

originarie previsioni. Successivamente, l'art. 60, comma 14 del DL n. 112 del 2008⁶ ha disposto un rafforzamento di quanto posto dalla "266", in ordine alle responsabilità del funzionario incaricato, in caso di mancata segnalazione della spesa ove ciò comporti il non riuscito rispetto delle previsioni.

Nell'ambito di tali disposizioni, l'Ufficio centrale del bilancio ha comunicato, nel mese di novembre, al Ministro dell'interno la situazione debitoria che si andava consolidando, anche in relazione alle risorse disponibili a seguito di variazioni di bilancio e per effetto della legge di assestamento di bilancio 2008. Non risultano adottati provvedimenti consequenziali.

Alla situazione debitoria di cui si è detto devono essere aggiunti circa 34 milioni di spese incompressibili⁷, di cui circa 33 milioni gravano sul Dipartimento delle politiche del personale, amministrazione civile e risorse strumentali e finanziarie.

Si sono notevolmente ridotti, rispetto al 2007, i riconoscimenti di debito, da 89,5 milioni nel 2007 a 5,8 milioni nell'esercizio in esame. Al momento non si conoscono le cause di tale riduzione, che, almeno in parte, potrebbero essere ricondotte alle indicazioni contenute nella circolare n. 7 del 2008 della Ragioneria generale dello Stato, che ha limitato le ipotesi di ricorso allo strumento del riconoscimento di debito. In tal caso, le somme comunque dovute, andrebbero ad incrementare il volume degli oneri sommersi.

1.2. Le direttive del Ministro e le note preliminari

Le direttive per il 2008 riaffermano sostanzialmente le priorità politiche individuate per il 2007: un miglioramento della collaborazione interistituzionale, interventi di semplificazione e riorganizzazione amministrativa, la modernizzazione del sistema sicurezza, il mantenimento del sistema nazionale di difesa civile e di prevenzione e soccorso, il miglioramento del governo dei fenomeni dell'immigrazione dell'asilo. Priorità confermate anche per il 2009.

Gli obiettivi strategici coincidono sostanzialmente con le priorità politiche, e sono ulteriormente articolati in obiettivi operativi, assegnati ai diversi Centri di Responsabilità, con l'individuazione delle missioni e dei programmi di riferimento e delle risorse attribuite. Per approfondimento dell'esame delle direttive generali dei Ministri si rinvia al relativo capitolo di questa Relazione.

Un'osservazione richiedono le note preliminari, che nella loro schematicità non indicano con sufficiente completezza gli obiettivi, mentre per quanto riguarda gli indicatori si deve sottolineare che gli stessi appaiono ancora scarsamente significativi. Per una lettura più in dettaglio si rinvia al pertinente capitolo della relazione.

2. Il bilancio di previsione per missioni e programmi

Quattro delle missioni in esame sono caratterizzate dal coinvolgimento di diverse Amministrazioni ed in taluni casi, nell'ambito del medesimo stato di previsione della spesa (del Ministero dell'interno), da obiettivi che attraversano trasversalmente programmi e missioni diversi (l'obiettivo di realizzare attraverso i prefetti la massima interazione istituzionale e la coesione sociale sul territorio è indicato con riferimento sia alla missione 2 "amministrazione

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

⁷ Con circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, la Ragioneria generale dello Stato ha definito spese incompressibili quelle di funzionamento, di cui all'art. 20, comma 5, della legge n. 468 del 1978, conseguenti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, ovvero a contratti in fase di rinnovo.

generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio” sia alla missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie locali”).

Inoltre, all’interno di una medesima missione “ordine pubblico e sicurezza”, la ripartizione in programmi (contrasto al crimine, pubblica sicurezza, prevenzione generale e controllo del territorio) è stata frutto di una elaborazione astratta, che non considera la stretta correlazione delle attività interne ai singoli programmi. E’ significativo che questa ripartizione ha determinato problemi di gestione per la rigidità del bilancio e che nel 2009 è stata superata attraverso un accorpamento dei tre programmi sopra richiamati (“Contrasto al crimine, tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica”).

E’ da osservare che ogni qualvolta la componente umana è determinante per conseguire gli obiettivi stabiliti ed il suo utilizzo è indistinto (Forze di polizia/Corpo nazionale dei vigili del fuoco), l’assegnazione *pro quota* delle unità di personale ai singoli programmi è spesso frutto di stime che hanno un eccessivo grado di approssimazione. Considerazione valida, peraltro, anche con riferimento agli altri beni strumentali comunque necessari per le attività che gli appartenenti dei Corpi devono svolgere nell’esplicazione dei servizi. Il consequenziale riparto delle risorse tra i programmi, se non muove dalla conoscenza dei costi dei servizi, può creare difficoltà nella gestione laddove i limiti alle variazioni di bilancio tra un programma e l’altro sono troppo stringenti.

Inoltre, sempre all’interno della missione “ordine pubblico e sicurezza”, il bilancio 2008 non evidenzia l’apporto pur indiscutibile ed essenziale dell’Arma dei carabinieri. Alle osservazioni critiche formulate dalla Corte in sede di Relazione 2007, è stato dato un parziale ma insoddisfacente seguito nel bilancio di previsione 2009, che considera il programma “Servizio permanente dell’Arma dei carabinieri per la tutela dell’ordine e la sicurezza pubblica”, indicando esclusivamente le risorse che lo stesso Ministero dell’interno mette a disposizione per l’apporto dell’Arma dei carabinieri. Continua ad essere ignorata la quota di spesa che grava sul bilancio del Ministero della difesa e che è funzionale all’Arma quale componente delle Forze di polizia. Ne consegue una sola parziale ricostruzione delle risorse che il Parlamento approva per la missione in parola.

