e dieci paesi dell'Unione Europea, ha l'obiettivo di promuovere la collaborazione con particolare riferimento alla migrazione di transito, all'immigrazione irregolare ed al traffico di esseri umani.

Il progetto ha durata di 36 mesi ed un costo complessivo di circa 2 milioni, di cui 1,561 finanziati dall'Unione Europea ed il restante cofinanziato all'Amministrazione dell'interno (capitolo 2371).

Inoltre, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ed il Dipartimento della Pubblica Sicurezza hanno elaborato un ulteriore progetto, rivolto alla Libia ed al Niger, denominato "Acron Sahara", anch'esso ammesso al finanziamento del programma AENEAS.

Infine, con decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005 si dà attuazione alla direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Come è noto, l'art. 14 del testo unico sull'immigrazione n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 12 della legge n. 189 del 2002, ha previsto la realizzazione di strutture destinate al trattenimento di extracomunitari irregolari (centri di permanenza temporanea e di assistenza per immigrati clandestini), per contrastare la presenza di immigrati clandestini sul territorio nazionale, anche al fine di consentire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione emessi nei loro confronti. Il trattenimento ha una durata massima di trenta giorni, prorogabile per altri trenta, durante la quale si deve procedere all'identificazione degli extracomunitari, previa convalida del trattenimento da parte dell'autorità giudiziaria, ed al successivo provvedimento di espulsione. Attualmente sono operativi 16 centri, per un totale di posti di 2.218 unità.

Gli oneri relativi alla costruzione, acquisizione, completamento e adattamento di immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza gravano sul capitolo 7352, del quale si sottolinea un andamento anomalo nel corso del 2005. A fronte di mancanza di stanziamenti e di residui di lettera F, al 1° gennaio 2005, provenienti dal 2003 e dal 2004, pari a circa 105 milioni, la competenza è stata integrata, nel corso dell'esercizio, con variazioni di bilancio, per 19,4 milioni; la cassa, che inizialmente aveva una dotazione di 51,1 milioni, è stata ridotta a 12,5 milioni (-38,6 milioni). Mentre la competenza non è stata impegnata ed è stata trasportata al 2006, come residui di stanziamento, i residui iniziali sono stati impegnati per 81,3 milioni, con economie pari a 23,6 milioni.

La somma relativa agli impegni sui residui comprende le spese autorizzate per i centri di permanenza temporanea, per i centri di identificazione e per quelli di accoglienza. In particolare, per il nuovo centro di Lampedusa è prevista una spesa di circa 10,4 milioni<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> *Programme de renforcement et de soutien au dialogue et à la gestion des migrations irrégulières et de transit au Maghreb en provenance de l'Afrique de l'ouest.*

<sup>81</sup> Con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006 il centro di Lampedusa ha mutato natura giuridica, trasformandosi da centro di permanenza temporanea a "centro di soccorso e prima accoglienza per immigrati irregolari".

L'Amministrazione ha motivato il mancato utilizzo dei fondi con le difficoltà che incontra nella realizzazione di nuove strutture per immigrati per l'opposizione delle autorità locali (comuni, province e regioni), che ritardano l'individuazione dei siti dei nuovi centri.

La Corte, anche in considerazione della necessità di contenere le spese della Pubblica Amministrazione che, in periodi di difficoltà di bilancio, richiede una più selettiva distribuzione delle risorse a disposizione, sollecita in sede di programmazione una attenta valutazione delle possibilità di realizzazione degli interventi, al fine di evitare allocazioni di risorse che non vengono utilizzate.

Il Centro di Lampedusa è stato istituito il 21 luglio 1998; attualmente la struttura è utilizzata prevalentemente come centro di primo soccorso e smistamento, per il tempo necessario al soccorso ed all'identificazione degli stranieri prima del loro trasferimento presso altra struttura. Il Centro è gestito dalla Conferenza Nazionale delle Misericordie d'Italia e l'assistenza sanitaria è assicurata, a seguito di convenzione per gli anni 2004/2005, attualmente in corso di rinnovo, dall'Associazione medici Senza Frontiere. Tenuto conto dell'incremento degli sbarchi<sup>82</sup>, l'amministrazione intende realizzare un nuovo Centro per il quale è stato sottoscritto un protocollo di intesa in data 28 novembre 2005, presso una caserma dell'Esercito. E' stata espletata una gara informale per l'affidamento della progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori.

Sono stati autorizzati lavori di adeguamento delle strutture in materia di prevenzione antincendio<sup>83</sup> presso i centri di Brindisi, Crotone, Gorizia, Lamezia Terme, Lampedusa, Modena, Roma, mentre altri interventi hanno riguardato la ristrutturazione e l'ampliamento presso i centri di Roma, Milano, Torino e Caltanissetta.

Un'ulteriore assegnazione (1,6 milioni) è stata disposta a favore del sindaco di Lampedusa per la realizzazione dei lavori di urbanizzazione primaria e per la realizzazione di infrastrutture primarie, necessarie per il Centro.

Una particolare attenzione merita il programma di realizzazione in Libia, di centri per immigrati, che rientrano nell'obiettivo strategico assegnato con la direttiva del Ministro<sup>84</sup>, finanziati con apposita variazione di bilancio prevista dall'art. 1 *bis* del d.l. 241 del 2004<sup>85</sup>. Il primo Centro, per il quale sono stati impegnati 6,6 milioni e pagati circa 1,6 milioni a fronte di una fatturazione da parte della Ditta realizzatrice dell'opera di circa 2,7 milioni, è in corso di realizzazione in località Gharyan; mentre sono stati appaltati i lavori del secondo Centro, in località Kufra, con un impegno per circa 5,2 milioni.

Sul capitolo 2356 sono allocate le risorse per l'attivazione, la locazione e la gestione dei Centri compresa la manutenzione ordinaria e per spese a carattere assistenziale anche al di fuori dei centri. Nel 2005 il capitolo aveva uno stanziamento iniziale di circa 122 milioni, ridotti con decreti di variazione di circa 67 milioni. Lo stanziamento definitivo è stato impegnato nella quasi totalità.

La gestione dei servizi di accoglienza alle frontiere, previsti dall'art. 11, comma 6, del T.U. 286<sup>86</sup>, è affidata in gran parte al Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), mentre altre sedi

<sup>82</sup> L'Amministrazione ha comunicato che dal 1° gennaio del corrente anno sono sbarcati sull'isola circa 13.000 clandestini, con problemi di sovraffollamento per un Centro che ne può ricevere 186.

<sup>83</sup> Le linee guida in materia di prevenzione antincendio sono state adottate con direttiva del Ministro dell'11 maggio 2005.

<sup>84</sup> Sul punto, la direttiva 7 dicembre 2004 dispone di "provvedere, sulla base delle intese con i Paesi di provenienza dell'immigrazione clandestina, alla realizzazione di strutture ricettive, collocate nel territorio di detti Stati, utili per l'accoglienza e l'assistenza degli immigrati irregolari diretti verso il territorio italiano, ultima frontiera dell'area Schengen per l'accesso in Europa".

