

del territorio attraverso una modalità di azione che possa migliorare l'efficacia degli interventi di prevenzione.

La legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000) all'art. 54, comma 1 ha rifinanziato il programma di potenziamento interforze, di cui alla legge n. 217/1992; nel triennio 2000/2002 sono stati autorizzati limiti di spesa novennali di 30 mld e 150 mld a decorrere dagli esercizi 2000 e 2001 per la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per un totale di circa 1620 mld

Programma operativo: Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia

Il D.P.E.F. per gli anni 2000-2003, tra gli obiettivi di politica della sicurezza ha previsto un ulteriore ampliamento dei progetti finalizzati ad offrire più elevati livelli di protezione alle imprese impegnate nelle aree di sviluppo del Mezzogiorno, contrastando i tentativi di condizionamento da parte della criminalità dei progetti di investimento.

Tra gli interventi immediati il D.P.E.F., con riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno, indica il contrasto all'immigrazione clandestina lungo le coste, attraverso il potenziamento tecnologico delle strutture, il controllo di sicurezza delle grandi vie di comunicazione ferroviaria ed aeree, azioni di prevenzione dell'attività criminosa nei settori dell'inquinamento idrico ed atmosferico, dello smaltimento dei rifiuti e delle sostanze pericolose e dei traffici connessi, attraverso l'evoluzione delle reti di trasmissione delle informazioni sulle aree ambientali a rischio. Nell'ambito di questa politica della sicurezza, il Ministero dell'interno, attraverso programmi operativi cofinanziati dall'Unione Europea, ha individuato alcune linee di intervento che hanno formato oggetto del Programma Operativo per gli anni 2001/2006. Si tratta di una evoluzione ulteriore del Programma Operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", finanziato anche con fondi comunitari messi a disposizione per gli anni 1994/1999, con il quale si era dato l'avvio ad alcune iniziative mirate a proteggere gli investimenti delle imprese che operano in aree territoriali, a propensione industriale, suddivise tra la Sicilia, la Sardegna, la Puglia, la Calabria e la Campania⁶⁵.

Mentre si conoscono i risultati del primo Programma, che vede alcuni interventi ancora in via di conclusione, il successivo Piano è stato approvato solo di recente, e non risulta siano ancora state attivate le iniziative previste. Si sottolinea, come già anticipato al paragrafo "sintesi e conclusioni", la peculiarità della metodologia seguita nella elaborazione della programmazione, che attribuisce, in particolare nel secondo Programma, un grande rilievo all'attività di monitoraggio e di valutazione dell'attività e dei risultati.

In materia di sicurezza e lotta alla criminalità organizzata, il D.P.E.F. indica, tra le altre, alcune linee guida: un'azione amministrativa che deve porre in essere il massimo sforzo di razionalizzazione nell'impiego delle risorse assegnate alle forze di polizia, progetti mirati di protezione degli investimenti e delle imprese che operano nel Mezzogiorno, l'attuazione della nuova disciplina dell'immigrazione e dell'asilo.

Nello stesso D.P.E.F. sono individuati alcuni strumenti per assicurare un maggior controllo del territorio: un consistente spostamento di Forze di Polizia di Stato da funzioni amministrative a compiti di controllo sul territorio; l'adozione di tecnologie più avanzate per l'attività di intelligence, l'attuazione del progetto operativo cofinanziato nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 1994-1999 con i fondi europei per lo sviluppo regionale, denominato "Sicurezza e sviluppo del Mezzogiorno", approvato dalla Commissione Europea.

Uno specifico gruppo tecnico interforze opera nel settore in esame presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Il programma è imperniato sul controllo coordinato interforze del territorio e si articola: nel settore delle telecomunicazioni nel completamento della rete infrastrutturale per le telecomunicazioni in ponte radio; nella realizzazione di un sistema

⁶⁵ In particolare, nel programma è stato previsto un progetto per l'attuazione di dispositivi di controllo del tratto autostradale Salerno-Reggio Calabria.

integrato di comunicazione satellitare per tempestivi interventi sul tratto autostradale Salerno-Reggio Calabria; nell'aggiornamento e nell'interconnessione di alcune sale operative nelle province interessate; in interventi nelle aree territoriali di alcuni comuni in provincia di Caserta per il recupero di quartieri a forte degrado ambientale. Infine, l'Amministrazione ha inserito nel programma generale la formazione specialistica del personale delle Forze di Polizia da assegnare all'impiego delle nuove tecnologie.

Il primo Programma ha stanziato circa 570 mld, ripartiti al 50% tra risorse nazionali e fondo FERS; gli impegni di spesa già al 31 dicembre 1999 interessavano l'intero stanziamento, con un supero di spesa che l'Amministrazione intende coprire con i fondi che non verranno completamente utilizzati in "misure" che non troveranno piena realizzazione, ovvero con il ricorso a fondi ordinari di bilancio. I pagamenti (al 31 dicembre 1999 pari al 24,37%) hanno raggiunto alla data del 31 dicembre 2000 circa i 313 mld (pari al 55,65%). Gli impegni ed i pagamenti sono equamente ripartiti tra fondi europei e nazionali.

Il programma operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" è stato suddiviso in due sottoprogrammi⁶⁶: sottoprogramma 1, "diffusione e consolidamento delle condizioni di sicurezza per lo sviluppo delle regioni dell'obiettivo 1", a sua volta articolato in "misure", 1.1 "rafforzamento della sicurezza", 1.2 "sistemi di intelligence e di informazione per la sicurezza e lo sviluppo"; sottoprogramma 2, "attuazione", suddiviso nelle misure 2.1 "sensibilizzazione ed interventi di accompagnamento" e 2.2 "assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione".

L'Amministrazione ha sottoposto a monitoraggio l'intero programma, verificando il livello di attuazione finanziaria, attraverso indicatori finanziari (impegni e pagamenti) e di attuazione fisica. Non ci troviamo ancora in presenza di un sistema di valutazione dei risultati, bensì della descrizione più analitica dello stato di attuazione del programma. Si ricavano elementi conoscitivi in merito al numero dei contratti perfezionati, con riferimento a quelli

⁶⁶ Per alcune "misure" gli interventi sono stati articolati in "azioni".

Misura 1.1 "Interventi di rafforzamento della sicurezza sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria e nelle aree integrate di sviluppo" — azione 1.1.1 "interventi sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria". Stanziamento di circa 114,1 mld per un sistema integrato di vigilanza e comunicazione, attivo dal 30 novembre 1999, attraverso un controllo satellitare del tratto autostradale; per la realizzazione di sale operative di gestione informatizzata dei dati provenienti dal tracciato viario interessato; l'acquisizione di mezzi speciali di pattuglia. Mentre gli impegni hanno coperto l'intero stanziamento, i pagamenti sono stati pari a circa 75 mld — azione 1.1.2 "interventi per la sicurezza nelle aree integrate di sviluppo". Stanziamento di circa 361 mld per il completamento della rete di telecomunicazioni in ponte-radio attraverso infrastrutture a tecnologia avanzata, per il collegamento in fibra ottica con la Sardegna, l'acquisizione di apparati per il controllo delle attività portuali, l'attivazione di un sistema di controllo "sensoristico" del territorio, il potenziamento tecnologico del Servizio di polizia scientifica. Gli impegni hanno utilizzato l'intero stanziamento, i pagamenti sono stati pari a circa 187,5 mld.

Misura 1.2 "Sistema di intelligence e di informazione per la sicurezza e lo sviluppo" — azione 1.2.1 "sistema di intelligence per il monitoraggio del territorio". Stanziamento di circa 68,9 mld per l'adeguamento e l'ampliamento delle funzionalità delle centrali operative delle Forze di Polizia attraverso la realizzazione di una rete di comunicazione a tecnologia avanzata. A fronte di impegni pari al totale dello stanziamento, i pagamenti hanno raggiunto i 44,2 mld. — azione 1.2.2 "progetto sicurezza firewall". Stanziamento di circa 14,7 mld per la realizzazione di un'infrastruttura di comunicazione protetta tra gli Uffici giudiziari (Rete Giustizia) e la corrispondente struttura di sicurezza (Sistema Informativo di Sicurezza). Le iniziative sono tutte operative ed i pagamenti sono stati pari a 14 mld.

