

(milioni di euro)

1999			2000			2001			2002		
Massa impegnabile	Impegni complessivi	%	Massa impegnabile	Impegni complessivi	%	Massa impegnabile	Impegni complessivi	%	Massa impegnabile	Impegni complessivi	%
298,0	199,5	67	405,9	300,6	74	428,0	368,5	86	419,0	382,0	91

Complessivamente, ai sensi della legge n. 49/1987, dell'art. 8 della legge n. 266/1999, della legge n. 58/2001 (sminamento umanitario) della legge n. 84/2001 (Balcani) e di singole leggi, che prevedono contributi obbligatori annuali ad alcuni organismi nazionali (Istituto Agronomico per l'Oltremare⁷²) ed internazionali, sono stati assegnati 794,4 milioni di euro⁷³ (pari a circa 1.538,1 mld di lire, 1.509 mld nel 2001), di cui 758,5 milioni di euro per interventi di cooperazione (95,5% - pari a circa 1.468,6 mld di lire, 1.349 mld nel 2001) e 35,9 milioni di euro per spese di funzionamento (4,5% - pari a circa 69,5 mld di lire, 69 mld nel 2001). Nessun finanziamento è stato attribuito nel 2002 ai sensi delle leggi sull'Albania n. 300/1998 e n. 186/1999. Sono stati reiscritti 23,7 milioni di somme perente. La Direzione generale aveva la facoltà di disporre aiuti alimentari, in attuazione della Convenzione di Londra a valere sul bilancio dell'AGEA, per un importo massimo di 36,2 milioni di euro.

(milioni di euro)

Anni	1999	2000	2001	2002
Residui	84,3	89,5	48,9	30,3
Economie	14,0	26,6	10,4	6,5

Quest'ultima tabella mette in evidenza la maggior capacità di impegno e di spesa della struttura, che dall'anno 2002 ha ridotto sensibilmente la quota sia delle economie sia dei residui. Con particolare attenzione agli interventi, la capacità di impegno sulla massima impegnabile è passata dal 61,6% del 1999 al 92,6 del 2002, seguendo un trend costante.

Per una valutazione della capacità di realizzazione può essere utilizzato l'indicatore offerto dal rapporto tra erogazione e cassa, che evidenzia un netto incremento nell'esercizio in esame:

(milioni di euro)

Tipologie di spesa	1999			2000			2001			2002		
	Cassa	Totale erogato	%	Cassa	Totale erogato	%	Cassa	Totale erogato	%	Cassa	Totale erogato	%
Funzionamento: personale	27,3	11,9	43,6	23,1	13,4	58,0	28,4	14,4	50,7	21,8	15,8	72,5
beni e servizi	12,2	9,6	78,7	15,2	9,9	65,1	17,6	13,0	73,9	14,2	13,5	95,1
Interventi ⁷⁴	399,2	329,4	82,5	489,1	396,7	81,1	748,1	538,0	71,9	649,0	600,7	92,6
Contributi organizzazioni non governative	27,2	27,2	100,0	46,3	46,3	100,0	56,5	56,5	100,0	25,2	25,2	100,0
Totale	466,1	378,2	81,1	573,9	466,5	81,2	850,8	622,1	73,1	710,4	655,4	92,2

⁷² Per l'esame dell'attività dell'Istituto si rinvia al paragrafo 5.

⁷³ Di cui: 453,5 milioni di euro dalla legge finanziaria 2002, 206,6 milioni di euro per trasferimenti dal fondo rotativo ex legge n.266/1999, 15,5 dalla legge di bilancio per contributi obbligatori, 15,5 dalla legge Balcani n. 84/2001, 9,8 milioni di euro dalla legge per lo sminamento umanitario n. 58/2001, 6,8 milioni di euro dalla legge di bilancio per spese di funzionamento (capito a gestione unificata da parte della Direzione generale del Personale) e 91,9 milioni di euro quali residui di stanziamento 2001.