<sup>85</sup> D.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito con modificazioni dalla legge n. 271 del 2004, recante "disposizioni urgenti in materia di immigrazione".

<sup>86</sup> Ai sensi del comma 6, presso i valichi di frontiera sono previsti servizi di accoglienza al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o far ingresso in Italia per un

sono affidate alla CARITAS, alla Croce Rossa Italiana ed alle ACLI<sup>87</sup>. Le convenzioni per la gestione dei servizi sono stipulate dalla prefetture interessate ed hanno comportato una spesa, comprensiva dei costi per l'allestimento dei locali e delle relative utenze, di circa 891 mila euro.

#### 3.4.3. Asilo e protezione temporanea.

In data 21 aprile 2005 è entrato in vigore il d.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, recante il regolamento di esecuzione della legge n. 189 del 2002, che ha comportato l'applicazione delle nuove procedure in materia di asilo, previste dalla richiamata legge n. 189. In particolare, la durata delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato è attualmente legislativamente prevista dall'art. 32, 1 *ter* e 1 *quater* della legge n. 189.

Con dPCM del 4 febbraio 2005 la preesistente Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato<sup>88</sup> è stata trasformata nella Commissione nazionale per il diritto di asilo, organo di coordinamento e di indirizzo degli organi di esame territoriale delle domande di asilo e sono state costituite le sette commissioni territoriali<sup>89</sup> previste dal citato decreto n. 303. Inoltre, sono stati istituiti i centri di identificazione, strutture di accoglienza per richiedenti asilo.

Fino al 2005, la Commissione centrale è stato l'unico organismo, con competenza estesa all'intero territorio nazionale, cui erano affidati l'esame e la decisione delle istanze di riconoscimento dello status di rifugiato. La nuova disciplina ha comportato un decentramento in sede locale dell'esame delle istanze, operato dalle commissioni territoriali, mentre alla commissione nazionale, oltre ai compiti di coordinamento e indirizzo, sono affidati la formazione e l'aggiornamento dei componenti delle medesime commissioni e la raccolta di dati statistici.

Sempre con dPCM 4 febbraio 2005 è stata istituita una sezione speciale della Commissione per l'esame delle istanze pendenti presso la Commissione centrale alla data di entrata in vigore del nuovo sistema. Le commissioni territoriali sono diventate operative nel mese di aprile 2005.

L'Amministrazione ha comunicato che il funzionamento delle commissioni territoriali incontra difficoltà a causa degli impegni istituzionali dei suoi componenti, in particolare di quelli nominati dagli enti locali, che non consentono una calendarizzazione dei lavori delle commissioni, che assicuri il rispetto dei termini stabiliti per legge per la conclusione delle procedure di esame delle istanze di riconoscimento dello status di rifugiato. Nonostante ciò, ad oggi, i termini risultano sostanzialmente rispettati, ma ove tali difficoltà dovessero permanere o aggravarsi è facile aspettarsi un rallentamento dei lavori delle commissioni e, nel tempo, il formarsi di un arretrato, che contrasta con gli obiettivi di tempestività che il legislatore ha inteso perseguire.

---

soggiorno di durata superiore a tre mesi. Tali servizi sono messi a disposizione, ove possibile, all'interno della zona di transito.

<sup>87</sup> I servizi di accoglienza di Ancona, Bari, Brindisi, Gorizia, Roma, Trapani, Venezia sono gestiti dal CIR; Varese dal CIR e dalla CARITAS; Bologna dalla Croce Rossa Italiana; Como dalle ACLI.

<sup>88</sup> La Commissione Centrale per il Riconoscimento dello status di Rifugiato, organismo interministeriale, era stata istituita con d.P.R. 15 maggio 1990, n. 136, in attuazione dell'art. 1, della legge 28 febbraio 1990, n. 39, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo".

<sup>89</sup> Le commissioni territoriali sono state così articolate: Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato di Gorizia (competenza nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige); di Milano (nelle regioni Lombardia, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna); di Roma (nelle regioni Lazio, Campania, Abruzzo, Molise, Sardegna, Toscana, Marche, Umbria); di Foggia (nella regione Puglia); di Siracusa (nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania); di Crotone (nelle regioni Calabria e Basilicata); di Trapani (nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina, Enna).

Questa problematica, che si presenta anche per i lavori della Sezione stralcio della Commissione nazionale per il diritto di asilo, richiede da parte dell'Amministrazione una costante verifica dell'andamento dei lavori delle commissioni e, ove si verificasse il temuto formarsi di un arretrato, tempestivi interventi che coinvolgano gli enti locali interessati al fine di assicurare la piena operatività delle commissioni territoriali. La stessa Amministrazione, nel comunicare che la Sezione stralcio, che ha ereditato circa 25.000 pratiche pendenti presso la ex Commissione centrale, ha mantenuto inalterato il numero di domande esaminate, per seduta e per mese, nonostante il passaggio da tre collegi giudicanti ad un solo ed il trasferimento ad altri incarichi di funzionari che prestavano servizio e la soppressione del gettone di presenza, ha sottolineato la criticità del sistema. Con ordinanza di protezione civile del 23 marzo 2006 sono stati individuati alcuni interventi per consentire un rapido espletamento delle attività connesse all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato.

Dal 1° gennaio al 21 aprile 2005, la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato ha assunto 4.532 decisioni, riconoscendo lo status di rifugiato a 427 istanze (9 per cento). Le commissioni territoriali, dal 21 aprile al 31 dicembre 2005, hanno effettuato 279 riconoscimenti ed espresso 577 dinieghi.

La Sezione speciale stralcio, sempre dal 21 aprile al 31 dicembre 2005, ha espresso 153 pareri positivi e 2871 negativi.

Per quanto attiene alla competenze della Commissione nazionale per il diritto d'asilo, alla quale, come già osservato, l'art. 32, 1 *quinques*, comma 2, ha affidato compiti di indirizzo e coordinamento delle commissioni territoriali, si osserva che, nel silenzio della legge che non ha previsto altre funzioni correlate a particolari esiti dell'esame delle istanze, che possono richiedere un riesame delle stesse, la Commissione medesima si è attribuita l'esercizio di tali funzioni. In particolare, la Commissione ha operato in materia di concessione e rinnovo dei permessi umanitari, che si esplica in pareri alle questure competenti, che richiedono una periodica conferma. La Commissione ha ritenuto, in assenza di disciplina normativa, e sulla base del conferimento di compiti di carattere generale, di essere titolare di tale competenza.

Nel settore in parola, la Commissione nazionale ha rinnovato 211 permessi umanitari, ne ha respinti 17, ha accolto, in sede di riesame, 6 istanze, riconoscendo lo status di rifugiato e, sempre in sede di riesame, ha concesso 49 permessi per un periodo di protezione umanitaria, ha respinto 3 istanze di riesame, ha dichiarato la cessazione dello status di rifugiato per 16 casi, ha revocato 5 riconoscimenti. Inoltre, si sono verificati 8 casi di irreperibilità alla convocazione e 15 rinunce.