Misura 1.3 "Rafforzamento dei sistemi sociali locali". Lo stanziamento di circa 6,6 mld è destinato ad interventi nei territori di alcuni comuni della provincia di Caserta, in particolare per migliorare le dotazioni strutturali scolastiche, il recupero di quartieri degradati, la realizzazione di piccole infrastrutture per la vita sociale, l'attivazione di opportunità di lavoro, con la creazione di servizi. L'Amministrazione prevede che le iniziative saranno completate entro il mese di settembre 2001. I pagamenti sono stati pari a circa 2 mld a fronte di impegni che hanno coperto la quasi totalità degli stanziamenti.

Misura 2.1 "Sensibilizzazione ed interventi di accompagnamento". Lo stanziamento di circa 3,7 mld è destinato a campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo le iniziative intraprese. I pagamenti hanno raggiunto i 3,2 mld.

Misura 2.2 "Assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione".

previsti nel programma e di quelli conclusi con la procedura di collaudo, che equivale al momento della messa in opera dei beni acquisiti.

(in miliardi)

Sottoprogramma/Misura/Azione	Costo complessivo (a)	Attuazione finanziaria		Avanzamento %		
		Totale impegni (b)	Totale spese (c)	Impegni (b/a) %	Spese (c/a) %	Spese (c/b) %
Diffusione e consolidamento condizioni di sicurezza per lo sviluppo nel Mezzogiorno	557,7	565,3	308,9	101,3	55,38	54,64
Sensibilizzazione, assistenza tecnica, monitoraggio, valutazione	4,8	5,1	4,2	106,43	87,42	82,13
Totale	562,5	570,4	313,0	101,4	55,65	54,88

Le carenze del sistema sono da ricondurre alla difficoltà di costruire per la prima volta una griglia di indicatori ed alla urgenza di utilizzare i fondi comunitari, che dovevano essere impegnati entro il 1999 per non essere persi. Al 31 dicembre 1999 gli impegni avevano interessato la totalità degli stanziamenti, con un supero di spesa rispetto alle risorse disponibili, mentre i pagamenti, soprattutto per alcune “azioni” rimaste in quell’esercizio senza erogazione, si erano attestate ad un livello modesto. Nel corso dell’anno 2000 la situazione dei pagamenti è migliorata, pur rimanendo ancora ad un livello non soddisfacente: relativamente alle misure 1.1, 1.2 e 1.3, alla data del 31 dicembre 2000, sono stati pari al 55,38% del costo complessivo ed al 54,64% degli impegni totali, a conferma che non tutte le forniture ed i servizi sono stati ancora completati, mentre per le misure 2.1 e 2.2 i pagamenti sono stati pari all’87,42% del costo complessivo ed all’82,13% degli impegni.

La Corte nella relazione annuale, esercizio 2000, concernente i rapporti finanziari con l’Unione Europea e l’utilizzazione dei fondi comunitari⁶⁷, nel sottolineare che al termine del ciclo di programmazione 1994/1999 è stato conseguito l’obiettivo del totale impegno delle risorse economiche, ha osservato che non è stato raggiunto un analogo risultato nell’erogazione della spesa (sulla spesa in generale si è rimasti al di sotto della percentuale minima prefissata del 70%). Peraltro, con riferimento allo specifico programma Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d’Italia, si è osservato che l’Amministrazione dell’interno ha saputo utilizzare tempestivamente le dotazioni finanziarie, sebbene il programma fosse stato approvato solo nel 1998, ed individuare, per primo tra le amministrazioni italiane, “un’adeguata pista di controllo ai sensi del Regolamento 2064/97”, conformandosi all’ordinamento comunitario che impone la costituzione di strutture e procedure di controllo, che rispondono ad esigenze di maggiore efficienza, efficacia e trasparenza nell’utilizzo delle risorse finanziaria di provenienza comunitaria e nazionale⁶⁸.

Per gli indicatori di realizzazione fisica, l’Amministrazione ha proceduto a sintetizzare i dati per sottoprogramma ed azioni, sulla base di tre momenti di rilevazione: la fase di programma, con indicatori previsionali, la fase di impegno, che indica i contratti perfezionati e la fase di collaudo, che conclude l’iter dell’intervento ed indica l’entrata in funzione del progetto. Laddove alla voce collaudo è indicato il valore zero, le opere devono essere ancora collaudate.

⁶⁷ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, deliberazione n. 5 del 18 dicembre 2000.

⁶⁸ Nel 1999 la Commissione ha inviato a tutti gli Stati membri una guida riguardante direttamente l’attuazione del Regolamento 2064/97 e contenente orientamenti pratici.

I dati di collaudo finale dimostrano un grado di realizzazione non ottimale, mentre l'indice legato alla conclusione dei contratti copre l'intero stanziamento

Il sistema di valutazione che accompagna il programma operativo per gli anni 2001/2006 è più elaborato; è dettagliatamente indicata la struttura del monitoraggio degli interventi, che si dovrà suddividere in un monitoraggio finanziario, con i dati finanziari aggregati a livello di progetto e successivamente di "misura", un monitoraggio fisico, i cui dati fisici sono rilevati a livello di progetto, con indicatori di realizzazione e, ove possibile, di risultato e di impatto, un monitoraggio procedurale, su tutti i programmi operativi, attraverso schede di valutazione per tipologie di opere e modelli di aggregazione di dati a livello di "misura"⁶⁹. Il Documento di complemento di programmazione prevede altresì un'attività di verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo, affidata ad un ufficio funzionalmente indipendente sia dall'autorità di pagamento sia dall'autorità di gestione⁷⁰.

Ogni "misura"⁷¹, è valutata ex ante in relazione alla coerenza con gli obiettivi specifici di ciascun "asse", obiettivi che sono quantificati attraverso indicatori di programma (di realizzazione fisica, di risultato e di impatto) e sono accompagnati, se la "misura" ha finalità dirette sulla crescita occupazionale, da analisi in tal senso.

La Corte, anche nelle precedenti Relazioni⁷², ha sottolineato l'esigenza che le direttive generali del ministro sull'azione amministrativa siano seguite da programmi di gestione che individuano nel concreto dell'azione amministrativa i processi di realizzazione e le modalità di attuazione degli obiettivi globali e specifici. I piani esecutivi di gestione, previsti dall'art. 13, comma 3 del contratto dell'area dirigenziale 1998/2001, sono funzionali anche alla verifica della capacità di programmazione dei dirigenti. Si apprezza anche sotto questo aspetto l'elaborazione articolata di un documento di programmazione che individua ed indirizza diversi interventi nella logica del raggiungimento di obiettivi specifici, tutti finalizzati ad un risultato globale indicato nei documenti di programmazione generale.

Il programma stanziato per gli anni 2000-2006 circa 117,6 mld, ripartiti tra fondi comunitari e nazionali (573,1 mld di partecipazione comunitaria e 544,5 mld di partecipazione nazionale pubblica), spendibili fino al 2008, che dovranno essere utilizzati soprattutto attraverso un potenziamento delle tecnologie di comunicazione e di controllo del territorio, per ridurre i tempi di intervento delle Forze dell'ordine, fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali, diffondere nella popolazione delle regioni interessate una maggiore sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.

5.2 Direzione generale dei servizi civili.

5.2.1 Invalidi civili.

Ai sensi dell'art. 130 del d.lgs. n. 112/1998 sono state trasferite all'INPS le funzioni di erogazione delle provvidenze ed alle regioni le competenze in materia di concessione dei benefici economici a favore delle categorie protette delle funzioni attinenti le concessioni dei benefici. Nel 1998 è stata trasferita all'INPS la funzione "erogatoria", unitamente alla competenza decisionale in merito ai ricorsi amministrativi e la legittimazione passiva nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi in materia. Ciò ha comportato una riduzione dell'intervento delle prefetture nel settore.