⁷⁴ Sotto la voce "interventi" sono comprese anche le spese per il contenzioso.

L'erogato sulla cassa è passato da un tasso di realizzazione dell'81% nel 1999 al 92% nel 2002.

Il Fondo rotativo presso il Mediocredito centrale, per iniziative di credito di aiuto, della cui programmazione ed istruttoria è competente la Direzione generale, aveva una consistenza al 1° gennaio 2002 di circa 65,1 milioni di euro, di circa 80,5 milioni di euro al 31 dicembre (al netto degli impegni in essere), mentre l'accantonamento per il finanziamento parziale di imprese miste ai PVS è al 31 dicembre 2002 di circa 80,5 milioni di euro (al netto degli impegni in essere).

Nel 2002 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per 906,4 milioni di euro (pari a circa 1.755 mld di lire, 1.406,8 mld nel 2001), recuperando il decremento del 2001 rispetto all'esercizio 2000; la ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato 641,4 milioni di euro per doni (pari a circa 1.241 mld di lire, 1.046,0 mld nel 2001, 903,5 mld nel 2000, 525,9 mld nel 1999); 258,4 milioni di euro (pari a circa 500 mld di lire, 360,2 mld nel 2001, 572,8 mld nel 2000 e 527,7 mld nel 1999) per crediti di aiuto e 6,7 milioni di euro per le imprese miste (pari a circa 12,9 mld di lire, 600 milioni nel 2001, 7 mld nel 2000 e 42,5 mld nel 1999). Particolarmente significativo è stato l'incremento dei finanziamenti alle imprese miste che, peraltro, non costituiscono aiuto allo sviluppo per il parametri stabiliti dall'OCSE.

Per quanto di competenza del Direttore generale, relativamente ai progetti di importo inferiore a 10,3 milioni di euro (pari a 2 mld di lire), sono stati approvate 627 delibere, per un importo complessivo di 199 milioni di euro. Il deliberato totale per il 2002 ammonta a 1.105,4 milioni di euro.

L'aiuto pubblico allo sviluppo utilizza frequentemente come veicoli di realizzazione degli interventi le Organizzazioni Non Governative (ONG), che includono una varietà di associazioni senza scopo di lucro, che realizzano progetti di sviluppo nei PVS. Impiegano personale volontario ed operano coinvolgendo i Paesi destinatari degli aiuti negli stessi processi di crescita economica e sociali (c.d. sviluppo partecipativo). Nell'esercizio in esame sono stati approvati dal Comitato Direzionale 95 nuovi progetti; per quattro di questi programmi, poiché operavano con finanziamenti autonomi, le ONG interessate hanno dovuto richiedere esclusivamente il riconoscimento della conformità dei programmi ai criteri stabiliti dalla legge (n. 49/1987). Ne consegue che, la Direzione generale si è assunta i soli oneri relativi alla copertura previdenziale, assistenziale e assicurativa del personale, volontario e cooperante. La maggior parte degli interventi ha un carattere multisettoriale e formativo, ma sono stati interessati anche i settori socio-sanitario, lo sviluppo rurale, il sostegno alla micro-imprenditorialità⁷⁵. Gli impegni complessivi nel 2002, per interventi promossi dalle ONG, sono stati pari a circa 54,9 milioni di euro.

La tabella che segue indica, per canali di intervento⁷⁶, l'ammontare degli impegni e delle erogazioni. E' esclusa la spesa relativa al contenzioso per il quale si è provveduto a pagamenti nell'esercizio in esame.

⁷⁵ In America Latina la cooperazione non governativa ha operato soprattutto per riattivare azioni di solidarietà e di promozione allo sviluppo, necessarie nella grave crisi economica che ha colpito dal 2001 l'area. In Asia, un elemento fortemente innovativo, ha riguardato la Corea del Nord, dove un intervento multisettoriale ha riguardato la sicurezza alimentare nella provincia di Kangwon. In India, l'iniziativa approvata mira a fronteggiare lo sfruttamento minorile. L'area del Bacino del Mediterraneo e del vicino Oriente è stata interessata da dieci iniziative per lo sviluppo rurale, con particolare attenzione alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti ed alla promozione delle attività artigianali, per la creazione di micro-imprese.