Con d.lgs. n. 140 del 2005<sup>90</sup> è stato completato il recepimento della normativa europea in materia di accoglienza dei richiedenti lo status di rifugiato, in parte già attuato con la legge n.189 del 2002 ed il d.P.R. n. 303 del 2004.

Infine, con decreto del 28 novembre 2005, sono state fissate le linee guida per la partecipazione da parte degli enti locali alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e la misura e le modalità del contributo economico a favore dei richiedenti asilo (capitolo 2361)<sup>91</sup>. Lo stanziamento iniziale di 5,16 milioni è stato integrato di circa 10,1 milioni con variazione di bilancio ed è stato impegnato nella quasi totalità.

Le spese per interventi a favore di stranieri regolari richiedenti asilo, privi di mezzi di sostentamento e di rifugiati residenti in Italia, anche attraverso accordi con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e in attuazione di convenzioni internazionali nella materia, gravano sul capitolo 2359, che a fronte di uno stanziamento iniziale di circa 7,5

<sup>90</sup> D.lgs. 30 maggio 2005, n. 140, recante "Attuazione della direttiva n. 0/2003/CE, concernente norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri".

<sup>91</sup> Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e interventi connessi, ivi compresi quelli attuati nella materia in adesione a programmi e progetti dell'Unione Europea anche in regime di cofinanziamento..

milioni ha avuto una decurtazione, in corso di esercizio, di 3 milioni. Lo stanziamenti definitivo è stato impegnato nella quasi totalità.

### 3.5. Dipartimento della pubblica sicurezza.

(in milioni di euro)

| 2004                    |                    |      | 2005                    |                    |      |
|-------------------------|--------------------|------|-------------------------|--------------------|------|
| Stanziamenti competenza | Impegni competenza | %    | Stanziamenti competenza | Impegni competenza | %    |
| 7.600,6                 | 7.334,3            | 96,4 | 7.804,2                 | 7.581,5            | 97,1 |

(in milioni di euro)

| 2004             |                         | 2005             |                         |
|------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|
| Massa spendibile | Autorizzazioni di cassa | Massa spendibile | Autorizzazioni di cassa |
| 8.784,0          | 7.871,0                 | 9.325,1          | 8.080,8                 |

(in milioni di euro)

| 2004             |                           |                             | 2005             |                           |                             |
|------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Pagamenti totali | Pag.ti/massa spendibile % | Pag.ti/autorizz. di cassa % | Pagamenti totali | Pag.ti/massa spendibile % | Pag.ti/autorizz. di cassa % |
| 7.291,8          | 83,0                      | 92,6                        | 7.812,6          | 83,8                      | 96,7                        |

#### 3.5.1. Poliziotto e carabiniere di quartiere.

Nel 2005, alle 2200 unità già assegnate per i servizi di “poliziotto e carabinieri di quartiere”, ne sono state aggiunte altre 747 unità, per complessive 622 zone. Nei primi mesi del 2006, altre 754 unità hanno preso servizio in 126 nuove zone.

#### 3.5.2. Piano operativo nazionale “Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia”.

La necessità di investire sulla sicurezza e sulla legalità anche in funzione di uno sviluppo economico delle aree meridionali nasce dalla considerazione del legame negativo tra criminalità e crescita economica, che incide con particolare forza nelle regioni economicamente più deboli. Sulla base di queste considerazioni, nel 1998 è stato approvato il Programma Operativo Multiregionale “Sicurezza per lo Sviluppo del mezzogiorno d'Italia”, integrato nel quadro Comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'obiettivo n. 1 in Italia.

Nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006, è stato elaborato un nuovo programma<sup>92</sup>, approvato dalla Commissione Europea<sup>93</sup> con l'assegnazione al settore sicurezza di circa 1.117,6 milioni, di cui 573,1 di quota comunitaria (523,1 Fondo Europeo di sviluppo Regionale - FESR e 50 Fondo Sociale Europeo - FSE) e circa 544,5 di quota nazionale.

Nel 2004, il programma ha beneficiato delle risorse premiali assegnate dalla Commissione Europea, per un importo di 108,1 milioni, portando la dotazione complessiva a 1.225,8 milioni.

La progettualità relativa alla “sicurezza”, rispetto al Quadro Comunitario di Sostegno delle Regioni dell'obiettivo 1, si colloca trasversalmente rispetto a tutti i macrosettori di interventi individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze nel più generale “Programma

<sup>92</sup> Il programma ha l'obiettivo di “aumentare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alla fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche”.

<sup>93</sup> Approvazione del 13 settembre 2000.

di sviluppo del Mezzogiorno”, anche al fine di contribuire alla internazionalizzazione del quadro socio-economico meridionale.

Il Programma operativo si articola su tre “Assi prioritari” e nove “misure”, di cui sette cofinanziate dal Fondo Europeo di sviluppo Regionale e due dal Fondo Sociale Europeo<sup>94</sup>. Le priorità strategiche sono state individuate: nella riduzione dei tempi di intervento delle forze dell’ordine, attraverso l’uso di tecnologie mirate ad un più efficiente controllo del territorio; nel fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali e gestire con più efficacia le problematiche relative all’immigrazione clandestina ed all’afflusso di profughi; nella diffusione di una maggiore sensibilità ai temi della legalità tra la cittadinanza ed alla riduzione dei tempi di funzionamento della giustizia, attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informatico.

Al 31 dicembre 2005, gli impegni complessivi sono stati pari a circa 886,1 milioni, corrispondenti al 72,9 per cento delle risorse stanziare. Alla stessa data i pagamenti sono stati pari a circa 673,2 milioni, corrispondenti al 54,9 per cento del costo totale. Le spese certificate registrano un valore complessivo di circa 617,9 milioni, pari al 50,4 per cento del costo totale. Circa 575 milioni sono relativi alle “misure” finanziate con il FESR. Questi livelli di spesa hanno consentito di raggiungere le soglie minime per evitare il disimpegno automatico delle risorse<sup>95</sup>.

### 3.5.3. Contrasto all’immigrazione clandestina.

La tabella che segue riporta i dati relativi al numero degli intimati a lasciare il territorio nazionale.

| Anni | Totale<br>immigrazione<br>irregolare | Stranieri rimpatriati |                               |                             |                                                  |                                           |                                                                                  |
|------|--------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
|      |                                      | Totale                | Respinti<br>alla<br>frontiera | Respinti<br>dai<br>questori | Espulsi con<br>accompagnamento<br>alla frontiera | Espulsi con<br>provvedimento<br>dell’A.G. | Stranieri<br>riamessi nei<br>Paesi di<br>provenienza<br><br>Dato non<br>ricevuto |
| 1998 | 98.256                               | 62.756                | 29.583                        | 15.564                      | 8.546                                            | 432                                       |                                                                                  |
| 1999 | 113.390                              | 72.392                | 36.937                        | 11.500                      | 12.036                                           | 520                                       | 11.390                                                                           |
| 2000 | 131.480*                             | 66.057                | 30.871                        | 11.350                      | 15.002                                           | 396                                       | 8.438                                                                            |
| 2001 | 134.332                              | 75.448                | 30.625                        | 10.433                      | 21.266                                           | 373                                       | 12.751                                                                           |
| 2002 | 150.746                              | 88.501                | 37.656                        | 6.139                       | 24.799                                           | 427                                       | 17.019                                                                           |
| 2003 | 105.957                              | 65.153**              | 24.202                        | 3.195                       | 18.844                                           | 885                                       | 9.901                                                                            |
| 2004 | 105.662                              | 59.965**              | 24.528                        | 2.563                       | 16.270                                           | 930                                       | 7.996                                                                            |
| 2005 | 120.813                              | 54.306                | 19.646                        | 4.232                       | 16.644                                           | 1.046                                     | 10.295                                                                           |

\* Il dato si riferisce al totale degli stranieri allontanati e intimati e presenti nei Centri;

\*\* Il dato comprende 7.535 stranieri che hanno ottemperato all’intimazione e 591 stranieri ottemperanti all’ordine del questore, per un totale di 8.126 unità.