⁶⁹ Il Ministero dell'interno si avvale del software di monitoraggio del Ministero del tesoro - RGS (MONIT), ed ha individuato nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Segreteria del Capo della Polizia, un responsabile delle attività di monitoraggio.

⁷⁰ Controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi strutturali possono essere effettuati dalle autorità di gestione degli interventi, dal Ministero del tesoro, dalla Commissione Europea e dalla Corte dei conti europea.

⁷¹ Il Programma Operativo Nazionale in esame, che ha l'obiettivo globale di determinare nel tempo condizioni di sicurezza nelle regioni del Mezzogiorno, prevede tre "strategie" o "assi di intervento", che si articolano in nove "misure".

⁷² Relazioni al Parlamento sugli anni 1998 e 1999.

Il D.P.C.M. 26 maggio 2000⁷³ ha fissato al 1° gennaio 2001 la data di trasferimento delle funzioni di concessione dei benefici ed ha individuato le risorse umane (557 unità di personale), finanziarie (4,2 mld per spese di funzionamento), da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni stesse. Il D.P.C.M. ha altresì previsto forme di supporto e collaborazione da parte del Ministero nei confronti delle Regioni in seguito a loro richiesta. In materia è stato sottoscritto il 6 dicembre 2000⁷⁴ un apposito accordo tra l'Amministrazione dell'interno e le regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel quale sono state previste forme di collaborazione tra Prefetture e Regioni, definite in sede locale per disciplinare la graduale operatività delle funzioni trasferite. Con d.P.R. 13 novembre 2000 sono stati individuati i criteri di ripartizione e la ripartizione tra le regioni delle risorse finanziarie ed umane.

Nella stessa sede della Conferenza Unificata del 6 dicembre, è stato approvato un accordo-quadro con l'INPS, per assicurare la collaborazione già in atto tra le Prefetture e l'Istituto previdenziale.

La legge finanziaria 2001, all'art. 52, ha previsto che gli Enti destinatari di funzioni statali trasferite possano avvalersi, in via eccezionale e temporanea, delle strutture delle Amministrazioni sino ad allora competenti, al fine di garantire la continuità dei servizi, durante le procedure di mobilità del personale⁷⁵. L'utilizzo delle strutture e del personale delle Prefetture comporta che le stesse continuino ad espletare l'attività istruttoria delle pratiche di invalidità civile sino al 30 giugno 2001, salvo proroga in casi eccezionali. Hanno richiesto di avvalersi delle strutture dell'Amministrazione tutte le Regioni ad eccezione della Lombardia, del Piemonte e del Veneto, che hanno stipulato specifici protocolli di intesa con le Prefetture, nell'ambito dell'accordo-quadro anzidetto.

Per le regioni a statuto autonomo, Friuli Venezia-Giulia, Sicilia e Sardegna, il conferimento delle funzioni si perfezionerà contestualmente al trasferimento delle risorse, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 112/1998, nei limiti e secondo le modalità previste dai rispettivi statuti.

5.2.2 Minori a rischio di criminalità.

Nel settore delle fragilità sociali, sono stati erogati ad enti pubblici e privati i contributi, previsti dalla legge n. 216/1991 e successive integrazioni (legge n. 465/1994) per il finanziamento di interventi in favore di minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose. L'ultimo trasferimento è stato disposto nel 1999 in quanto la materia è oggetto di trasferimento agli enti locali, che peraltro non è stato ancora attuato⁷⁶. L'Amministrazione gestisce esclusivamente le variazioni di spesa dei progetti finanziati nel 1999 che dovranno concludersi entro il 2001.

E' ancora di competenza della Direzione generale la materia relativa alle tossicodipendenze (legge n. 45/1999 e d.P.R. n. 309/1990). Nell'esercizio in esame sono stati sottoposti all'approvazione del Dipartimento per gli Affari Sociali 26 progetti, per un costo complessivo di circa 10 mld, dei quali ne sono stati finanziati 16, per un importo di circa 3,8 mld. La somma è stata assegnata al competente capitolo del Ministero dell'interno (cap. 2331) con decreto del Ministro della solidarietà sociale⁷⁷: 1,8 mld per un progetto elaborato dalla

⁷³ Sul provvedimento è stato acquisito il parere della Conferenza unificata (Stato, regioni, città ed autonomie locali) e della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa istituita ai sensi dell'art. 5 della legge n. 59 del 1997. Il decreto è stato pubblicato sulla G.U. n. 239 del 12 ottobre 2000.

⁷⁴ L'accordo è stato pubblicato sulla G.U. n. 15 del 19 gennaio 2001.

⁷⁵ Le modalità di trasferimento del personale sono state fissate con D.P.C.M. 14 dicembre 2000, n. 446, pubblicato sulla G.U. n. 43 del 21 febbraio 2001. I D.P.C.M. di trasferimento delle funzioni concessorie hanno perfezionato l'iter normativo con la pubblicazione sul supplemento ordinario n. 31 della G.U. n. 43 del 21 febbraio 2001.

⁷⁶ La legge n. 216 del 1991 prevede anche interventi nel settore del disagio minorile di competenza del Ministero della giustizia.

⁷⁷ D.m. 28 luglio 2000.

stessa Direzione generale, circa 2 mld per la realizzazione di iniziative elaborate dalle Prefetture. Per il progetto proposto dalla medesima Direzione generale, l'iniziativa è stata sviluppata su base provinciale, con alcune Prefetture nel cui territorio si trovano realtà particolarmente significative per lo studio del fenomeno delle tossicodipendenze. Sono state interessate le Prefetture di Asti, Pisa, Catanzaro, Taranto e Trapani.

Risultano avviati 14 dei 16 progetti, che hanno comportato un impegno di circa 3,4 mld.

Nell'esercizio in esame è stato emanato il regolamento di attuazione della legge n. 44/1999 recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura⁷⁸. La nuova disciplina regolamentare unifica il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive con il fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, rispondendo ad una ratio di semplificazione dei procedimenti e di razionalizzazione ed armonizzazione delle discipline riguardanti i due fondi.

5.3 Direzione generale della protezione civile.

Il d.lgs. 112, art.107, ha mantenuto allo Stato le funzioni in materia di spegnimento degli incendi boschivi con mezzi aerei, quest'ultimo intervento attribuito successivamente all'Agenzia dal d.lgs. n. 300/1999 ed ha conferito alle regioni, tra le altre, le funzioni relative all'attuazione di interventi urgenti per crisi determinate dal verificarsi o dall'imminenza di eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 225/1992, con la facoltà di avvalersi anche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel particolare settore degli incendi boschivi, le risorse sono tratte dalla legge n. 226/1999 dai fondi ordinari con i quali sono stati istituiti 55 distaccamenti regionali, con una spesa di 12 mld, e da un finanziamento straordinario di 8 mld e da convenzioni con le regioni⁷⁹. Hanno stipulato convenzioni con l'Amministrazione dell'interno: la Regione Toscana per circa 61 milioni; la Regione Liguria per 300 milioni; la Regione Emilia Romagna per circa 410 milioni; la Regione Lazio per 1.200 milioni e le Regioni Puglia e Basilicata per 305 milioni.

Nell'ambito del programma quinquennale di apertura di nuovi presidi, sono state istituite sedi provinciali a seguito dell'istituzione delle nuove province (legge n. 284/95) utilizzando le dotazioni organiche esistenti, mentre per quanto attiene alle sedi della componente volontaria, tra il 1994 ed il 2000, sono stati istituiti 28 nuovi insediamenti.

Per l'ammodernamento del parco automezzi e mezzi aeroportuali la spesa complessiva (capitoli 7325, 7326, 7401, 7322, 7325) è stata di circa 58 mld.