Questa complessità della struttura di bilancio nella parte che interessa la presente trattazione, sottolinea la difficoltà di ridisegnare il riparto delle risorse a fronte di una organizzazione amministrativa e di un riparto di competenza rimasti immutati.

Ne soffre, soprattutto, l’esame a consuntivo delle missioni complesse che non sono assegnate ad un’unica Amministrazione, nel cui ambito è necessaria una ricostruzione dei singoli fatti gestionali e dei raccordi tra i diversi soggetti (Ministeri e Centri di Responsabilità) non sempre soddisfacente.

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

Rispetto al 2007, gli stanziamenti definitivi hanno avuto un incremento, passando da 398 milioni di euro a 559, gestiti in un unico programma “Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio”. Le direttive del Ministro individuano due obiettivi: il primo coinvolge direttamente i prefetti al fine di garantire la massima integrazione istituzionale e coesione sociale sul territorio tramite le Conferenze permanenti, in materia di qualità di servizi pubblici ed al fine di garanzia dei diritti e dello sviluppo delle attività economiche (129 mila euro). Il secondo ha ad oggetto la gestione dei processi che attengono al programma, per migliorarne la qualità e l’efficienza, coerentemente con il sistema di controllo di gestione (352 milioni di euro).

Sono coinvolti due Centri di Responsabilità, il Dipartimento per gli affari interni e territoriali (10,5 milioni) ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali (548,8 milioni).

Nell'ambito di questa missione (e con riferimento al Dipartimento per gli affari interni e territoriali), è centrale il ruolo svolto dai prefetti che si sviluppa in particolare attraverso le Conferenze Permanenti⁸, la cui attività per il raggiungimento dell'obiettivo di realizzare la massima integrazione istituzionale e coesione sociale sul territorio è stata avviata nel 2007. Le Conferenze Permanenti sono state istituite dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999, articolo successivamente riscritto dal d.lgs. n. 29 del 2004⁹ nell'ambito della ridefinizione della struttura periferica del Governo, con la trasformazione delle prefetture in Uffici Territoriali di Governo (UTG), per il coordinamento di tutte le strutture amministrative dello Stato presenti sul territorio e per la composizione delle problematiche locali di maggiore complessità, attraverso un approccio condiviso tra i diversi livelli di governo.

Il secondo obiettivo del programma in esame mira al miglioramento dei processi interni al programma medesimo e, come osservato, riceve il 63 per cento degli stanziamenti assegnati alla missione.

Le misure di contenimento della spesa operate nel 2007 e quelle disposte dall'art. 60 del DL n. 112 del 2008, hanno comportato una riduzione di 1,8 milioni sul capitolo 1201, destinato alle spese per acquisto di beni e servizi

I debiti sommersi hanno raggiunto a fine 2008, i 40,709 milioni di euro, con un decremento dalla rilevazione effettuata nel mese di marzo di 15,252 milioni.

2.2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

A questa missione (122,8 miliardi di euro) sono interessate due Amministrazioni, i Ministeri dell'economia e delle finanze (105,144 miliardi) e dell'interno (17,645 miliardi). In ambedue i casi, si tratta in massima parte di trasferimenti.

L'articolazione interna si ripartisce in sei programmi, dei quali il programma 2 - "interventi, servizi e supporto alle autonomie locali" (261 milioni di euro) - non è coerente con la missione, atteso che si sviluppa in attività eterogenee non tutte riconducibili ai rapporti Finanziaria Stato/Enti locali. Si estende, infatti, dalla organizzazione e gestione delle consultazioni elettorali, alla istituzione di nuove Province, alla gestione commissariale ordinaria degli enti disciolti, allo scioglimento degli organi amministrativi degli Enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata.

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

⁸ Sono composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella Provincia nonché dai rappresentanti degli Enti locali. Si articolano in quattro sezioni: "amministrazioni d'ordine", "sviluppo economico ed attività produttive", "territorio, ambiente ed infrastrutture", "servizi alla persona ed alla comunità". Sono convocate dal prefetto e su richiesta del presidente della Regione, della Provincia e dei sindaci dei Comuni interessati.

⁹ D.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29.

La tabella che segue illustra l'entità dei trasferimenti nel biennio 2007/2008.

		<i>(in miliardi)</i>	
Amministrazione	Programma	2007	2008
Ministero dell'economia e delle finanze	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	0,468	10,131
Ministero dell'interno	Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	15,016	17,384
Ministero dell'interno	Interventi, servizi e supporto alle autonomie locali	0,053	0,261
Ministero dell'economia e delle finanze	Federalismo	50,788	54,640
Ministero dell'economia e delle finanze	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	23,640	32,211
Ministero dell'economia e delle finanze	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	13,119	8,163 ¹⁰
Totali		103,084	122,790

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Rispetto al precedente esercizio, al netto del programma 2, la quota di risorse trasferite dal bilancio dell'Interno è aumentata di 2,368 miliardi, in particolare per effetto dell'istituzione di un nuovo capitolo (1321) dal quale sono tratti i trasferimenti compensativi per i minori introiti ICI "prima casa"¹¹. Altri incrementi si sono registrati sul capitolo "Fondo per il federalismo amministrativo", da 130 milioni di euro a 197, e sul capitolo 1320 "Compartecipazione dei Comuni e delle Province e delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche", da 1,260 milioni a 1,323.