*Dati comunicati dal Ministero dell’interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.*

Nel 2005 sono stati intimati a lasciar il territorio nazionale 2.929 stranieri (2.579 nel 2004).

La tabella seguente fornisce dati relativi al numero degli stranieri trattenuti nei Centri di permanenza temporanea, rimpatriati e dimessi senza rimpatrio.

<sup>94</sup> E’ predisposto un cronoprogramma ed i relativi procedimenti sono monitorati sotto il profilo dell’avanzamento fisico, procedurale e finanziario. Il reintegro delle risorse disponibili avviene dopo l’effettuazione delle certificazioni di spesa. I concreti contenuti dei progetti sono individuati nel Complemento di Programmazione, approvato dal Comitato di Sorveglianza dei PON il 15 gennaio 2001, rivisto nel 2003 ed ulteriormente revisionato nel luglio 2004.

<sup>95</sup> Dati comunicati dall’Amministrazione.

| Anni | n. clandestini trattenuti nei Centri | n. clandestini rimpatriati dopo il trattenimento | Dimessi senza il rimpatrio | Permanenza media anno |
|------|--------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| 2004 | 15.647                               | 7.895                                            | 6.698                      | Giorni 22,39          |
| 2005 | 17.053                               | 11.089                                           | 5.074                      | Giorni 20,29          |

Per compiti di vigilanza presso i Centri di permanenza temporanea sono utilizzate 709 unità, di cui 288 della Polizia di Stato, 317 dell'Arma dei Carabinieri e 104 della Guardia di finanza.

Nell'esercizio in esame sono stati sottoscritti diversi accordi/intese di cooperazione di polizia, che prevedono anche la lotta all'immigrazione illegale ed alla tratta di esseri umani. Con Israele, è stato sottoscritto un accordo di cooperazione in data 10 febbraio 2005; con gli Emirati Arabi Uniti, un accordo in materia di sicurezza, firmato il 14 novembre 2000; con l'Egitto, per sostenere gli sforzi del Governo del Cairo nella lotta all'immigrazione illegale, è proseguito il negoziato per la conclusione di un accordo di riammissione ed è stato concordato un programma di assistenza tecnica a sostegno delle autorità egiziane, fornendo mezzi ed equipaggiamenti tecnici e collaborazione nella formazione del personale; con la Nigeria, per il consolidamento della cooperazione nell'attività di identificazione dei presunti cittadini nigeriani destinatari di misure di espulsione, è proseguito il programma di assistenza alle autorità della Nigeria, che prevede la fornitura di equipaggiamenti e mezzi tecnici di formazione del personale; con la Tunisia, si è ulteriormente sviluppato il programma di assistenza avviatosi nel 1998, attraverso la fornitura di equipaggiamenti e mezzi a favore della polizia tunisina ed attività di formazione del personale.

Si vanno ulteriormente sviluppando le iniziative di cooperazione operativa nell'ambito dell'Unione Europea, di contrasto all'immigrazione clandestina per il controllo delle frontiere marittime e terrestri<sup>96</sup>.

Con decreto del Capo della Polizia del 7 luglio 2004 è stato istituito il centro frontiere Aeree dell'Unione Europea (*Air Borders Centre – ABC*) presso l'Ufficio di polizia di frontiera dello scalo aereo di Roma-Fiumicino, nel quadro delle iniziative volte a realizzare una gestione integrata delle frontiere esterne.

La Commissione Europea ha approvato alcuni progetti di cooperazione in materia migratoria presentati dall'Italia. In particolare, è stato finanziato il progetto per lo sviluppo della cooperazione regionale e della capacità istituzionale della Libia e del Niger nel campo della gestione delle frontiere e del contrasto dell'immigrazione clandestina, denominato "*Across Sahara*", elaborato dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, d'Intesa con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. Il progetto è stato avviato nei primi mesi del 2006, ha una durata prevista di diciotto mesi ed un costo di circa 1,5 milioni, finanziati con fondi comunitari.

Nell'ambito del programma di finanziamento dell'Unione Europea *Return Preparatory Actions 2005*, sempre con il sostegno dell'OIM, è stato presentato un progetto denominato "*REPOLMED – Malta e Italia per una politica comune di rimpatrio nel mediterraneo*", che prevede lo sviluppo della cooperazione operativa con Malta per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi irregolari e la realizzazione di uno studio di fattibilità, coordinato dall'OIM, sull'introduzione ed applicazione, in Italia e Malta, di misure di ritorno volontario assistito.

<sup>96</sup> Si è svolta la quarta fase del progetto *Nettuno*, coordinata da Italia e Grecia sotto il coordinamento dell'*Eastern Sea Borders Centre* di Atene, nel cui ambito sono state effettuate operazioni di pattugliamento congiunto nel Mediterraneo centrale e orientale. L'Italia ha partecipato ad operazioni congiunte coordinate: dal *Land Borders Centre* di Berlino, per il controllo delle frontiere terrestri; dal *Western Sea Borders Centre* di Madrid, per il controllo delle frontiere marittime; dal *Air Borders Centre* di Roma, per il controllo delle frontiere aeree.



Nei giorni 14 e 15 dicembre 2005, è stato effettuato il collaudo della sala operativa presso la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, per la quale l'Amministrazione sta valutando la possibilità di implementarne il funzionamento.

#### **4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrattuale.**

##### **4.1. Organizzazione.**

Come già osservato nel paragrafo "Considerazioni generali e di sintesi", con d.P.R. n. 154 del 2006, esercitando la facoltà concessa dal d.lgs. n. 317 del 2003, è stato istituito il quinto Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie<sup>97</sup>, al quale sono attribuite le funzioni in materia di personale dell'Amministrazione civile, comprese le attività di formazione, di organizzazione delle strutture centrali e periferiche e di documentazione generale e statistica a sostegno dell'amministrazione generale del Ministero e delle prefetture. Con d.P.R. n. 154 del 2006<sup>98</sup> è stato approvato il regolamento di modifica del d.P.R. n. 398 del 2001, concernente l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale nel Ministero.

##### **4.1.1. Dipartimento dei vigili del fuoco.**

Il Dipartimento è articolato, ai sensi dell'art. 6, comma 8 del d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, in otto direzioni centrali ed un ufficio centrale ispettivo, cui sono preposti dirigenti generali, quattro della carriera prefettizia, cinque del Corpo ed uno dell'area di ragioneria.