⁷⁸ La Sezione del controllo, Collegio I, deliberazione n. 114/1999, nell'ammettere a registrazione il d.P.R. 16 agosto 1999 ad esclusione di alcune disposizioni, ha riconosciuto al regolamento natura di regolamento delegato sia in materia di sostegno alle vittime dell'usura che di sostegno alle vittime del racket. Non sono state ammesse al visto le norme che non erano finalizzate alla semplificazione dei procedimenti, in base ai criteri direttivi indicati dall'art. 20 della legge n. 59/1997, bensì a modificare termini per la presentazione delle domande.

⁷⁹ Con lo stanziamento recato dalla legge n. 226/1999 sono state formate squadre antincendio boschive che hanno comportato lo svolgimento di 241.056 ore di straordinario al personale permanente, con 2.196 turni di dodici ore per i vigili discontinui; con i fondi ordinari sono stati svolti 4.000 turni di vigili discontinui con l'uso di messi in dotazione ai comandi provinciali VV.FF.; i fondi straordinari, di cui all'ordinanza del Ministro dell'interno n. 3073/00 sono state svolte 97.250 ore di servizio straordinario e 900 turni di vigili discontinui.

6. La politica pubblica dell'immigrazione.

6.1 Considerazioni generali⁸⁰.

Il fenomeno immigratorio per il suo carattere strutturale ha una portata ed un impatto che richiedono politiche complesse, nelle quali si inseriscono diverse Amministrazioni e diversi livelli di governo

Nell'ambito del processo di riordino delle funzioni dei ministeri (d.lgs. n. 300/1999 e d.lgs. n. 303/1999 per la Presidenza del Consiglio dei Ministri), anche le competenze nel settore dell'immigrazione sono oggetto di una diversa organizzazione, che peraltro non ha ricondotto ad unità le attribuzioni in materia, conservando un frazionamento di attribuzioni tra diverse Amministrazioni centrali. In particolare, coerentemente con la nuova disciplina dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne ha privilegiato i compiti di impulso e coordinamento rispetto ai compiti operativi e gestionali, sono state già trasferite al Ministero del tesoro, in attesa della nuova attribuzione al Ministero del welfare – lavoro e politiche sociali, le funzioni relative alla gestione del Fondo per le politiche migratorie⁸¹, ed è stato costituito, con D.P.C.M. 2 agosto 2000, il Comitato per il coordinamento interministeriale per le politiche migratorie, presieduto dallo stesso presidente del Consiglio. In un primo momento, per assicurare unità di indirizzo tra i diversi soggetti che concorrono alla definizione ed alla attuazione della politica migratoria, era stato istituito un tavolo di coordinamento presso il Ministero dell'interno⁸², successivamente trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato svolge funzioni di coordinamento delle politiche immigratorie tra i diversi soggetti dell'Amministrazione centrale e di incontro con le Regioni e gli enti locali, dei quali si vuole valorizzare il ruolo. In considerazione delle rilevanti responsabilità attribuite nel tema dell'immigrazioni alle realtà locali, in particolare con riferimento agli interventi di integrazione degli immigrati regolari ed alle risposte alla sempre più rilevante domanda di servizi locali che segue all'arrivo dei lavoratori immigrati, è stata prevista la loro partecipazione ai procedimenti per la definizione delle quote annuali di ingresso, oltre alla già prevista acquisizione del loro parere, attraverso la Conferenza Unificata, sul documento di programmazione triennale.

Come già osservato dalla Corte⁸³, non è possibile individuare le risorse complessive che il bilancio dello Stato destina alla politica dell'immigrazione, poiché la rappresentazione della spesa risente del particolare sistema delle competenze in materia, ripartite, nel nostro ordinamento, tra diversi soggetti⁸⁴ ed, in alcuni casi, dall'assenza nei documenti di bilancio delle

⁸⁰ La materia dell'immigrazione è oggi disciplinata dalla legge 6 marzo 1998, n. 40 – Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero e dal d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394. Al completamento del nuovo quadro normativo manca ancora l'approvazione del disegno di legge in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo, le cui problematiche, seppur distinte, sono correlate al fenomeno migratorio e richiedono politiche tra loro coordinate.

⁸¹ Capitoli 6019, 6021 e 6305 del bilancio di previsione del Ministero del tesoro.

⁸² Con D.P.C.M. 2 marzo 2000 era stato istituito presso il Ministero dell'interno un "Tavolo di lavoro" interministeriale per il coordinamento ed il monitoraggio dell'attuazione della normativa vigente in materia di immigrazione. Vi partecipavano i Sottosegretari delegati del Ministero degli affari esteri, del tesoro, del lavoro, della sanità, dell'industria, della giustizia, della pubblica istruzione, dell'università e degli affari regionali. Il Tavolo di lavoro ha operato anche prima della sua istituzione ufficiale, collaborando alla predisposizione della relazione annuale al Parlamento, del decreto sui visti di ingresso e della direttiva sui mezzi di assistenza.

⁸³ Relazione al Parlamento sul rendiconto dello Stato per l'esercizio 1999, Vol. I.

⁸⁴ Diversi sono i ministeri che svolgono funzioni le attività di negoziazione con i Paesi di origine e per il rilascio dei visti; il Ministero dell'interno attinenti ai cittadini extracomunitari. In particolare, alla politica pubblica in materia di immigrazione sono interessati: il Ministero degli affari esteri, per la lotta all'immigrazione clandestina, la gestione dei centri di permanenza temporanea e di assistenza, per le competenze in materia di diritto di asilo e protezione umanitaria e per la concessione dei permessi di soggiorno; il Ministero del lavoro e della previdenza sociale per le attribuzioni in materia di lavoro degli immigrati; il Ministero del tesoro per la gestione del Fondo nazionale per le

varie Amministrazioni interessate della specificazione delle relative voci di spesa; per un principio di prevalenza, in alcuni casi i costi sono assorbiti nelle voci più generali che si riferiscono a funzioni comprendenti anche gli interventi nel settore dell'immigrazione. Nei bilanci del Ministero dell'interno, della Difesa e delle Finanze il contrasto all'immigrazione clandestina è parte della funzione più generale di tutela dell'ordine pubblico; da ciò consegue che non è sempre agevole ricavare le risorse finalizzate in modo specifico alla lotta agli ingressi irregolari. Solo alcune spese, funzionali agli interventi nel settore, sono disaggregate e di conseguenza rilevabili, nei bilanci delle diverse Amministrazioni centrali.

Il d.lgs. n. 286/1998, in considerazione della complessità della materia, nella quale intervengono diverse amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo, ha previsto all'art. 3, comma 1, un momento unitario di programmazione; il Presidente del Consiglio dei Ministri deve predisporre, con cadenza triennale, il documento programmatico di settore che deve indicare, nel rispetto dei principi indicati dalla legge, gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri⁸⁵.

La prima programmazione (per il triennio 1998/2000) ha previsto tre principali linee guida: la programmazione degli ingressi legali nell'ambito delle quote stabilite annualmente, un più efficace contrasto dell'immigrazione clandestina (ed alla criminalità ad essa collegata), un maggior sostegno alle iniziative di integrazione degli immigrati regolari.

Non si dispone della relazione annuale, che ai sensi della medesima norma, deve essere trasmessa al Parlamento, sui risultati raggiunti nell'attuazione del documento programmatico nell'anno 2000⁸⁶; si è in parte sopperito all'assenza degli elementi di conoscenza e di valutazione che dovevano essere contenuti nell'anzidetta relazione, con le informazioni a consuntivo riportate nel capitolo I del documento di programmazione 2000/2003⁸⁷.

politiche migratorie. Anche in altri ministeri si trovano apparati che svolgono funzioni pertinenti con l'immigrazione: ministeri della giustizia, della pubblica istruzione, dell'università e degli affari regionali.

⁸⁵ Il documento programmatico è predisposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari è emanato con decreto del Presidente della Repubblica. Il primo documento (per il triennio 1998/2000) è stato approvato con d.P.R. 5 agosto 1998.

⁸⁶ La prima Relazione, che si riferisce agli anni 1998/1999, è stata inviata al Parlamento nel mese di marzo 2000, e sulla stessa si è riferito nella Relazione al Parlamento, esercizio 1999, Vol. I.