⁷⁶ La cooperazione si può sviluppare attraverso diversi canali: bilaterale, multilaterale e multi-bilaterale. Il primo vede il coinvolgimento diretto del paese donatore nei confronti del paese beneficiario; il secondo si articola tra le organizzazioni internazionali (come le Nazioni Unite o la Banca Mondiale) o regionali (l'Unione Europea o le banche regionali di sviluppo) che operano nei Paesi in via di sviluppo. Nella cooperazione multi-bilaterale, il singolo Paese donatore, per la gestione di un'iniziativa concordata con il paese ricevente, ricorre ad un organismo internazionale; emergenza, organizzazioni non governative; formazione.

(milioni di euro)

Canali di intervento	Impegni 2001	Impegni 2002	Erogazioni 2001	Erogazioni 2002
Bilaterale	55,80	102,80	44,70	70,30
Multilaterale	237,56	280,50	237,50	307,6 ⁷⁷
Multi-bilaterale	198,10	147,90	143,50	110,70 ⁷⁸
Emergenza	61,18	52,63	54,80	47,20
Organizzazioni non governative	42,51	55,00	30,30	44,40
Formazione	12,17	22,43	9,00	11,60
Totali	607,32	661,26	519,80	591,80

Gli impegni hanno avuto la seguente ripartizione geografica: Africa subsahariana 30% (50% nel 2001, 38% nel 2000), Medio Oriente e Nord Africa 12% (13% nel 2001, 33% nel 2000), Europa balcanica 15% (8% nel 2001, 11% nel 2000), America 32% (9% nel 2001, 12% nel 2000), Asia 11% (20% nel 2001, 6% nel 2000). Il 78% degli impegni è stato assunto verso le regioni ed i Paesi indicati prioritari dagli indirizzi del CIPE del 1995.

La legge n. 58 del 2001⁷⁹ ha istituito il fondo per lo sminamento umanitario, dotato di un finanziamento triennale che, per il 2002, ha previsto uno stanziamento di 9,8 milioni di euro (pari a circa 18,9 mld di lire, 5 mld nel 2001). La Direzione generale ha soltanto la gestione dei contributi, mentre la gestione politica e la scelta dei programmi sono rimesse alla Direzione generale Affari Politici Multilaterali. I fondi sono stati interamente impegnati. La somma è stata destinata all'Agenzia delle Nazioni Unite UNMAS⁸⁰.

L'Italia ha deciso la cancellazione del 100% dell'intero debito dei PVS, sia quello ristrutturabile, sia quello in linea di principio non ristrutturabile.

Nel periodo ottobre 2001/marzo 2003 sono stati cancellati debiti per 1.092,66 milioni di euro, sono pronti alla firma accordi bilaterali per 165,24 milioni di euro ed in fase di avanzata negoziazione altri 428,13 milioni di euro.

4.4 L'Aiuto Pubblico Italiano allo Sviluppo.

Tenuto conto che l'aiuto pubblico allo sviluppo si articola attraverso gli interventi di diversi soggetti, si è ritenuto di predisporre uno schema riassuntivo che dia conto delle risorse nazionali destinate ai Paesi in via di sviluppo. Si tratta di un primo tentativo, probabilmente non esaustivo, che richiede ulteriori approfondimenti da sviluppare nei prossimi esercizi. I dati sono stati forniti dalla Direzione generale, che ne cura la raccolta per la trasmissione, entro il mese di luglio, all'OCSE.