A livello territoriale il Dipartimento è articolato in 18 direzioni regionali dei vigili del fuoco, 100 comandi provinciali, 333 distaccamenti, distinti tra permanenti e misti e 288 distaccamenti volontari, facenti capo ai comandi provinciali.

##### **4.1.2. Dipartimento della pubblica sicurezza.**

L'art. 1 *octies* del d.l. n. 28 del 2003<sup>99</sup>, integrato dall'art. 1 del d.l. n. 162 del 2005<sup>100</sup>, ha istituito l'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, demandando ad un decreto interministeriale, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali<sup>101</sup>, l'individuazione delle linee operative e delle attività strumentali dell'Osservatorio e la disciplina dell'organizzazione e delle modalità di funzionamento dell'Osservatorio stesso. Con provvedimento del 1° dicembre 2005 si è provveduto all'approvazione della relativa disciplina.

Successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 334 del 2000<sup>102</sup>, sono stati istituiti diversi uffici dirigenziali. In particolare, con d.m. del 25 ottobre 2000, che ha provveduto al riordino degli uffici di diretta collaborazione con il Capo della Polizia, è stata prevista l'istituzione dell'Ufficio per l'Amministrazione generale, cui è preposto un dirigente di livello generale. Detta istituzione è stata confermata dal d.P.R. n. 398 del 2001<sup>103</sup>; con il d.l. n. 83 del 2002<sup>104</sup>, che ha delineato un nuovo sistema per l'organizzazione dei servizi di protezione a tutela delle persone esposte a particolari situazioni di rischio, è stata prevista l'istituzione dell'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (U.C.I.S.). L'ufficio è stato istituito nel 2002 e ad esso è stato preposto un dirigente di livello generale.

<sup>97</sup> Il Dipartimento si articola in tre direzioni centrali: Direzione centrale per le risorse umane, per la documentazione e la statistica, per le risorse finanziarie e strumentali.

<sup>98</sup> D.P.R. 8 marzo 2006, n. 154, recante modifiche al d.P.R. 7 settembre 2001, n. 398.

<sup>99</sup> D.l. 24 febbraio 2003, n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2003, n. 88.

<sup>100</sup> D.l. 17 agosto 2005, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 17 ottobre 2005, n. 210.

<sup>101</sup> La materia dello sport è stata oggetto del recente decreto legge n. 181 del 2006.

<sup>102</sup> Decreto legislativo, recante "Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78"

<sup>103</sup> D.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del ministero dell'interno.

<sup>104</sup> Decreto legge 6 maggio 2002, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2002, n. 133.

Sempre nel 2002, la legge n. 189 ha previsto l'istituzione della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera, che è stata istituita a fine dicembre 2003. Da ultimo, il decreto legge n. 45 del 2005, all'art. 4 ha istituito la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato, alla quale è preposto un prefetto.

Per quanto attiene alle strutture periferiche della Polizia di Stato, l'art. 6 della legge n. 78 del 2000 ha demandato ad un regolamento la determinazione della loro articolazione. Il d.P.R. 208 del 2001, all'art. 3 ha individuato quattordici questure ad ordinamento differenziato ed ha previsto l'istituzione di sette Divisioni interregionali della Polizia di Stato, per l'esercizio decentrato delle funzioni ispettive e di controllo e per lo svolgimento delle funzioni di carattere organizzativo amministrativo a supporto degli uffici e reparti con funzioni finali<sup>105</sup>.

Con riferimento allo stato di attuazione delle Direzioni interregionali, l'Amministrazione ha comunicato che è proseguito, secondo un principio di gradualità e progressività, il decentramento di funzioni amministrative e gestionali. In particolare, nel corso del 2005, è stato sperimentato il decentramento dei centri di motorizzazione e delle attività inerenti alla riqualificazione, all'ammodernamento ed alla ristrutturazione degli immobili in uso della Polizia di Stato. Peraltro, si osserva che sul piano gestionale il descritto decentramento non è stato seguito dal reale trasferimento di quote di bilancio, a dimostrazione che, ad eccezione del cap. 2701, il trasferimento di funzioni è avvenuto solo per limitate attività.

#### 4.2. Personale.

##### 4.2.1. Incarichi dirigenziali.

###### Dipartimento libertà civili

Non sono stati conferiti incarichi di funzione dirigenziale a personale esterno all'Amministrazione né incarichi dirigenziali di studio, ai sensi del comma 10 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Si è fatto ricorso alla reggenza per coprire uffici dirigenziali vacanti

##### 4.2.2. Carriera prefettizia.

Con d.P.R. n. 293 del 2005<sup>106</sup> è stato recepito l'accordo sindacale relativo al biennio economico 2004/2005.

Per quanto riguarda la mobilità della carriera prefettizia, si osserva che, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d.m. 3 dicembre 2003, tutte le assegnazioni del suddetto personale costituiscono trasferimenti d'ufficio, ad eccezione di quelle disposte ai sensi della legge n. 104 del 1992, dell'art. 17 della legge n. 266 del 1999 e del DPR n. 316 del 2002 e successive modifiche<sup>107</sup>.

Al 31 dicembre 2005, la dotazione organica, come rimodulata ai sensi degli artt. 1 e 2 del d.m. n. 243 del 2002<sup>108</sup>, è illustrata dalla seguente tabella.

<sup>105</sup> Sotto il profilo funzionale, il d.P.R. n. 208 del 2001 ha distinto gli uffici periferici della Polizia di Stato in uffici con funzioni finali, uffici, centri ed istituti con funzioni strumentali e di supporto ed uffici con funzioni ispettive, di controllo e di decentramento amministrativo.

<sup>106</sup> D.P.R. 28 novembre 2005, n. 293. Con d.P.R. 1° agosto 2003, n. 252 era stato recepito l'accordo relativo al quadriennio 2002/2005 per gli aspetti giuridici ed al biennio 2002/2003 per gli aspetti economici.

<sup>107</sup> Legge 5 febbraio 1999, n. 104; legge 28 luglio 1999, n. 266, recante "delega al governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del ministero degli affari esteri, per il personale militare del ministero della difesa, per il personale dell'amministrazione penitenziaria e per il personale del consiglio superiore della magistratura"; d.P.R. 23 maggio 2002, n. 316.

<sup>108</sup> Legge 4 ottobre 2002, n. 243.

| Qualifiche            | Dotazione organica | In numero | In soprannumero | Fuori ruolo | Totale |
|-----------------------|--------------------|-----------|-----------------|-------------|--------|
| Prefetto              | 156                | 145       | 37              | 21          | 203    |
| Viceprefetto          | 719                | 631       | 0               | 28          | 659    |
| Viceprefetto aggiunto | 912                | 646       | 0               | 10          | 656    |
| Totale                | 1787               | 1422      | 37              | 59          | 1518   |

Fonte Ministero dell'interno, Dipartimento affari interni e territoriali

Gli uffici dirigenziali vacanti sono coperti attraverso modalità individuate dal d.m. 3 dicembre 2003. In particolare, l'Amministrazione predispone bandi di mobilità ordinaria ed, eventualmente, di mobilità temporanea, mentre per la copertura dei posti di funzione di vicario e di capo di gabinetto, fa ricorso a bandi di mobilità speciale.