⁸⁷ Il documento di programmazione è stato approvato con d.P.R. 30 marzo 2001, pubblicato sulla G.U. n. 119 del 16 maggio 2001. Indica quali direttrici di azione riguardanti il contrasto ai fenomeni di irregolarità e clandestinità un potenziamento del sistema di controllo, attraverso l'adeguamento dei mezzi di supporto tecnico per i presidi di frontiera, con l'acquisizione di tecnologie avanzate ed il potenziamento delle dotazioni di apparecchiature informatiche; l'adozione del sistema AFIS per la rilevazione delle impronte digitali, anche con postazioni mobili; la riorganizzazione delle squadre mobili e la ristrutturazione degli Uffici stranieri delle questure, con una separazione tra sezioni amministrative ed investigative; il rafforzamento del coordinamento tra Ministero dell'interno e Ministero degli affari esteri, particolarmente nel controllo della documentazione e dei visti presso le sedi diplomatico-consolari; un rafforzamento del dialogo tra le varie amministrazioni centrali competenti in materia; un monitoraggio dei fenomeni della criminalità riconducibili all'immigrazione illegale; la garanzia agli stranieri dell'esercizio dei diritti riconosciuti ai condannati e detenuti, durante la custodia in carcere e nella fase dell'esecuzione della pena, anche attraverso la possibilità di accesso alle misure alternative. Tra gli obiettivi riguardanti l'azione a livello internazionale, sono indicati: in ambito Unione Europea il coordinamento delle politiche migratorie, nei rapporti bilaterali il proseguimento della politica di collaborazione basata sull'assistenza diretta e la cooperazione, in particolare con i Paesi dell'area mediterranea; il miglioramento della cooperazione giudiziaria; la valorizzazione degli accordi bilaterali in materia di lavoro. Nel settore dell'integrazione, gli obiettivi vogliono rendere più stabile formazione di operatori del settore; la riforma della disciplina per l'acquisizione della cittadinanza; miglioramento delle misure per l'accesso alle strutture abitative; il contrasto alla xenofobia ed al razzismo. Nel settore del lavoro, gli obiettivi riguardano: la programmazione degli ingressi legali, anche attraverso una semplificazione delle procedure; un maggiore impulso ad assicurare agli stranieri regolari l'esercizio riconosciuto in particolare nel campo della salute e della scuola; ridurre le barriere linguistiche attraverso corsi di lingua e cultura italiana; la ingresso in modo che risponda alle specifiche esigenze del mercato del lavoro che hanno evidenziato una maggiore richiesta di qualifiche elevate nel settore delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione e nel settore della sanità, per lavori meno qualificati; lo sviluppo dell'anagrafe automatizzata; misure previsione di procedure più flessibili per le

6.2 Le Amministrazioni interessate.

6.2.1 Ministero dell'interno.

Un effettivo sistema di controllo e contrasto degli ingressi irregolari di clandestini, pur se non è considerato assorbente di tutti gli aspetti connessi all'immigrazione clandestina, è ritenuto un indispensabile presupposto per un efficace programma di integrazione, perché riduce gli spazi di conflitti sociali e rende reale la possibilità di governare il fenomeno dell'immigrazione attraverso la programmazione degli ingressi. In quest'ambito, sono indicati quali specifici obiettivi da raggiungere: maggiori controlli di frontiera e costieri; l'attribuzione di adeguate risorse per gli accompagnamenti alle frontiere; la vigilanza esterna dei centri di permanenza temporanea.

Il D.P.E.F. per gli anni 2000-2003 ha individuato due linee guida delle competenze del Ministero dell'interno, peculiari per le politiche della sicurezza nel settore dell'immigrazione: il controllo delle frontiere e le iniziative per l'assistenza e l'accoglienza degli stranieri.

Sotto il primo profilo, gli obiettivi sono indicati nell'acquisizione di nuove tecnologie e mezzi per un'efficace controllo delle frontiere e nel potenziamento dei mezzi aeronavali delle Forze di polizia. Peraltro, agli interventi di contrasto si deve affiancare un'attività di cooperazione e di assistenza nei confronti dei Paesi dai quali provengono i flussi migratori. Le norme (art. 21 del d.lgs. n. 286/1998) che disciplinano l'accesso al lavoro degli immigrati regolari fanno esplicito rinvio agli accordi internazionali che devono prevedere quote di ingresso riservate ai Paesi stranieri di partenza che si impegnano a collaborare alla regolamentazione ed al controllo dei flussi.

Come già osservato⁸⁸ dalla Corte, il documento programmatico del Governo ha carattere generale e deve essere seguito dalla programmazione dei singoli ministri interessati che, nelle note preliminari agli stati di previsione e nelle direttive generali devono indicare gli obiettivi che traducono nel concreto le linee guida indicate dall'Autorità di governo. In particolare le direttive generali del Ministro dell'interno per l'esercizio 2000 hanno individuato quali obiettivi la pianificazione territoriale dei centri di permanenza temporanea ed assistenza per stranieri irregolari in via di espulsione e l'istituzione di ulteriori centri, pervenendo ad un'ottimizzazione della loro gestione; la pianificazione dei servizi di accoglienza ed informazione presso i valichi di frontiera, un miglioramento delle procedure per il coordinamento degli interventi attuati dalle prefetture per la prima assistenza; l'eventuale proseguimento della protezione temporanea in favore dei profughi provenienti dall'area balcanica.

Mentre sono quantificate le risorse assegnate alla Direzione generale dei servizi civili, capitolo 2356, per la gestione dei centri di temporanea assistenza e permanenza, e quelle destinate, nell'ambito del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, cap. 2637, al rimpatrio dei clandestini, non si è in grado di determinare esattamente le risorse impiegate nell'azione di contrasto all'immigrazione clandestina; ciò in quanto l'attività delle Forze dell'ordine nello specifico settore è ricompresa nella più ampia azione di tutela dell'ordine pubblico. I documenti di programmazione (note preliminari e direttive generali del Ministro) non individuano né stimano la quota di spesa finalizzata a coprire il costo, di personale e di mezzi, degli interventi di contrasto all'immigrazione irregolare, né la spesa di funzionamento delle strutture amministrative che devono garantire l'operatività dell'Amministrazione. Da ciò la difficoltà di ricostruire l'entità della spesa reale per il controllo dell'immigrazione clandestina.

Analoga osservazione può essere estesa all'attività delle prefetture, pur significativamente interessate agli interventi connessi ai diversi fenomeni dell'immigrazione illegale.

Nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'obiettivo di rafforzare il controllo alle frontiere è stato perseguito anche utilizzando le risorse assegnate al Progetto

modifiche del decreto sugli ingressi relativamente ai lavoratori stagionali; un migliore monitoraggio da parte del Ministero del lavoro sull'attuazione del decreto flussi.

⁸⁸ Relazione annuale al Parlamento, Vol. I.

Operativo “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”, cofinanziato con fondi comunitari e nazionali, per l’acquisto di supporti tecnologici per il controllo delle coste delle Regioni meridionali.

Complessivamente gli sbarchi di immigrati clandestini, nell’esercizio in esame, sono stati 26.927, di cui 18.990 in Puglia, 2.782 in Sicilia, 5.045 in Calabria, 10 in Campania, 10 in Emilia Romagna, 90 in Friuli Venezia-Giulia.

Anni	Totale immigrazione irregolare	Stranieri rimpatriati					
		Totale	Respinti alla frontiera	Respinti dai questori	Espulsi con accompagnamento alla frontiera	Espulsi con provvedimento dell’A.G.	Stranieri riammessi nei Paesi di provenienza
1998	Dato non ricevuto	54.135	29.583	15.564	8.546	432	Dato non ricevuto
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

* Il dato si riferisce al totale degli stranieri allontanati e intimati e presenti nei Centri
Dati comunicati dal Ministero dell’interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Nel 1998 sono stati intimati a lasciare il territorio nazionale 44.121 stranieri, 40.489 nel 1999, 64.734 nel 2000. Si continua ad avere difficoltà a conoscere il dato certo degli stranieri che hanno ottemperato all’intimazione e lasciato il territorio nazionale, perché non tutti al momento di attraversare la frontiera comunicano l’allontanamento.