Il Ministero dell'interno, in termini di competenza, ha assegnato tutte le risorse dovute agli Enti locali, mentre le dotazioni di cassa non sono risultate sufficienti per il perfezionamento dei trasferimenti del 2008 e dei residui relativi agli anni precedenti. Ciò soprattutto con riguardo agli Enti locali già soggetti al sistema c.d. del "monitoraggio dei flussi di cassa"¹². In considerazione della mancata proroga del sistema di monitoraggio, gli Enti locali interessati hanno potuto chiedere il pagamento delle somme non ricevute negli anni precedenti, indipendentemente dalle giacenze di cassa.

Le erogazioni complessive sono state pari a circa 17,9 milioni, di cui 16,5 dell'anno 2008 e 1,4 in conto residui.

¹⁰ Per un approfondimento in materia di spesa sanitaria, si rinvia allo specifico capitolo di questa relazione.

¹¹ Le modalità di applicazione dei criteri per il rimborso, sulle quali vi è stata una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tengono conto dell'efficienza delle riscossioni ICI, del rispetto del patto di stabilità nel 2007, della tutela dei piccoli Comuni con popolazione inferiore o pari a 5.000 abitanti.

¹² L'art. 476, comma 1, della legge n. 449 del 1997, dispone che al fine di ridurre le giacenze degli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro, i pagamenti a carico del bilancio dello Stato sono effettuati al raggiungimento di determinati limiti di giacenza.

In sede di assestamento di bilancio, a fronte di una richiesta da parte dell'Amministrazione dell'interno di una integrazione di cassa per 2.813 milioni ne sono stati assegnati 528. Con decreti, sono state perfezionate ulteriori assegnazioni per 2.252,7 milioni di euro (di cui 1.960 milioni per il finanziamento del contributo compensativo del minor gettito ICI da abitazione principale).

Successivamente, a seguito dell'incremento stabilito dall'art. 2, comma 8, del DL n. 154 del 2008¹³ per il solo 2008 (pari a 250 milioni), le risorse disponibili sono ammontate a 2.864 milioni di euro, che coprono il 94,77 per cento delle richieste dei Comuni (pari a 3.022 milioni di euro).

I debiti sommersi al 31 dicembre 2008 ammontano a 85,520 milioni di euro, con un decremento di 1,366 milioni dalla rilevazione del mese di marzo. Gli oneri gravano tutti sul programma "interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali".

2.3. Ordine pubblico e sicurezza

2.3.1. I risultati di bilancio

La missione si articola in sette programmi: "sicurezza democratica", affidato ai Ministeri dell'economia e delle finanze e dell'interno; "concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica", Ministero dell'economia e delle finanze; "sicurezza pubblica in ambito rurale e montano", Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; "sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste", Ministero delle infrastrutture e trasporti; "contrasto al crimine", "pubblica sicurezza", "prevenzione generale e controllo del territorio", Ministero dell'interno.

Peraltro, come già osservato al precedente paragrafo 2, la missione non rispecchia compiutamente tutte le spese che il bilancio dello Stato affronta per la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza. A titolo esemplificativo si osserva che è individuato un programma specifico affidato alle Capitanerie di porto e non sono indicati gli oneri relativi alla Polizia penitenziaria, nonostante che l'art. 16, della legge n. 121 del 1981¹⁴ consideri anche questo Corpo tra le Forze di polizia.

Complessivamente per la missione è stata autorizzata una spesa di circa 10,4 miliardi di euro, con un incremento di 82 milioni di euro rispetto al 2007 (10,3 miliardi). Nel bilancio del Ministero dell'interno sono allocati circa 8,2 miliardi (pari al 79 per cento degli stanziamenti complessivi della missione ed al 28 per cento dello stanziamento dell'Amministrazione dell'interno); 1,35 miliardi nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, quota analoga a quella messa a disposizione nel 2007 (il 13 per cento dello stanziamento complessivo e lo 0,3 per cento rispetto al totale degli stanziamenti del Ministero) per il concorso della Guardia di finanza nell'ordine pubblico; 164 milioni nello stato di previsione della spesa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in lieve decremento rispetto al 2007, quando gli stanziamenti erano stati pari a 165 milioni (l'1,5 per cento dell'intera missione e circa l'8,5 per cento del totale degli stanziamenti dello stesso Ministero) per la sicurezza pubblica nell'ambito rurale e montano; circa 666 milioni (662 milioni nel 2007) nel bilancio del Ministero delle infrastrutture e trasporti (il 6,4 per cento della missione e il 14,9 per cento degli stanziamenti del Ministero) per la sicurezza ed il controllo nei mari, nei porti e sulle coste.

¹³ DL 7 ottobre 2008, n. 154, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189.

¹⁴ Legge 1° aprile 1981, n. 121.

(in milioni)

Anni	Ministero dell'interno	Ministero dell'economia e delle finanze	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Ministero dei trasporti *	Totali
2007	8.184	1.323	165	662	10.334
2008	8.235	1.350	164	666	10.415

* Dal 2008 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

L'art. 2, comma 97 della legge finanziaria 2008 ha istituito un Fondo per le esigenze di funzionamento della sicurezza e del soccorso pubblico, per il rinnovo e l'ammodernamento degli automezzi e degli aeromobili, con una dotazione di 190 milioni, di cui 160 destinati alle Forze di polizia. Il Fondo è stato ripartito, assegnando 65,25 milioni alla Polizia di Stato; 74,75 all'Arma dei carabinieri; 20 alla Guardia di finanza; 7,4 alla polizia penitenziaria e 2,6 per oneri comuni interforze.