Con decreti ministeriali del 4 agosto 2005 si è proceduto alla revisione dei posti di funzione riservati ai funzionari della carriera prefettizia e sono stati rideterminate le articolazioni di livello dirigenziale non generale destinate ai viceprefetti ed ai viceprefetti aggiunti.

#### 4.2.3. Dirigenza contrattualizzata.

In applicazione della disposizione recata dal comma 93 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (finanziaria 2005), che ha previsto la rideterminazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, con una riduzione non inferiore al 5 per cento, a firma del Ministro è stata formulata la proposta di rideterminazione della pianta organica del personale contrattualizzato dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno, compresa l'area dirigenziale. Tale proposta, che ha comportato la riduzione di 1649 unità, individua i contingenti relativi a ciascuna posizione economica ed è stata definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Successivamente, dovranno essere definite le quantificazioni numeriche di ciascuna professionalità e si dovrà procedere alla definizione delle piante organiche ed alla relativa distribuzione del personale.

L'organico dei dirigenti, al 31 dicembre 2005, è coperto per l'84, 8 per cento (162 su 191).

#### 4.2.4. Personale amministrativo.

Su un organico complessivo di 25.555 unità, al 31 dicembre 2005, erano in servizio 21.049 unità (pari all'82,3 per cento).

I corsi di formazione ed aggiornamento del personale amministrativo hanno comportato una spesa di 683 milioni, su una programmazione di 800 milioni, di cui 337 per corsi di formazione generica e 346 per addestramento del personale.

#### 4.2.5. Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Come già osservato nel paragrafo 1 "Considerazioni generali e di sintesi", l'esercizio in corso è stato caratterizzato, in materia di personale, dall'esercizio della delega conferita dall'art. 2 della legge n. 252 del 2004, che ha ricondotto il rapporto di impiego del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del regime di diritto pubblico. Il d.lgs. n. 217 del 2005 prevede una nuova strutturazione in ruoli, qualifiche e scatti retributivi del personale, sia operativo che amministrativo, attraverso un diverso percorso professionale. Le disposizioni relative all'inquadramento, ai sensi dell'art. 175 del predetto decreto legislativo, nei nuovi ruoli e qualifiche decorre dal 1° gennaio 2006. La Corte, pertanto, si riserva una più compiuta analisi della ricaduta sull'organizzazione dei servizi di quella che appare una parcellizzazione delle qualifiche.

In previsione di un incremento della spesa a seguito della riforma recata dal già citato d.lgs. n. 217, il d.l. n. 45 del 2005 ha previsto uno stanziamento ulteriore di 4 milioni di euro a decorrere dal 2005.

Pertanto, in attesa dell'esercizio delle delega, ai sensi dell'art. 4 della citata legge n. 252, hanno continuato a trovare applicazione le disposizioni normative e contrattuali vigenti.

Le indicazioni sulla distribuzione del personale tengono conto dell'ordinamento contrattuale vigente al 31 dicembre 2005; infatti, gli effetti degli inquadramenti nelle nuove qualifiche, recate dal richiamato d.lgs. n. 217, decorrono dal 1° gennaio 2006. La dotazione organica complessiva prevede 34.673 unità, di cui 32.794 in servizio<sup>109</sup>.

Nel periodo 2003/2005, alla dirigenza del Corpo non si applicava il sistema di conferimento degli incarichi previsto dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Gli incarichi venivano attribuiti sulla base dell'ordinamento speciale previsto dalla legge n. 246 del 2000, confermato dalla legge n. 145 del 2002<sup>110</sup>.

Nel settore della formazione e dell'aggiornamento l'Amministrazione ha segnalato difficoltà nel mantenere un adeguato livello dei programmi, in particolare per gli elicotteristi, i sommozzatori, il settore portuale, per l'esiguità delle risorse finanziarie da destinare all'organizzazione dei corsi in orario straordinario. Lo svolgimento in orario ordinario risulta difficile per le carenze di organico che non consentono la contemporanea copertura dei turni di soccorso e l'attività di mantenimento.

Complessivamente, per i corsi di formazione ed aggiornamento centrali e periferici è stata sostenuta una spesa di circa 5,5 milioni.

#### 4.2.6. Pubblica sicurezza.

L'Amministrazione ha comunicato che al 31 dicembre 2005 la forza complessiva della Polizia di Stato è costituita da 110.050 unità, di cui 104.243 espletano funzioni di polizia (853 dirigenti, 2.525 commissari e direttivi, 19.331 ispettori, 15.501 sovrintendenti, 65.539 assistenti e agenti, 2.422 agenti ausiliari e 474 allievi negli istituti di istruzione); 5.807 svolgono attività tecnico scientifica o tecnica (106 dirigenti, 491 direttori, 77 componenti la banda musicale, 393 periti, 1716 revisori e 3024 operatori e collaboratori).

A fronte di una generalizzata politica che cerca di contenere l'incremento della spesa di personale attraverso il blocco delle assunzioni e del *turn over*, il settore della "sicurezza", in considerazione della peculiarità dei compiti affidati al comparto in parola, è stato destinatario negli ultimi anni di norme derogatorie, che hanno previsto incrementi di organico e di successivi provvedimenti che hanno autorizzato nuove assunzioni o trattenimenti in servizio.

In particolare, per la Polizia di Stato, sono stati previsti aumenti di organico dalle leggi n. 289 del 2002 e 311 del 2004<sup>111</sup>. La legge n. 289 ha previsto un aumento degli organici di 1.000 unità, da destinare a compiti connessi alla normativa in materia di immigrazione ed asilo. In conformità a quanto stabilito dal d.l. n. 253 del 2003<sup>112</sup>, circa le modalità di attuazione di tale incremento, sono stati reclutati 1.000 agenti, dei quali 550 facendo ricorso alla graduatoria degli idonei del concorso che era stato indetto nel 1996. Le rimanenti 450 unità sono state prese tra i

<sup>109</sup> Totale dirigenti 187, in servizio 175; totale settore operativo 30134, di cui 28855 in servizio; totale settore aeronavigante 331, 245 in servizio; totale settore servizi amministrativi 2806, di cui 2598 in servizio, totale settore servizi tecnici informatici 1215, di cui 921 in servizio.

<sup>110</sup> Legge 10 agosto 2000, n. 246, recante "Potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco."; legge 15 luglio 2002, n. 145, recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato".

<sup>111</sup> Legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)"; legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)".

<sup>112</sup> Decreto legge 30 settembre 2003, n. 253, convertito dalla legge 6 novembre 2003, n. 300, recante "Disposizioni urgenti per incrementare la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e della protezione civile".

militari in “ferma breve”<sup>113</sup>. Questo incremento ha comportato un’ulteriore spesa per il trattamento economico fisso e continuativo pari a 446 mila euro nel 2003, circa 11,3 milioni nel 2004 e 28,4 nel 2005.