Stranieri immessi nei centri

	1999	2000
Rimpatriati	3.987	3.134
Dimessi senza rimpatrio	6.773	6.634
Totale	11.269	10.450

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

Al 31 dicembre 2000 erano presenti nei Centri 689⁸⁹ stranieri (con una media mensile di circa 600 presenze mensili); è stato rimpatriato il 30% degli stranieri immessi, rispetto al 35,3% del 1999, con una spesa di 9,2 mld (8,2 mld nel 1999).

In materia di regolarizzazioni, ai sensi del D.P.C.M. 16 ottobre 1998, il Ministero dell’interno ha comunicato che su 250.966 istanze presentate ne sono state accolte 214.421, sono ancora in trattazione 34.336, mentre 962 sono state sospese per provvedimenti dell’autorità giudiziaria e 1.247 sulla base di altri provvedimenti.

Al fine di effettuare i controlli di frontiera sono state raggiunte intese con alcuni Paesi aderenti all’Accordo Schengen; in particolare sono stati attivati controlli sui maggiori convogli ferroviari internazionali in collaborazione con personale della polizia di questi Paesi, e scambi con la Germania di funzionari di polizia di frontiera presso i maggiori aeroporti internazionali e presso i confini esterni dei due Paesi. Queste iniziative hanno comportato un incremento delle

⁸⁹ La disciplina delle espulsioni degli stranieri è stata oggetto di un disegno di legge di modifica del codice di procedura penale, approvato al Senato e trasmesso alla Camera dei Deputati (atto C. n. 7366), non ulteriormente esaminato per la fine della legislatura. Tra l’altro, era prevista l’espulsione in caso di applicazione della misura della custodia cautelare in carcere e l’adozione dei necessari accertamenti sull’identità e sulla nazionalità dello straniero al momento dell’adozione del provvedimento di custodia cautelare. Tale previsione aveva la finalità di ridurre i tempi di permanenza nei Centri dei clandestini che hanno esaurito i tempi della detenzione e sono in attesa di rimpatrio.

spese di missione per il personale inviato all'estero, con imputazione sul cap. 2505 (ex cap. 2506) del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Gli accordi internazionali bilaterali assumono un ruolo centrale anche nel contrasto all'immigrazione clandestina, per l'importanza che riveste la cooperazione con le forze di polizia dei Paesi dai quali provengono la maggior parte di stranieri irregolari per una collaborazione nell'identificazione dei clandestini e per un maggiore controllo delle coste dalle quali partono gli irregolari.

Il 10 novembre 1998 è stato firmato un Protocollo di intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'interno ed il Ministro dell'ordine pubblico albanese, che segue due precedenti protocolli (del 17 settembre 1997 e dell'11 giugno 1998) per individuare le modalità di collaborazione tra le Autorità di polizia dei due Paesi; il 10 gennaio 2000 è stato sottoscritto un ulteriore protocollo. Il 5 Luglio 2000 è stato rinnovato il Protocollo d'intesa del 1997 con la previsione di una spesa complessiva di 85 mld. Questi accordi hanno come finalità la riorganizzazione delle Forze di polizia albanesi attraverso attività di consulenza, assistenza e formazione del personale per una collaborazione volta anche al contrasto dell'immigrazione clandestina ed alla criminalità ad essa collegata. Per il 1998 complessivamente sono state stanziati 20 mld⁹⁰, 18 mld⁹¹ nel 1999; 18 mld⁹² sono stati previsti per l'anno 2000. Con le risorse stanziolate dalla legge n. 212/1992, a favore dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale, sono state realizzate, tra l'altro, sale operative e sono state attivate iniziative per la formazione e l'aggiornamento per la Polizia albanese.

Per quanto attiene agli interventi di collaborazione con la Tunisia, nel triennio 1998/2000, si è proceduto alla cessione a titolo gratuito di apparecchiature ed automezzi, per un importo di 15 mld per gli anni 1998 e 1999 e di 10 mld per il 2000, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 286/1998 ed in conformità con il documento programmatico e con l'accordo raggiunto con la Nota Verbale del 6 agosto 1998.

A seguito di questa cooperazione, nell'anno 2000, sono stati rimpatriati 717 cittadini tunisini entrati irregolarmente. Più lento è stato l'avvio della collaborazione con le autorità del Marocco.

Alla Direzione generale dei servizi civili è affidata la gestione dei centri di permanenza temporanea ed assistenza, istituiti dall'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 per accogliere gli stranieri clandestini in attesa che sia eseguita l'espulsione con accompagnamento alla frontiera, o per procedere al loro soccorso, ovvero perché sono necessari ulteriori accertamenti in ordine alla loro identità o nazionalità.

Con d.m. n. 3435/50 del 30 agosto 2000, il Ministro ha emanato una direttiva generale in materia di centri di permanenza temporanea ed assistenza, ai sensi dell'art. 22, comma 1 del d.P.R. n. 394/1999. La direttiva risponde all'esigenza di assicurare omogenee modalità di trattenimento conformi alle finalità di assistenza e di rispetto della dignità dei trattenuti. Sono determinati gli obiettivi da perseguire nell'individuazione delle strutture da adibire a centri ed i principi per la loro gestione.

La pianificazione territoriale delle strutture deve tenere conto dei luoghi di sbarco, assicurando nel contempo il rispetto dell'impatto ambientale degli immobili ed uno standard di efficienza in relazione alle finalità delle strutture medesime. Gli edifici dovranno rispondere a diverse esigenze, dai controlli di sicurezza, alle necessarie aree per la vita in comune, agli uffici dei centri.

La sicurezza deve essere garantita attraverso strumenti che non consentano l'allontanamento degli stranieri ma non comportino l'ulteriore affievolimento dei diritti della

⁹⁰ 5 mld previsti dall'art. 11 della legge 19 dicembre 1997 n. 437, di conversione del d.l. 362 del 1997; 13 mld dall'art. 1, comma 2 della legge 3 agosto 1998, n. 300; 2 mld di integrazione a fine anno 1998.

⁹¹ Art 5 della legge 18 giugno 1999 n. 186, di conversione del d.l. n. 110 del 1999.

⁹² Art. 2, comma 6 bis della legge 7 marzo 2000, n. 44 di conversione del decreto legge 7 gennaio 2000, n.1.

persona trattenuta. Il trattenimento nel centro deve avvenire nel rispetto della dignità della persona e con l'assenza di qualsiasi tipo di discriminazione. Le misure per la sicurezza e l'ordine pubblico nel centro sono di competenza del questore e del personale delle Forze dell'ordine, che provvedono alla vigilanza esterna e devono intervenire all'interno in caso di necessità. Anche la gestione amministrativa dello straniero ed il suo accompagnamento presso gli uffici giudiziari e consolari sono di competenza delle Forze dell'ordine.

E' consentita ed auspicata la gestione del centro attraverso la stipula di convenzioni con enti locali o con soggetti pubblici e privati⁹³, ed in quest'ultimo caso la scelta deve avvenire a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

E' stata inoltre elaborata una "carta dei diritti e dei doveri" per il trattenimento della persona ospitata, che deve essere consegnata nelle parti essenziali allo straniero al momento del suo ingresso nel Centro.

Il cap. 2356 ha ricevuto uno stanziamento complessivo di 73,975 mld (29,475 mld di stanziamento di bilancio e 44,500 mld di variazioni nel corso dell'esercizio). Gli impegni hanno coperto la quasi totalità degli stanziamenti (73,832 mld), con economie di circa 142 mln.