Le Amministrazioni hanno mantenuto anche nell'esercizio in esame una elevata capacità di impegno ed una velocità di spesa che si attesta, in rapporto alla massa spendibile all'80,3 per cento ed alle autorizzazioni di cassa al 91,8 per cento.

Sulla spesa complessiva della missione, gli oneri per il personale sono pari al 72,6 per cento dell'intero stanziamento.

2.3.2. Ministero dell'interno

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

Nel 2008 le risorse assegnate al Dipartimento della pubblica sicurezza si sono incrementate di 37,463 milioni a seguito del riparto di fondi di cui si è detto, recuperando solo in parte la riduzione che si era registrata nel 2007 rispetto al precedente esercizio.

(in milioni)

Centro di Responsabilità	2005	2006	2007	2008
5 – Dipartimento della pubblica sicurezza	7.804	8.325	8.129	8.166

La missione si articola in quattro programmi: "contrasto al crimine", "ordine pubblico e sicurezza", "prevenzione generale e controllo del territorio", "sicurezza democratica".

Si sottolinea che il nuovo schema di bilancio per missioni e programmi ha permesso scarsi margini di flessibilità, atteso che il passaggio di risorse da un programma ad un altro richiedeva il ricorso ad un provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze. Per ovviare a questi inconvenienti, nel bilancio 2009 i programmi di spesa, contrasto al crimine e tutela dell'ordine pubblico, servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia sono stati accorpati in un unico programma.

I debiti sommersi gravano sulla missione per circa 339 milioni di euro, con un incremento dal mese di marzo al 31 dicembre di circa 120 milioni. La quota maggiore (307,534 milioni di euro) grava sul programma "pubblica sicurezza"; 30,869 milioni sul programma "prevenzione generale e controllo del territorio"; mentre, la parte residua sul programma "contrasto al crimine".

In materia di consistenza di personale in servizio delle Forze di polizia, la copertura dei posti, complessivamente, raggiunge il 94,1 per cento¹⁵ delle previsioni di organico. La percentuale più bassa delle presenze è del Corpo della Polizia di Stato (106.986 su 117.193), con una maggiore difficoltà per l'Amministrazione di garantire i servizi attesi.

Patti per la sicurezza

Nella Relazione sull'esercizio 2007 era stata data notizia del ruolo che i c.d. "patti per la sicurezza" andavano assumendo quale forma di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali nel settore definito della "sicurezza integrata". Il comma 439, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 ha previsto che il Ministro dell'interno, e per sua delega i prefetti, possano stipulare convenzioni con le Regioni ed i Comuni per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di Polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. In tale ambito, le Regioni e gli Enti locali devono contribuire ai costi dei programmi straordinari attraverso conferimenti di beni logistici o strumentali, ovvero con risorse finanziarie, così concorrendo a sostenere il finanziamento di programmi straordinari delle Forze di polizia.

La sottoscrizione dei "patti" è stata preceduta nel 2007 dalla stipula di un "patto per la sicurezza" con l'ANCI, che ha definito le linee di indirizzo operativo, quadro di riferimento per gli accordi successivamente sottoscritti dai Comuni, e che tengono conto delle peculiari problematiche territoriali. Questa attività si inquadra nel programma "prevenzione generale e controllo del territorio".

A seguito dell'analisi dei "patti" sottoscritti nel 2007, nell'esercizio in esame una specifica direttiva del Ministro, anche in considerazione di alcuni elementi di criticità che erano emersi, ha approvato le linee guida alle quali devono attenersi i patti da stipulare e quelli già sottoscritti e da rinnovare. Premesso che la richiamata direttiva non è stata trasmessa alla Corte per essere sottoposta al prescritto controllo di legittimità, si osserva che l'esigenza di un atto di indirizzo in materia nasce dalla constatazione di una eccessiva genericità e frammentazione di taluni "patti", da ricondurre soprattutto al loro proliferare a seguito di richieste da parte di piccole realtà locali, non sempre adeguatamente motivate. Non sempre gli impegni assunti, anche di ordine finanziario, si sono dimostrati pienamente attuabili, rimanendo in taluni casi a livello di dichiarazione di intenti.

La direttiva sottolinea la necessità che i "patti" siano contestualizzati in più ampi interventi di politica della sicurezza, al fine di evitare una dispersione di iniziative sul territorio

¹⁵ I dati sono individuati alla data del 31 dicembre 2007.

e di risorse. Per evitare che ciò avvenga, le proposte di Comuni non capoluoghi di Provincia dovrebbero essere collegate a quelle sottoscritte con Comuni capoluoghi.

Per raggiungere il necessario coordinamento delle iniziative, gli accordi prima della sottoscrizione sono valutati in sede centrale, che assicura la necessaria coerenza con il sistema di collaborazione interistituzionale. L'aspetto di maggiore criticità rimane legato alla carenza del personale, di cui si è già detto. Difficoltà a garantire gli incrementi di unità delle Forze di polizia previsti nelle convenzioni si sono manifestate subito dopo la stipula dei primi "patti". Per tale ragione è richiesta un'attenta valutazione in sede centrale degli accordi per evitare impegni svincolati dalla programmazione nazionale ai quali potrebbe essere difficile dar corso. Nel 2008 sono stati sottoscritti altri 20 "patti"¹⁶.