Per far fronte alle esigenze straordinarie di controllo del territorio, al fine di potenziare l’impiego del poliziotto di quartiere, l’art. 1, commi 541 e 542 della legge n. 311 (finanziaria 2005), ha previsto l’assunzione di 1.324 agenti della Polizia di Stato (e 1400 carabinieri), di cui 730 nel 2005, mediante reclutamento riservato prioritariamente agli agenti ausiliari trattenuti della Polizia di Stato, e 594 nell’anno 2006, di cui 267 attraverso i volontari di truppa delle Forze Armate, in servizio o in congedo, secondo le modalità previste dai bandi di concorso ai sensi del d.P.R. n. 332 del 1997<sup>114</sup>, a partire da quello indetto il 30 aprile 1997, n. 332. I restanti 327 posti dovrebbero essere coperti attraverso l’immissione diretta dei volontari in ferma prefissata di un anno delle Forze Armate, idonei e utilmente collocati nelle graduatorie di cui all’art. 16, comma 3, della legge n. 226 del 2004<sup>115</sup>.

L’Amministrazione ha quantificato la spesa per le 1324 in circa 22,7 milioni nel 2005, circa 25,5 nel 2006, 39,4 nel 2007, circa 41,2 nel 2008 e nel 2009.

Da ultimo, l’art. 1 del d.l. n. 135 del 2006<sup>116</sup>, per l’esigenze connesse con la prevenzione ed il contrasto del terrorismo, anche internazionale, e della criminalità organizzata e per assicurare la funzionalità dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, ha autorizzato, entro il limite di spesa di 8,8 milioni, l’ulteriore trattenimento in servizio, fino al 30 settembre 2006, degli agenti ausiliari trattenuti, che aveva frequentato il 63° corso di allievo agente ausiliario di lega.

In materia di reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze di polizia, si ricorda che, ai sensi dell’art. 16 della citata legge n. 226 del 2004, che ha previsto la sospensione anticipata del servizio di leva, a decorrere dal 1° gennaio 2006 fino al 31 dicembre 2020, i posti messi annualmente a concorso, determinati sulla base di una programmazione quinquennale scorrevole, sono riservati ai volontari in ferma prefissata di un anno ovvero in riafferma annuale in servizio o in congedo.

Per la copertura di posti di funzione vacanti, l’Amministrazione ha fatto ricorso, seppur per casi limitati e di breve durata, connessi a situazioni eccezionali, all’istituto della reggenza, per garantire la continuità delle funzioni.

#### 4.3. Contratti.

##### 4.3.1. Dipartimento degli affari interni e territoriali.

Relativamente alle spese per l’acquisizione di beni e servizi sono stati impegnati complessivamente circa 36 milioni. Ha comunicato l’Amministrazione che l’applicazione del limite del 2 per cento, di cui si è detto in particolare al paragrafo 2.2, ha consentito di compensare solo in parte le improvvise deficienze di risorse che si sono verificate nel precedente esercizio 2004 a causa delle riduzioni di autorizzazioni di spesa che erano state disposte dall’art. 1, comma 6, del d.l. n. 168 del 2004<sup>117</sup> e che avevano interessato soprattutto i

<sup>113</sup> Dei 550 idonei, 525 sono stati immessi in servizio al termine del corso di formazione, conclusosi nel mese di dicembre 2004; le rimanenti 25 unità e le 450 reclutate tra i militari in “ferma breve”, nel corso del 2005, sempre al termine dei relativi corsi di formazione.

<sup>114</sup> D.P.R. 2 settembre 1997, n. 332.

<sup>115</sup> Legge 23 agosto 2004, n. 226, recante “Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore”.

<sup>116</sup> Decreto legge 3 aprile 2006, n. 135, convertito, senza modificazioni, dalla legge 14 giugno 2006, n. 201, recante “Disposizioni per la funzionalità dell’amministrazione della pubblica sicurezza”.

<sup>117</sup> Il d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191, aveva disposto una manovra correttiva della spesa per le amministrazioni dello Stato, che pur non coinvolgendo in tutti i suoi aspetti il Ministero dell’interno, aveva previsto riduzioni delle autorizzazioni di spesa per circa 48,3 milioni per la competenza e 48,1 per

capitoli di spesa ricompresi nella categoria degli investimenti fissi, per i quali è stato difficile reperire risorse finanziarie aggiuntive, rispetto a quelle ridotte dalla manovra correttiva. Nel 2004, come già osservato al paragrafo 2.2, è stata netta la riduzione delle spese per consumi intermedi (da circa 437 milioni 328 milioni).

Inoltre, l'azzeramento del capitolo 7020, a seguito del disposto del richiamato d.l. n. 168 del 2004, ha comportato il differimento al 2005 di alcuni obiettivi fissati per il precedente esercizio finanziario. Da ciò, l'assegnazione per circa 3,9 milioni a favore in particolare delle prefetture-UTG che nel 2004 non avevano ricevuto fondi.

In merito ai processi di esternalizzazione e di forme specifiche di *outsourcing*, in applicazione dell'ordinanza di protezione civile n. 3245 del 20 aprile 2005, che ha autorizzato l'Amministrazione dell'interno a rinnovare, a causa del protrarsi della situazione di emergenza connessa al fenomeno dell'immigrazione clandestina, alle medesime condizioni contrattuali, i contratti di fornitura di lavoro temporaneo, di cui alla precedente ordinanza n. 3242 del 6 settembre 2002 e successive modifiche ed integrazioni, è stato rinnovato il contratto, stipulato il 28 febbraio 2003, con la società di fornitura lavoro temporaneo "Obiettivo lavoro", con una spesa di circa 3,8 milioni.

Le spese per la manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti, unitamente a quelle relative all'acquisto, manutenzione e installazione di gruppi elettrogeni, sono state caratterizzate da una dinamica finanziaria che ha visto una forte iniziale decurtazione delle risorse (a fronte di una richiesta di 12 milioni, la dotazione iniziale del capitolo 1246 è risultata pari a circa 6 milioni. Su detto importo è intervenuta una decurtazione, a seguito della manovra di contenimento della spesa, di circa 1,4 milioni, che ha portato la massa impegnabile a circa 4,3 milioni). Con variazioni compensative, le disponibilità definitive hanno raggiunto i 17,2 milioni interamente impegnati. Agli uffici periferici, per le esigenze funzionali essenziali e per il proseguimento dei programmi di ammodernamento e recupero degli impianti e delle strutture, sono stati assegnati 4,5 milioni, pari a circa l'80 per cento dello stanziamento iniziale.

L'andamento del capitolo nell'ultimo quadriennio, ad eccezione del 2002, rileva una scarsa attendibilità degli stanziamenti iniziali, che nel corso degli esercizi sono prima oggetto di decurtazioni per le manovre di controllo della spesa e, dopo, di variazioni che incrementano nuovamente le risorse.