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) si articola, soprattutto, su due linee strategiche, affidate principalmente alla responsabilità del Ministero degli affari esteri (doni, crediti di aiuto, aiuti alimentari) e del Ministero dell'economia (trasferimenti all'U.E., ricostituzione del capitale di banche e fondi di sviluppo, ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo⁸¹). Infatti, circa un terzo dell'aiuto pubblico allo sviluppo è gestito

⁷⁷ L'incremento è da ricondurre all'istituzione del "Fondo salute" per la lotta all'AIDS, la cui collocazione nel canale multilaterale viene determinata da esigenze contabile; in realtà potrebbe essere considerata tra il bilaterale.

⁷⁸ Il decremento è da ricondurre alla loro destinazione al "Fondo salute".

⁷⁹ Legge 7 marzo 2001, n. 58.

⁸⁰ United Nations Mine Action Service.

⁸¹ Nel periodo ottobre 2001/marzo 2003 si è provveduto alla cancellazione del debito estero dei Paesi più poveri per un ammontare complessivo di 1.092,66 milioni di euro, che ha interessato il Benin, la Bolivia, il Burkina Faso, il Camerun, il Ciad, l'Etiopia, il Ghana, la Guinea, il Malati, il Mali, la Mauritania, il Mozambico, il Senegal, la Sierra leone, la Tanzania e l'Uganda. Con accordi bilaterali in corso di perfezionamento, verrà cancellato il debito alla Costa d'Avorio, L'Etiopia e la Guinea Bissau per un importo complessivo di 165,24 milioni di euro. E' in corso di negoziazione la cancellazione del debito della Repubblica Democratica del Congo per 428,13 milioni di euro. L'Italia ha deciso di cancellare l'intero debito dei Paesi più poveri.

dall'Amministrazione degli affari esteri ed un terzo dal Ministero dell'economia e delle finanze. Una quota residua è erogata da altri Ministeri e dalle regioni, province e comuni nell'ambito della cooperazione decentrata⁸².

<i>(milioni di euro)</i>		
	Impegni	Erogazioni
Bilaterale		
- Ministero degli affari esteri	450,2	361,6
- Esterno al MAE	789,1	789,5
Totale	1.239,3	1.151,2
Multilaterale		
- Ministero degli affari esteri	278,8	299,8
- Esterno al MAE	1.211,6	1.118,7
Totale	1.490,5	1.418,6
Doni		
- Ministero degli affari esteri	729,1	661,5
- Esterno al MAE	2.000,7	1.908,2
Totale	2.729,8	2.569,8
Crediti di aiuto	210,7	- 115,2⁸³

L'aiuto bilaterale esterno nel 2002 è da ricondurre agli interventi dell'AGEA (ex AIMA), che ha consegnato aiuti alimentari per 45,0 milioni di euro (pari a circa 87,1 mld di lire; 59,2 mld nel 2001; 67,4 mld nel 2000 e 75,8 mld nel 1999) ed ai seguenti ministeri, oltre al Ministero degli affari esteri.

<i>(milioni di euro)</i>		
	Impegni	Erogazioni*
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio	=	9,8
Ministero delle attività produttive (Direzione generale degli scambi e internazionalizzazione delle imprese)	4,2	4,2
Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria)	=	3,3
Ministero dell'interno (Direzione centrale servizi civili, immigrazione e asilo)	15,5	14,0
Ministero dell'istruzione e dell'università	691,6	691,6
Ministero dell'economia e delle finanze	1,4	1,4
Totali	757,9	769,5

* Le erogazioni sono a fronte anche di impegni degli esercizi precedenti.

Le risorse del Ministero dell'economia e delle finanze sono utilizzate anche per la cancellazione del debito dei PVS.

Si deve, altresì, aggiungere la quota del CNR (Dipartimento attività internazionali) e dell'Università di Bologna, che complessivamente hanno impegnato 0,816 milioni di euro, interamente erogati. Aggiungendo i 30,3 milioni di euro dell'Amministrazione degli esteri, il totale dell'aiuto ha raggiunto circa 789,1 milioni di euro di impegni e 789,5 milioni di euro di erogato.