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

In merito alle procedure per il trasferimento delle risorse alle contabilità speciali, la Corte conferma le osservazioni già formulate in sede di relazione sull'esercizio 2007. Il trasferimento diretto dei finanziamenti alle contabilità speciali senza che affluiscano preventivamente al bilancio dello Stato, per essere poi riassegnate alle contabilità medesime, in assenza di una esplicita previsione normativa, potrebbe configurare un'ipotesi di gestione fuori bilancio in contrasto con la legge n. 559 del 1993 che ne ha disposto la soppressione. Sul punto appare pertanto opportuno un approfondimento, anche al fine di valutare la possibilità di richiedere un intervento legislativo di chiarimento.

E' da osservare che i "patti" si inseriscono nell'ambito di una attività di collaborazione con la polizia municipale e provinciale già prevista dall'art. 17 della legge n. 128 del 2001¹⁷, da realizzarsi attraverso piani coordinati di controllo del territorio.

Successivamente alla emanazione della direttiva di cui si è detto, è stato emanato il DL n. 92 del 2008¹⁸ che, all'art. 7, ha precisato che i piani coordinati di controllo devono determinare i rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti di personale della Polizia municipale e provinciale e gli organi di Polizia dello Stato.

¹⁶ Con le città di Perugia, Verona, Como, Siena, Caserta, Brescia, Roma – Il "patto", Area Mariano Comense (CO), Fara Sabina (RI), Foggia, Area Bassa Comasca (CO), Varese, Comune Busto Arsizio (VA), Comune di Gallarate (VA), Prato, Carrara, Imperia, Unione dei Comuni della Media Vallesina (NA), circondario Empolese Valdensa (FI), che si aggiungono agli accordi sottoscritti nel 2007. Con la Regione Calabria, il presidente della Provincia di Catanzaro ed il presidente della Provincia di Reggio Calabria; con la Regione Emilia Romagna e la Regione Friuli Venezia Giulia; con nove città metropolitane, Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia; nove con le città Asti, Cagliari, Carrara, Catania, Modena, Perugia, Prato, Sassuolo, Vicenza. Inoltre, sono state stipulate alcune convenzioni per definire gli aspetti attuativi di alcuni accordi. In particolare, con il Comune e la Provincia di Milano, che hanno contribuito con il versamento, rispettivamente, di 2 e 1 milione di euro; con il Comune e la Provincia di Torino, che hanno versato 1,050 e 2,100 milioni; con la Regione Veneto, che ha versato circa 278 mila euro; con il Comune di Verona, che ha contribuito con 400 mila euro; con il Comune e la Provincia di Como con 40 mila euro; con la Regione Puglia, che ha versato 300 mila euro; con la Provincia di Caserta che ha contribuito con 100 mila euro.

¹⁷ Legge 26 marzo 2001, n. 128.

¹⁸ DL 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.

Inoltre, il successivo art. 7 bis ha previsto il concorso delle Forze armate nel controllo del territorio, per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità. Gli oneri, per questi interventi, sono stati quantificati come limite di spesa, per gli anni 2008 e 2009, che non devono superare i 31,2 milioni per ciascun anno.

Nel settore della sicurezza, il Ministero, per contrastare la criminalità, ha fatto altresì ricorso alla c.d. “polizia di prossimità”, attraverso un contatto diretto e dialogico diretto tra Forze di polizia e cittadini.

La Corte, nella sede del controllo sulla gestione, ha recentemente concluso un’indagine, volta ad analizzare e valutare le fasi di attuazione del progetto di attivazione del Servizio di prossimità.

Nel rinviare per una più compiuta conoscenza degli esiti dell’indagine alla deliberazione n. 10/2009, in questa sede si segnalano alcune osservazioni conclusive.

La legge finanziaria 2005, attesa l’inadeguata consistenza del personale disponibile rispetto alle nuove modalità integrative di controllo del territori, ha stanziato 262 milioni per incrementare, negli anni 2005/2008, le dotazioni organiche delle Forze di polizia a competenza generale (Polizia di Stato ed Arma dei carabinieri). La misura ha finanziato circa 2.700 arruolamenti, la metà del fabbisogno stimato.

Mille unità sono state reclutate nella Polizia di Stato a partire dal mese di ottobre 2005 e 300 volontari sono stati arruolati con procedure che si sono completate a fine 2008. Nell’Arma dei carabinieri, negli anni 2005 e 2006, sono state arruolate 1.400 unità.

La Corte ha sottolineato che “l’insufficienza numerica del personale ha rappresentato nel tempo un problema di difficile soluzione, dato che nel 2002 la consistenza degli operatori delle Forze di polizia a competenza generale era calibrata sullo svolgimento delle funzioni tradizionali, il che ha reso non agevole percorrere la strada dell’impiego nella nuova funzione delle sole risorse all’epoca presenti”. Ciò anche in considerazione della sproporzione tra abitanti e numero di poliziotti assegnati.