(in migliaia di euro)

|                                                      | 2002     | 2003    | 2004     | 2005     |
|------------------------------------------------------|----------|---------|----------|----------|
| Stanziamenti iniziali                                | 4.229,8  | 3.240,0 | 7.240,0  | 5.729,2  |
| Decurtazioni per manovre di contenimento della spesa | -2.511,8 | =       | -2.512,1 | -1.431,8 |
| Variazione compensativa                              | +2.420,0 | 4.729,6 | 14.720,0 | 11.391,5 |
| Totale stanziamenti                                  | 4.139,0  | 7.969,6 | 19.447,8 | 17.120,7 |
| Assegnati alle prefetture                            | 1.791,2  | 2.423,4 | 4.758,9  | 4.542,6  |

Le riduzioni intervenute negli anni 2004 e 2005 sono da ricondurre alle manovre di contenimento della spesa.

In merito alla centralizzazione degli acquisti, l'Amministrazione ha comunicato di aver osservato situazioni difformi quanto ad effettivi risparmi, dovuti principalmente alle disomogeneità del mercato presenti nei diversi livelli territoriali, mentre il livello tecnologico dei prodotti appare essere nella media di quello offerto dal mercato.

la cassa, ripartiti in 35,9 per "consumi intermedi" e per circa 12,3 "per investimenti", che hanno interessato soprattutto il Dipartimento degli affari interni e territoriali.

Il Dipartimento ricorre all'esternalizzazione in particolare nel settore dei servizi di assistenza specialistica sulla conduzione di apparati tecnologici di particolare complessità, per la carenza di specifiche adeguate professionalità all'interno dell'Amministrazione stessa.

#### 4.3.2. Dipartimento dei vigili del fuoco.

La spesa per acquisto di servizi, forniture e per l'esecuzione di lavori ammonta, complessivamente, a circa 252 milioni.

Per economia di spesa, l'Amministrazione fa ricorso, di massima, alla centralizzazione degli acquisti, attraverso la stipula a livello centrale della convenzione-quadro ed alla gestione, anch'essa accentrata, di tutte le procedure di spesa.

Per la fornitura di servizi di assistenza sanitaria al personale del Corpo, ha fatto ricorso alla esternalizzazione del servizio, attraverso una convenzione con la Rete Ferroviaria Italiana, che mette a disposizione le sue strutture ed il personale medico per gli accertamenti al personale del Corpo previsti da disposizioni legislative.

Nel settore delle pulizie, per il quale l'Amministrazione segnala scarsità di risorse, è stato predisposto a livello centrale un unico bando di gara a licitazione privata in ambito Unione Europea per 23 Comandi. Sono stati approvati 73 contratti, per una spesa di 6,3 milioni e sono stati emessi ordini di accreditamento per servizi resi presso i Comandi per circa 11,8 milioni. Il capitolo 1912, che presenta uno stanziamento iniziale di circa 10 milioni, è stato incrementato in corso di esercizio di 2,4 milioni. La spesa complessiva (di competenza) ha raggiunto circa 12,4 milioni.

Un altro settore che presenta elementi di criticità è quello delle utenze. Nel 2005 sono stati effettuati ordini di accreditamento ai Comandi per circa 18,3 milioni, che ha richiesto una variazione compensativa a favore del capitolo 1913 di 2,5 milioni, tratti dal capitolo 1370 (Fondo per consumi intermedi). Ciò nonostante, è stato pagato solo il 20 per cento del fabbisogno del 2005, mentre sono state pagate le spese rimaste inevase del 2004. Come già sottolineato nel paragrafo 2.3.1.2, anche questo settore è caratterizzato dal formarsi di debiti che gravano sui successivi esercizi finanziari.

Diversamente, il settore delle mense dispone di uno stanziamento adeguato e grazie anche all'informatizzazione della complessiva gestione è stato possibile realizzare risparmi che sono stati utilizzati a favore di altri capitoli della stessa unità previsionale di base (5 milioni in termini di competenza e 3 di cassa).

La spesa nel settore degli automezzi è stata di circa 7,4 milioni per l'acquisto e di circa 35,6 per la gestione. Complessivamente, i capitoli di bilancio interessati hanno subito, rispetto al 2004, una riduzione di risorse tra l'8 ed il 9 per cento.

#### 4.3.3. Dipartimento della pubblica sicurezza.

L'Amministrazione ha segnalato alcuni aspetti problematici determinati dall'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005<sup>118</sup>, che ha modificato la disciplina in materia di rinnovo di contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi ed ha soppresso l'ultimo periodo dell'art. 54, comma 21 della legge n. 537 del 1993<sup>119</sup>, che prevedeva la facoltà di procedere a rinnovi contrattuali sulla base di una nuova valutazione del pubblico interesse. L'esigenza di espletare nuove procedure di gara o nuove trattative private ha comportato difficoltà, richiedendo un maggior impiego di risorse, anche umane, nell'espletamento dell'attività contrattuale.

Si è fatto ricorso al sistema centralizzato degli acquisti, ritenuto valido strumento per la riduzione dei tempi delle procedure e per l'ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie, attraverso economie di scala. Sono state utilizzate le convenzioni CONSIP, se disponibili,

<sup>118</sup> Legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004).

<sup>119</sup> Legge 24 dicembre 1993, n. 537.

soprattutto per le forniture informatiche e nel settore della motorizzazione, per il quale gli impegni sono stati di circa 3 milioni. Per il settore degli impianti tecnici e delle telecomunicazioni, mediante convenzioni CONSIP, sono state acquisite forniture con una spesa di 1,3 milioni.

La spesa complessiva per forniture di beni, finanziata con fondi ordinari, è stata pari a 93,8 milioni; per servizi a circa 979,6 milioni; per l'esecuzione di lavori a 70,8 milioni, di cui circa 56,7 per gli immobili adibiti ad uffici e caserme della Polizia di Stato e di 14 milioni per l'Arma dei Carabinieri.

L'Amministrazione non ha fatto ricorso alla finanza di progetto mentre, nel settore delle mense, sta procedendo ad una graduale privatizzazione della gestione del servizio.

#### *4.4 Sistemi informativi.*

##### *4.4.1. Dipartimento degli affari interni e territoriali.*

In attesa dell'adozione del regolamento per la realizzazione e l'interconnessione delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione, emanato con d.P.R. n. 242 del 2004, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha avviato la realizzazione di un "cruscotto" informatizzato per il controllo di gestione, ai fini della verifica dei risultati degli uffici che svolgono, in particolare, attività nell'ambito dei servizi di accoglienza per gli immigrati irregolari. L'acquisizione dei servizi non è avvenuta tramite la CONSIP S.p.A. che non fornisce i servizi richiesti dall'Amministrazione, che ha aggiudicato la fornitura in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, con una spesa di circa 20 mila euro a fronte di una base d'asta di 40 mila euro.

##### *4.4.2. Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile.*

Sono stati sviluppati diversi sistemi informativi di supporto alle funzioni finali ed a quelle di gestione, in particolare: la rete di rilevamento automatico della radioattività su tutto il territorio nazionale, il programma di gestione delle emergenze nucleari; la procedura di gestione dell'attività operativa e manutentiva della componente aerea (CAIMAN), le procedure di gestione informatica della manutenzione delle unità navali e dei mezzi antincendio aeroportuali, il sistema di gestione delle emergenze chimiche (SEGEM).