La gestione dei centri di temporanea assistenza e permanenza ha comportato una spesa di circa 51,9 mld; l'assistenza degli immigrati clandestini nelle diverse strutture, ai sensi della legge n. 563/1995, circa 8,8 mld; la gestione dei centri di accoglienza, ai sensi della medesima legge n. 563 circa 2,4 mld. L'accoglienza ai profughi kosovari presso le strutture realizzate allo specifico scopo, ha comportato una spesa di circa 5,7 mld; l'assistenza presso centri utilizzati anche per accogliere gli immigrati, ex. legge 563, circa 4,8 mld. Il costo complessivo è stato pari a circa 64,260 mld.

La tabella che segue indica in dettaglio, per centri di permanenza temporanea e assistenza, istituiti ai sensi del d.lgs. 286/1999, la spesa nel triennio 1998/2000.

(in milioni)

Prefettura	1998		1999		2000	
	Oneri per gestione	Oneri per lavori e allestimento	Oneri per gestione	Oneri per lavori e allestimento	Oneri per gestione	Oneri per lavori e allestimento
Torino	104	2.752	3.354	1.833	3.725	698
Milano	845	3.247	6.792	10.875	2.361	1.348
Roma	1.572	16.944	6.481	2.619	6.083	1.546
Brindisi	309	=	212	3.512	1.352	4.109
Lecce (3 centri)	3.486	455	3.011	280	8.041	0
Catania	496	215	521	58	1.235	0
Trapani	653	480	980	=	1.626	1.059
Palermo	437	400	2.121	257	59	211
Ragusa	48	417	601	31	835	50
Catanzaro	279	=	644	=	1.785	0
Agrigento	64	1.077	277	1.688	943	709
Caltanissetta	292	172	243	840	1.213	950
Bari	=	=	26	=	=	=
Bologna	=	=	=	=	=	12.000
Totali	8.585	26.159	25.264	21.993	29.259	22.659
Totali complessivi	34.744		47.257		51.918	

Dati comunicati del Ministero dell'interno, Direzione generale dei servizi civili

⁹³ In tal senso, l'art. 22, comma 1 del d.P.R. n. 394/1999.

La spesa per lavori è stata pari a circa 20 mld, mentre ulteriori 2,4 mld sono occorsi per spese varie.

(in milioni)

Totali costi di gestione 1998/1999/2000	63.108
Totali costi per allestimento e lavori 1998/1999/2000	70.811
Totale generale	133.919

Nel 2000 gli stranieri immessi nei centri sono stati 10.459 (11.269 nel 1999); nonostante questa riduzione, la spesa per oneri di gestione è aumentata, aumento che l'Amministrazione ha motivato con un miglioramento dei servizi forniti e con una omogeneizzazione anche delle attività assistenziali (presenza medica, operatori culturali, attività informativa ecc..) anche in conformità della direttiva del Ministro del 30 agosto 2000.

La Direzione generale sta procedendo ad un monitoraggio delle spese dei centri in relazione al numero dei transiti, per una valutazione comparativa dei costi ed una maggiore conoscenza delle esigenze delle singole strutture anche in relazione alle caratteristiche degli extracomunitari. Per la realizzazione di uno stabile sistema di conoscenza e di verifica della spesa complessiva, in grado di fornire dati significativi, è necessaria una maggiore disaggregazione delle singole spese in relazione alle reciproche competenze del Dipartimento di P.S. e della Direzione generale ai servizi civili.

Nella maggior parte dei centri, la gestione dei servizi è affidata con convenzioni alla Croce Rossa Italiana⁹⁴.

Capitolo 2356

(in milioni)

Città	Denominazione centro	Spese di Gestione *	Spese per arredi e attrezzature	Spese per lavori e manutenzione
Agrigento	Lampedusa	439.082.200	79.600.800	149.132.400
"	ASI B/9	503.865.860	21.700.000	177.540.000
Brindisi	Restinco	1.352.500.000	534.496.00	3.574.096.110
Caltanissetta	Pian del Lago	893.403.200	99.000.000	851.503.200
Catanzaro	Malgrado Tutto	1.784.700.000	=	=
Lecce	L'Orizzonte	3.432.825.000	=	=
"	San Foca	1.175.400.000	=	=
"	Otranto	3.432.800.000	=	=
Milano	Via Corelli	2.391.000.000		417.362.000
"	Via Corelli**	=	888.232.355	=
Palermo	Termini Imerese	139.707.000	=	70.000.000
Ragusa	Somacen	834.480.000	=	22.000.000
Roma	Ponte Galeria	6.076.617.500	293.944.000	765.516.000
Torino	C.so Brunelleschi	3.765.300.00	241.134.790	417.1500.380
Trapani	Serraino Vulpitta	1.525.652.860	=	1.058.814.000
Como	Centro accoglienza	1.001.461.000	=	=
Crotone	S. Anna	1.022.362.000	=	155.973.000
Bari	Bari Palese	980.000.000	=	=
Foggia	Ortanova	707.000.000	=	4.800.000

* Nella categoria "gestione" sono ricompresi gli oneri imputabili alle spese di funzionamento del Centro: costo del personale, vitto, servizi sanitari, acquisto beni per l'igiene personale, utenze, interpretariato e, se attivati, le spese per l'informazione legale e l'assistenza religiosa.

** I lavori riguardano la ristrutturazione del vecchio Centro; gli oneri sono gravati sull'esercizio finanziario 2000.

⁹⁴ La Croce Rossa, sulla base di quanto approvato dal Consiglio Nazionale nella seduta del 16-17 settembre 2000, ha escluso che possano formare oggetto di convenzione i servizi di catering, pulizia e lavanderia.

Gli interventi di assistenza speciale comprendono l'adozione di misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali oltre all'esame delle istanze di asilo.

Con D.P.C.M. del 30 dicembre 1999 è stata prorogata fino al 30 giugno 2000 la validità dei permessi di protezione temporanea rilasciati a seguito dell'emanazione del D.P.C.M. del 12 maggio 1999⁹⁵. Con questo provvedimento è stata confermata l'assistenza a favore dei profughi provenienti dall'area balcanica ed è stata prevista una campagna di informazione da parte dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), per l'attuazione di un programma di rimpatrio a partire dal 1° luglio 2000.

Con D.P.C.M. 1° settembre 2000 si sono conclusi gli interventi di protezione temporanea dei profughi del Kosovo ed è stato definito il programma di rimpatrio; sono stati stabiliti gli importi dei contributi da concedere a coloro che hanno aderito al programma di rimpatrio assistito⁹⁶. Nel mese di novembre 1999 risultavano presenti 4.500 persone, che si sono ridotte di ulteriori 500 in esecuzione del citato D.P.C.M. del 30 dicembre 1999. Anche aderendo alla raccomandazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (A.C.N.U.R.), l'Amministrazione ha affrontato il problema dei profughi il cui rimpatrio poteva costituire un pericolo e per quelli che erano in possesso di un titolo per lavorare o studiare; per risolvere queste particolari situazioni sono stati rilasciati 1.467 permessi di lavoro, che non hanno inciso sul decreto dei flussi di ingresso per l'anno 2000, a favore di quei profughi in possesso di un titolo che consentiva loro un lavoro o lo studio, e 169 permessi di protezione umanitaria.

Le questure hanno rilasciato, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 286/1998, nel corso del 1999, 18.400 permessi umanitari, che comprendono i 5.800 per i profughi giunti nell'ambito dell'operazione Comiso. Non vi rientrano, invece, gli 8.000 richiedenti asilo che hanno ottenuto apposito permesso di soggiorno.