Peraltro, “il consenso riscosso presso la popolazione si configura quale fatto essenziale che, mentre induce a formulare un giudizio di efficienza dell’azione di prossimità svolta, prova che l’iniziativa non può esprimere le previste potenzialità di funzionamento, poiché copre il territorio in misura inferiore di circa un terzo rispetto a quella, che si assume prudenziale, prefigurata in sede di avvio”. Di conseguenza che “...non appare rinviabile l’integrazione delle dotazioni del personale nella misura adeguata ad allargare la fruizione del servizio alle fasce di popolazione finora escluse”. Considerazioni che emergono dal rapporto non soddisfacente tra densità del territorio interessato al programma di controllo e numero di addetti alla pubblica sicurezza coinvolti.

Fondo per le frontiere esterne

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

All’Italia, nel 2007, sulla base di dati statistici forniti dalla Commissione secondo parametri fissati dall’art. 14 della Decisione, sono stati assegnati 24,9 milioni, ripartiti in: circa

17,2 milioni per le frontiere marittime; 3,3 per gli aeroporti; circa 2,7 per le frontiere terrestri e 1,7 per gli uffici consolari per l'attività di rilascio dei visti. Per l'anno 2008 sono stati assegnati circa 17,2 milioni: 12,2 per le frontiere marittime; 3,4 per gli aeroporti, 1,6 per gli uffici consolari.

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

Per l'avvio del "Fondo" è stato necessario nominare e comunicare alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea l'autorità responsabile della gestione e reperire le risorse nazionali per il cofinanziamento dei progetti. Solo in data 28 febbraio 2008 il Ministero dell'economia e delle finanze ha assicurato l'assegnazione della quota nazionale per le somme complementari. Le risorse stanziare ammontano a 11,809 milioni di euro¹⁹.

Contrasto all'immigrazione clandestina

Le attività connesse con il contrasto all'immigrazione clandestina, nell'esercizio in esame, sono incluse nel programma "contrasto al crimine", mentre nel bilancio 2009 trovano collocazione nel programma "contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" che, come già osservato, riunisce tre dei programmi nei quali si articola la missione "ordine pubblico e sicurezza".

La descrizione delle attività legate all'azione di contrasto all'immigrazione clandestina e la loro collocazione nelle missioni richiedono una particolare attenzione con riferimento alle modifiche introdotte dal DL n. 92 del 2008²⁰ ai Centri di Permanenza Temporanea" (CPT), che, al di là del mero cambiamento della loro denominazione (in Centri di Identificazione ed Espulsione - CIE), potrebbero rappresentare una trasformazione della loro natura e funzione. Al momento, il processo in corso non è ancora chiaramente definito ed è necessario attendere il completamento dell'*iter* parlamentare di approvazione del disegno di legge Atto Senato n. 733-B che, introducendo il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, potrà avere ricadute anche sulle modalità di esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale di colui che è entrato illegalmente e, di conseguenza, sull'organizzazione e finalità dei Centri di identificazione ed espulsione.

Attualmente, la spesa per la gestione di queste strutture, come meglio si vedrà nel successivo paragrafo 2.5, è allocata nell'ambito della missione 27, "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", Centro di Responsabilità Dipartimento per le libertà civili ed immigrazione, a sottolineare il loro carattere di assistenza in attesa della definizione dello *status*

¹⁹ Gli stanziamenti sono stati destinati ad aumentare il numero di veicoli per il pattugliamento delle frontiere di terra e marittime (un milione di euro), al potenziamento del sistema che gestisce i dati relativi all'immigrazione, legale ed illegale (600 mila euro), all'estensione del sistema di controllo passeggeri alle frontiere aeree (*Border Control System*) (500 mila euro), all'integrazione della Sala Operativa con la rete europea (400 mila euro), al rafforzamento delle infrastrutture ed all'estensione delle procedure SIA e VISA per gli Uffici immigrazione operanti nel centro e nord Italia.

²⁰ DL 23 maggio 2008, n. 92, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

giuridico di coloro che entrano clandestinamente sul territorio nazionale. La vigilanza è affidata alla ordinaria attività delle Forze di polizia, con imputazione dei relativi oneri alla missione 7 “ordine pubblico e sicurezza”.

Laddove questi centri fossero destinati esclusivamente al trattenimento in attesa dell'espulsione dall'Italia, appare più corretto includere la loro gestione nell'ambito della missione “ordine pubblico e sicurezza”, tra le linee di attività, come individuate nel bilancio di previsione 2009, “servizi di contrasto all'immigrazione clandestina; espulsioni e allontanamento dal territorio nazionale”.

Nel 2008 è proseguita l'attività di cooperazione internazionale di polizia attraverso la sottoscrizione di altri accordi internazionali bilaterali; in particolare, con l'Albania (protocollo relativo all'attuazione dell'Accordo tra la Comunità Europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare), con la Repubblica di Moldova (dichiarazione congiunta di cooperazione bilaterale); per altro verso, con la Romania (accordo di cooperazione per la protezione dei minori romeni non accompagnati; dichiarazione congiunta volta a rafforzare la cooperazione bilaterale; *memorandum* d'intesa per implementare il contrasto all'immigrazione illegale).

I presidi delle Forze dell'ordine

La legge n. 78 del 2000²¹ attribuisce al Direttore generale della pubblica sicurezza la competenza ad istituire gli uffici della Polizia di Stato, conformemente alla direttiva del Ministro dell'interno, mentre il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri provvede alla istituzione o soppressione dei comandi territoriali di livello non superiore a comando provinciale, previo assenso del Ministro della difesa, che si pronuncia di concerto con il Ministro dell'interno²². Il Comandante generale della Guardia di finanza determina l'assetto ordinativo dei comandi del Corpo, con l'osservanza delle direttive del Ministro dell'economia e delle finanze.