La concessione di crediti avviene attraverso il Medio Credito Centrale, che gestisce il fondo di rotazione di cui alle leggi n. 227 del 1977 e n. 49 del 1987⁸⁴.

⁸² Già la legge n.49/1987, all'art. 2, commi 4 e 5 e nel relativo Regolamento di esecuzione, d.P.R. 12 aprile 1988, art. 7, era stata riconosciuta alle regioni, province autonome e comuni la possibilità di formulare proposte ed attuare alcune iniziative di cooperazione allo sviluppo. Con deliberazione n. 12 del 17 marzo 1989, il soppresso Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo aveva disciplinato la facoltà di iniziativa e le modalità di collaborazione con la Direzione generale.

⁸³ Il segno negativo è determinato dal maggiore ammontare dei rientri rispetto al dato finale delle erogazioni.

⁸⁴ Legge 24 maggio 1977, n. 227, art. 26 e legge 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 6 e 7.

Il Ministero dell'economia ha sottoscritto partecipazioni al capitale di Organismi internazionali per 240,22 milioni di USD (*World Bank Group*) e 73,89 milioni di USD (*Regional Banks*).

La cooperazione decentrata si va sviluppando attraverso una crescita dei soggetti e delle iniziative locali a fronte, peraltro, della mancanza di una legislazione nazionale che disciplini in modo unitario la materia. Il Ministero, per assicurare ampie sinergie negli interventi di cooperazione, che oltre a rendere più efficace l'aiuto valorizzi anche il ruolo dell'Italia, si è dotato di strumenti atti ad orientare e sostenere gli enti locali nel quadro di convergenti obiettivi ed interessi, attraverso apposite Linee di indirizzo, approvate nel mese di marzo 2002 dal Comitato Direzionale. Prioritariamente è stato approvato un piano di formazione degli operatori regionali e degli enti locali nel settore della cooperazione, attraverso il cofinanziamento di programmi espletati dall'ANCI (Progetto Solaria) per i comuni e dall'Osservatorio Interregionale per la Cooperazione allo Sviluppo (OICS) per le regioni. Un particolare accordo-quadro è stato sottoscritto tra Direzione generale e Regione Lazio per il coordinamento delle azioni e per il cofinanziamento dei progetti e dei programmi approvati dalla Regione. Con la Regione Toscana è stata sottoscritta una convenzione per il cofinanziamento di un programma di cooperazione che vede interessati gli enti locali toscani e 21 comuni di quattro Stati balcanici.

In collaborazione con l'ANCI e l'OICS è stata programmata la realizzazione di una banca dati sull'attività di cooperazione delle autonomie locali, con fini conoscitivi e statistici.

Inoltre, un accordo quadro è stato sottoscritto dalla Direzione generale e dall'Unione delle Province Italiane (UPI), nel mese di novembre 2002, per la valorizzazione delle iniziative di cooperazione delle province e per favorire il flusso di informazioni sui rispettivi indirizzi programmatici. Un convenzione è stata stipulata con la Provincia autonoma di Trento per il cofinanziamento di un progetto di formazione in Somalia.

Le Regioni utilizzano soprattutto i finanziamenti comunitari, con particolare riguardo al programma Interreg III di cooperazione transfrontaliera e finanziamenti governativi, oppure operano di concerto con Organizzazioni internazionali.

4.5 Attività di valutazione e controllo.

Nel mese di marzo 2002 è stato pubblicato il manuale di monitoraggio e valutazione, che deve favorire l'adozione delle metodologie OCSE. Ad oggi, peraltro, non è stata fornita alcuna indicazione in merito al suo utilizzo; permane dunque una lacuna di conoscenza degli esiti degli interventi, con riguardo sia alla valutazione dell'azione amministrativa, del rispetto delle procedure e dei tempi, sia dell'impatto che gli aiuti hanno effettivamente avuto sulle realtà nelle quali dovevano incidere.