Interventi assistenziali sono previsti a favore di stranieri irregolari e a favore dei richiedenti asilo fino a quando non vengono espulsi o non ricevono un permesso di soggiorno ai sensi della normativa vigente (umanitario, per richiesta di asilo...). La materia dell'asilo è ancora oggi disciplinata dall'art. 1 della legge n. 39 del 1990⁹⁷, che ha esteso il riconoscimento dello status anche ai rifugiati che provengono da Paesi non europei. Questa legge non appare più adeguata all'incremento negli ultimi anni delle domande⁹⁸. Per i richiedenti lo status di rifugiato, ricevuto il relativo permesso di soggiorno, l'art. 1 della legge n. 39/1990 prevede una elargizione di 34.000 lire giornaliere per un massimo di 45 giorni. Trascorso tale periodo e sino al parere della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, l'assistenza ai sensi dell'art. 40 del t.u. n. 286/1998, dovrebbe essere a carico degli enti locali in quanto gli stranieri sono ormai regolarmente soggiornanti. Peraltro, l'intervento degli enti locali non avviene senza difficoltà, sia per contrasti sull'interpretazione del citato articolo sia per mancanza di risorse finanziarie da destinare all'assistenza e a favorire programmi di integrazione dei soggetti regolarmente residenti in via temporanea.

Le richieste di asilo politico sono passate dalle 2.000 del 1997 alle oltre 33.000 del 1999, dovute in massima parte dall'arrivo in Italia di grandi masse di popolazione kosovara che fuggivano dalla guerra.

La carta di soggiorno è un nuovo istituto previsto dall'art. 7 della legge n. 40/1998; è destinato agli immigrati presenti regolarmente da più di 5 anni senza aver commesso reati sul territorio nazionale e può essere considerato come uno strumento di passaggio per coloro che hanno deciso di restare definitivamente. Alla data del 10 gennaio 2001 sono state rilasciate

⁹⁵ Con riferimento all'emergenza per i cittadini kosovari è stato emanato il D.P.C.M. 19 maggio 1999.

⁹⁶ Un'indennità di viaggio di 1.500.000 lire per adulto e 500.000 lire per minore, nonché un contributo da erogarsi, previa valutazione dell'OIM, per trasporto masserizie pari a lire 500.000 per adulto, con un limite massimo di lire 1.000.000 per famiglia.

⁹⁷ La Convenzione di Ginevra nel 1951 definì la nozione di "rifugiato", avendo a riferimento i profughi europei fuggiti durante la seconda guerra mondiale.

⁹⁸ Un disegno di legge è stato approvato dal Senato ma non ha concluso il suo iter.

16.465 carte di soggiorno⁹⁹. Non si conosce il dato relativo ai possibili stranieri beneficiari dell'istituto.

6.2.2 Ministero degli affari esteri.

La politica dell'immigrazione è posta al centro anche della politica estera ed il fenomeno dei movimenti dei clandestini è considerato non più una contingenza legata a singole emergenze bensì un elemento strutturale con il quale il Paese deve confrontarsi e, pertanto, da governare in tempi medio-lunghi. Di questa evoluzione ha tenuto conto il d.P.R. 11 maggio 1999 n. 267 di riforma della struttura centrale del Ministero degli affari esteri che ha modificato il nome della Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali in Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, riconoscendo al fenomeno migratorio un ruolo di rilievo nell'attività della Direzione generale.

Le direttive generali del Ministro, in adesione al documento programmatico¹⁰⁰, confermano anche per il 2000 l'importanza dello strumento della negoziazione bilaterale con gli Stati di provenienza degli immigrati; l'art. 19 del d.lgs. n. 286/1998 subordina la riserva di quote di ingresso alla sottoscrizione di trattati per la riammissione di quanti si trovano in posizione irregolare nel territorio nazionale. Le direttive individuano alcuni Paesi con i quali devono proseguire i negoziati (Grecia, Moldavia, Ucraina, Federazione Russa, Malta, Senegal, Filippine, Costa d'Avorio, Ghana, Bielorussia) ed altri (Pakistan e Sri Lanka) con i quali le trattative devono essere avviate.

Nel 2000 è entrato in vigore l'accordo con la Svizzera e sono stati sottoscritti gli accordi con l'Algeria e la Nigeria; quest'ultimo è stato il primo accordo stipulato con un Paese dell'Africa Sub-sahariana. Devono essere stipulati gli accordi con Malta ed il Pakistan, i cui negoziati si sono conclusi, mentre sono in corso i negoziati con l'Ucraina, il Senegal, l'Egitto, le Filippine, lo Sri Lanka, e sono stati avviati contatti con l'India, il Bangladesh, la Cina, la Moldavia, la Turchia ed il Ghana¹⁰¹.

⁹⁹ La Lombardia è la Regione dove è stato rilasciato il maggior numero di carte di soggiorno (4145), seguita dall'Emilia Romagna (1935), dalle Marche (1569), dal Trentino Alto Adige (1432), dalla Toscana (1168), dal Friuli Venezia Giulia (1109), dal Piemonte (957), dalla Liguria (875), dall'Abruzzo (756), dal Lazio (667), dall'Umbria (618), dalla Puglia (110) dalla Campania (91), dalla Sicilia (98), dalla Calabria (67), dalla Sardegna (49), dal Molise (11) dalla Basilicata (5) e dalla Valle d'Aosta (4).

¹⁰⁰ Nel programma di Governo le iniziative bilaterali devono concentrarsi sull'area mediterranea, maggiormente interessata ai fenomeni migratori. Nel documento si sottolinea altresì l'esigenza che siano coinvolti anche alcuni Paesi dell'area sub-sahariana.

¹⁰¹ Dal 1994 al 1999 sono entrati in vigore i trattati di riammissione con la Polonia, la Slovenia, la Macedonia, la Lettonia, la Romania, l'Austria, la Croazia, l'Albania, la Jugoslavia, la Tunisia, l'Ungheria, la Lituania, la Bulgaria, la Francia, l'Estonia, la Slovacchia. Nello stesso periodo di tempo, sono stati firmati ma devono ancora entrare in vigore gli accordi con la Georgia, il Marocco, la Grecia e la Spagna.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati		Accordi da stipulare	
Data	Paese	Data	Paese	Stato	Paese
1994	Polonia	1997	Georgia	Negoziato concluso	Malta
1997	Slovenia	1998	Marocco	Negoziato concluso	Pakistan
1997	Macedonia	1999	Grecia	Negoziati in corso	Ucraina
1997	Lettonia	1999	Spagna	Negoziati in corso	Senegal
1998	Romania	2000	Algeria	Negoziati in corso	Egitto
1998	Austria	2000	Nigeria	Negoziati in corso	Filippine
1998	Croazia			Negoziato in corso	Sri Lanka
1998	Albania			Contatti	India
1998	Jugoslavia			Contatti	Bangladesh
1998	Tunisia			Contatti	Cina
1998	Ungheria			Contatti	Moldavia
1998	Lituania			Contatti	Turchia
1998	Bulgaria			Contatti	Ghana
1999	Francia				
1999	Estonia				
1999	Slovacchia				
2000	Svizzera				

Il contrasto all'immigrazione illegale e la regolamentazione dei flussi di ingresso sono connessi alle iniziative bilaterali, che prevedono intese ed impegni anche sul piano della cooperazione bilaterale e della cooperazione allo sviluppo. Nell'ambito del programma di riduzione della povertà, l'Amministrazione degli affari esteri ha stanziati 20 mld per interventi che dovranno essere oggetto di una progettazione concertata.

Le procedure per il rilascio dei visti di ingresso sono disciplinate dal 26 ottobre 1997 dal Trattato di Schengen, con il quale è stato sancito il principio della libera circolazione nei Paesi dell'U.E., attraverso l'abolizione delle frontiere interne e la creazione di una frontiera esterna unica, lungo la quale i controlli all'ingresso sono effettuati secondo procedure identiche. Ne è conseguita l'adozione di norme comuni in materia di visti e controllo alle frontiere esterne. I cittadini extracomunitari possono entrare nello spazio Schengen se uno dei Paesi dell'U.E. abbia rilasciato il visto.

Con decreto interministeriale del 27 luglio 2000¹⁰², le direttive per il rilascio dei visti, che erano disciplinate dalla circolare n. 8 del 17 settembre 1997, sono state modificate in conformità al regolamento di attuazione del testo unico sulla disciplina dell'immigrazione.

¹⁰² Decreto interministeriale Ministro degli affari esteri, Ministro dell'interno, Ministro del lavoro, Ministro della giustizia e Ministro della solidarietà sociale.