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

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

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

²¹ Legge 31 marzo 2000, n. 78.

²² D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, art. 18.

Per dare attuazione all'art. 1, comma 435, della legge finanziaria 2007, l'Amministrazione ha optato per soluzioni di ordine contabile, attraverso risparmi di spesa senza incidere strutturalmente sulla definizione sul territorio dei presidi delle Forze dell'ordine, laddove l'esigenza di una più razionale presenza delle Forze dell'ordine risponde non solo alla necessità di ottenere risparmi di spesa, bensì anche e soprattutto di assicurare una più efficace attività di controllo del territorio e di repressione del crimine.

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

(in milioni)

Programma	2007	% sul totale della missione	2008	% sul totale della missione
Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.323	12,8	1.351	13

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 1,262 miliardi, sono stati incrementati nel corso dell'esercizio di 89 milioni. Le spese di funzionamento, che gravano per il 96 per cento sulle spese complessive, riguardano nella quasi totalità oneri per il personale.

Anche la Guardia di Finanza presenta una carenza di personale in servizio rispetto all'organico previsto (64.282 unità su 68.134).

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

(in milioni)

Programma	2007	% sul totale della missione	2008	% sul totale della missione
Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	165	1,6	164	1,5

Il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 36 del 2004²³, concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica ai sensi della legge n. 121 del 1981²⁴. Inoltre, a seguito dell'introduzione al Titolo IV del codice penale della norma di legge specifica sul reato di incendio boschivo²⁵, 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.

²³ Legge 6 febbraio 2004, n. 36.

²⁴ Legge 1° aprile 1981, n.121.

²⁵ Art. 423 bis.

Il programma “sicurezza pubblica in ambito rurale e montano” indica le risorse destinate all’attività del Corpo forestale dello Stato di contrasto agli illeciti commessi ai danni di ecosistemi o componenti ambientali, territoriali, acquatici, forestali e paesaggistici. Di rilievo, a fianco delle altre attività di salvaguardia delle aree protette e delle riserve naturali, è il concorso del Corpo forestale dello Stato al Piano di controllo coordinato del territorio in particolare nelle zone boscate di montagna e nell’ambito degli obiettivi indicati dai Comitati provinciali per l’ordine e la sicurezza pubblica.

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.

Partecipa al Programma Operativo Nazionale “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”, coordinato dal Ministero dell’interno, nel cui ambito ha elevato nel 2008 sanzioni amministrative per circa 1,129 miliardi di euro.

Il personale in servizio copre il 95,9 per cento dell’organico (8.372 unità su 9.391 previste). Le spese di funzionamento gravano per il 97,2 per cento sugli stanziamenti complessivi.

2.3.5. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capitanerie di porto

Programma	<i>(in milioni)</i>			
	2007	% sul totale della missione	2008	% sul totale della missione
Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	662	6,4	666	6,4

Le risorse relative alla missione in esame sono assegnate al programma “Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste” del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Le Capitanerie di porto – Guardia Costiera, i cui compiti possono essere ricondotti a tre principali missioni, il soccorso della vita umana in mare, la polizia marittima, la sicurezza marittima, sono un Corpo della Marina Militare in dipendenza funzionale con diverse altre Amministrazioni²⁶.

Il personale è militare e, come tale, dipende organicamente dal Ministero della difesa ma, funzionalmente, il Corpo 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

²⁶ 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.

dell'interno del 25 marzo 1998²⁷, 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 clandestina²⁸.

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 coordinamento del Ministero dell'interno ed anche in operazioni complesse²⁹, attraverso il pattugliamento congiunto con mezzi navali di Forze di polizia di altri Paesi.

Complessivamente, nel corso del 2008 sono stati soccorsi 26.601 clandestini (15.145 nel 2007) ed assistite 315 imbarcazioni utilizzate per il trasporto (317 nel 2007). Le missioni aeronavali di vigilanza sono state 7.559 e 460 sono state le ore di volo da parte della componente aerea.

Per l'attività relativa alla sicurezza della navigazione, il Comando generale del Corpo stipula un contratto con Telecom S.p.A. per i servizi radio marittimi. I fondi stanziati (spese obbligatorie) sono risultati insufficienti e ciò ha determinato un debito sommerso di 3,2 milioni.

L'Amministrazione ha sottolineato ulteriori difficoltà di gestione nel corrente esercizio 2009, a seguito delle riduzioni degli stanziamenti operate dal DL n. 112 del 2008³⁰, che comportano una diminuzione delle risorse per oltre 13 milioni che sommandosi con il mancato finanziamento del Fondo di funzionamento, istituito dalla legge finanziaria 2008 con una dotazione di 20 milioni, potrebbe determinare una riduzione del 40 per cento delle risorse disponibili.

L'organizzazione è costituita da circa 11.000 militari, 320 uffici periferici su 8.000 Km di costa, da 560 unità navali e 16 mezzi aerei per 155.000 kmq di mare territoriale.

²⁷ 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.

²⁸ 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".