4.6 Contenzioso.

Dal 1992, la Struttura Operativa ex FAI⁸⁵ ha definito quasi la totalità dei contenziosi (circa 100) emersi nella realizzazione dei 900 progetti, avviati dal Fondo Aiuti Italiani dalla sua costituzione. Alla data del 1° gennaio 2002 erano ancora irrisolti 35 contenziosi dei quali sono ancora pendenti 8, con ricorsi in sede giurisdizionale⁸⁶, per una richiesta complessiva di circa 25 milioni di euro. Di queste, tre sono oggetto di definizioni in via stragiudiziale.

⁸⁵ Con decreto ministeriale del 9 agosto 1991, venne costituito un Gruppo Consultivo in materia di contenzioso, per la definizione dei programmi avviati dal FAI, con una Struttura Operativa alla quale era affidato il compito di predisporre le deliberazioni del Gruppo Consultivo e di avviare a soluzione il crescente numero di vertenze tra la Direzione generale e le imprese affidatarie di iniziative finanziate con la legge n. 73 del 1985 (abrogata dalla legge n. 49 del 1987). Con la legge n. 121 del 1994 il Gruppo Consultivo è stato sostituito dalla Commissione per il Contenzioso, che ha operato fino al mese di marzo 2001.

⁸⁶ Attesa l'esiguità dei casi rimasti irrisolti, l'Amministrazione si determinerebbe a chiudere la Struttura Operativa ex FAI e trasferire le ultime vertenze all'Ufficio giuridico della Direzione generale.

La definizione del contenzioso si è protratta negli anni attraverso molteplici difficoltà, dipendenti da problemi organizzativi della Struttura, dalla natura delle controversie, originate da attività contrattuali svoltesi in Paesi esteri, con l'implicazione anche di vicende politiche che in alcuni casi avevano condizionato lo svolgimento delle attività, dal frequente ricorso alla clausola contrattuale dell'arbitrato, i cui lodi si sono conclusi spesso con la soccombenza dell'Amministrazione. Negli ultimi anni, l'Amministrazione ha preferito la definizione stragiudiziale delle vertenze, dimostratasi meno onerosa della via giudiziaria ed arbitrale.

Complessivamente, nell'esercizio in esame, sono stati impegnati per interessi e spese legali, esclusa la sorte capitale, 15,1 milioni di euro.

5. L'Istituto Agronomico per l'Oltremare.

5.1 Quadro di riferimento programmatico.

L'Istituto, "organo tecnico scientifico del Ministero degli affari esteri", con sede in Firenze⁸⁷ è stato istituito con r.d. n. 251 del 1910 ed è disciplinato dalla legge n. 1612 del 1962 con il compito di insegnare, elaborare e trasferire tecnologie nel campo dell'agricoltura tropicale e subtropicale. Le sue finalità sono state estese al campo dell'ambiente ed ai temi dello sviluppo sostenibile anche con riguardo ai Paesi in via di transizione. La peculiarità di questa istituzione le consente di collaborare con analoghi organismi europei ed extraeuropei, nel settore della cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale, formando competenze italiane e straniere.

L'Istituto opera in base alla citata legge n. 1612 del 1962 ed alla legge n. 49 del 1987⁸⁸, per la cooperazione allo sviluppo.

Gli obiettivi per il 2002 sono stati individuati nel recupero del ruolo conferito all'Istituto dalla legge, valorizzando il suo mandato istituzionale quale organo scientifico del Ministero nel campo dell'agricoltura e della gestione delle risorse naturali; promuovere il ruolo dell'Istituto sia nei rapporti interistituzionali, nell'ambito della cooperazione tecnica, scientifica e di sviluppo italiana sia in campo internazionale, nella collaborazione con l'E.U. e con le Agenzie delle Nazioni Unite.