²⁹ 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. Sono state attuate le seguenti operazioni, cofinanziate dall'Agenzia europea FRONTEX, allo scopo costituita: Operazione *Nautilus*, per il contrasto nello stretto di Sicilia dei flussi migratori provenienti dall'Algeria, Mali, Nigeria, Ciad e Libia (dal 15 giugno al 15 agosto 2008, sono state impiegate due unità navali che hanno soccorso 2.474 persone e sequestrato 14 imbarcazioni); Operazione *Poseidon*, volta al contrasto dei flussi migratori diretti in Europa attraverso il Mare Egeo con origine dalle coste della Turchia. Durante l'operazione, iniziata il 5 maggio e terminata il 29 novembre, sono state utilizzate quattro unità navali e sono stati assistiti 780 clandestini ed arrestati nove scafisti; Operazione *Hermes*, per il contrasto dei flussi migratori diretti dall'Africa alla Sardegna, con l'impiego, dal 15 agosto al 10 settembre, di due unità navali che hanno assistito 94 immigranti.

³⁰ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2.4. Soccorso civile

In sede di esame strettamente limitato al bilancio dello Stato, le valutazioni e gli approfondimenti dovrebbero riguardare esclusivamente i tre Ministeri indicati nella tabella che segue, con l'avvertenza che l'attività del Ministero dell'economia e delle finanze è limitata al trasferimento di risorse a favore di diversi soggetti (Cassa Depositi e Prestiti, Regioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile) per interventi a favore di territori colpiti da eventi calamitosi.

Peraltro, per i rapporti e le relazioni anche operative con il Dipartimento della protezione civile, non è possibile prescindere dalle competenze che la legislazione vigente attribuisce in materia a questa struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i cui dati finanziari sono globalmente esposti nell'apposito paragrafo del Volume I. Diversamente, il quadro risulterebbe incompleto ed assai poco significativo.

Nella nuova classificazione del bilancio articolata per missioni e programmi, su cui si basa la relazione generale sul rendiconto, il programma "protezione civile" è aggregato nella missione in esame.

Come è noto il Servizio Nazionale di Protezione Civile, istituito dalla legge n. 225 del 1992³¹, 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 7 settembre 2001, n. 343.

Sul piano sistematico, peraltro, si osserva che le ordinanze di protezione civile, soprattutto a partire dal 2002, hanno progressivamente esteso il loro ambito operativo con riflessi anche quantitativi sulla nuova classificazione di bilancio in ordine al "soccorso civile". Ciò impone una riflessione, oltre che sul versante squisitamente contabile, anche su quello ordinamentale, a partire dalla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il ricorso ad uno strumento che, *ex se*, non dovrebbe essere considerato sostitutivo delle ordinarie procedure allorché non siano rinvenibili situazioni realmente emergenziali e, in quanto tali, non prevedibili.

Tali osservazioni riguardano in particolare l'applicazione sempre più ricorrente dell'art. 5 *bis*, della legge n. 225 del 1992, che estende 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", relativamente ai quali la norma non dà una definizione precisa del contenuto di tale nozione e quindi dei presupposti per il ricorso alle procedure derogatorie.

La genericità della previsione normativa, che consente ampia discrezionalità all'Amministrazione di qualificare singole iniziative quali "grande evento", richiede un uso misurato dello strumento, tanto più che con norma interpretativa è stata disposta la non assoggettabilità a controllo preventivo dei predetti provvedimenti (art. 14 del DL n. 90 del 2008³²).

Negli anni più recenti il ricorso alle ordinanze di necessità ed urgenza è cresciuto in modo notevole; le stesse hanno riguardato eventi che, in taluni casi, appaiono svincolati da un carattere emergenziale, anche in considerazione della programmabilità delle attività connesse con iniziative destinate a concludersi in ampi archi temporali e comunque non del tutto riconducibili al concetto di "grande evento".

³¹ Legge 24 febbraio 1992, n. 225.

³² DL 23 maggio 2008, n. 80, convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 123.

2.4.1. Risultati di bilancio

				<i>(in milioni)</i>
Anni	Ministero dell'interno	Ministero dell'economia e delle finanze	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Totali
2007	1.863	2.262	153	4.278
2008	1.973	2.462	153	4.588

La classificazione funzionale europea nel macroaggregato “Ordine pubblico e sicurezza” comprende come classificazione di secondo livello anche la difesa civile, che corrisponde, sostanzialmente alla missione 8, “Soccorso civile”, ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell’aggregato “Agricoltura”, tutela del patrimonio forestale.

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

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

Complessivamente per la missione 8 sono stati stanziati circa 4,5 miliardi, di cui 153 milioni per gli interventi del Corpo forestale dello Stato nella lotta agli incendi boschivi, pari al 7,9 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 11,5 milioni di euro per la “difesa civile” (15 milioni di euro nel 2007), pari allo 0,04 per cento del bilancio del Ministero dell’interno; 1,9 miliardi di euro (1,8 nel 2007) per l’attività di prevenzione e soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, pari al 6,7 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 milioni di euro mentre relativamente al programma “protezione civile” sono stati stanziati 2,462 miliardi di euro.

E’ elevata la capacità di impegno (96 per cento); la velocità di spesa è migliorata sia rispetto alla massa spendibile (60,6 per cento, 46,9 nel 2007), sia con riferimento alle autorizzazioni di cassa (92,1 per cento, 59,8 nel 2007).

2.4.2. 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), alla Cassa Depositi e Prestiti, per l’ammortamento di mutui, sono stati stanziati circa 10 milioni; quale contributo straordinario alla Regione Siciliana per alcune zone colpite dagli eventi sismici del dicembre 1990, 1 milione