I settori di attività individuati sono i seguenti: valorizzazione del mandato istituzionale, con la partecipazione ai lavori sull'implementazione dei trattati di Rio del 1992, sulla biodiversità e la desertificazione; conferma dell'Istituto come soggetto per la formazione e l'aggiornamento nel campo dell'agricoltura e dell'ambiente; arricchire l'Istituto con una connotazione più decisamente europea; valorizzare il ruolo di consulenza, assistenza tecnica e formazione nel settore della politica italiana di cooperazione; accrescere il dialogo con le organizzazioni non organizzative.

5.2 Analisi di consuntivo.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati al bilancio del Ministero. Le entrate sono state pari a circa 3,962 milioni di euro (pari a circa 7,6 mld di lire; 15,2 mld nel 2001), interamente impegnati, con pagamenti per circa 2,876 milioni di euro (circa 5,5 mld di euro; 13,2 mld nel 2001).

L'entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2002 ha determinato un taglio degli stanziamenti di circa 89.000 euro, pari al 100% dello stanziamento allocato sul capitolo 1607, relativo al Fondo Unico di Amministrazione, con conseguenti difficoltà nei rapporti con il personale. Nel contempo, in applicazione del comma 5, dell'art. 1, che ha previsto la chiusura inderogabile dell'esercizio al 31 dicembre, non è stata approvata la variazione di bilancio richiesta dall'Istituto, relativa a progetti finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, per un importo di circa 311.000 euro, con conseguente impossibilità di realizzazione

⁸⁷ La struttura si è arricchita con il Centro di Formazione e si è sviluppata principalmente a scopo didattico; dispone di una biblioteca, di laboratori e di un Centro di documentazione.

⁸⁸ Legge 26 ottobre 1962, n. 1612; legge 26 febbraio 1987, n. 49.

delle iniziative alle quali erano destinati tali fondi. Inoltre, in conseguenza della mancata imputazione dei fondi pervenuti da altre Amministrazioni ai pertinenti capitoli di bilancio, ha determinato un bilancio consuntivo con un avanzo di cassa.

Infine, la limitazione degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti nella percentuale prevista dal richiamato decreto n. 164 sta determinando che l'Istituto provvede al pagamento delle fatture rimaste in sospeso, relative a forniture già avvenuto nel 2002, con le risorse previste nel bilancio 2002.

5.3 Profili di attività istituzionale.

L'Istituto nell'esercizio in esame ha gestito, per conto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, dieci progetti di cooperazione allo sviluppo, incentrati soprattutto sulla formazione ed assistenza tecnica a sostegno delle istituzioni dei Paesi beneficiari. Questi progetti si sviluppano in particolare nel settore della cooperazione tecnica scientifica attraverso proprio personale specializzato o di altri enti scientifici italiani, nella formazione dei quadri tecnici locali, con insegnamenti pratici in loco o attraverso stages tematici presso la sede dell'Istituto o presso altre istituzioni scientifiche italiane, nella fornitura di materiali ed attrezzature.

Sono in corso di realizzazione alcuni progetti che interessano l'Algeria (circa 516 milioni di euro), il Senegal (un programma per circa 3 milioni di euro ed un progetto per circa 1,3 milioni di euro), i Paesi facenti parte del CILSS (*Comit permanent interétats de lutte contre la secheresse dans le Sahel*: Burkina Faso, Capo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Niger, Senegal e Tchad e Paesi dell'Africa occidentale costiera) (circa 929.000 euro), la Cina (circa 1,3 milioni di euro), la Libia (circa 996.000 euro), l'Angola (circa 1,549 milioni di euro).

Nel contempo, si sta procedendo alla formulazione di un progetto di sostegno al programma agricolo nazionale di iniziativa del Governo Algerino, alla definizione di un programma per la conservazione in situ e la valorizzazione delle risorse genetiche delle specie di interesse agro-alimentare in Brasile, alla formulazione, in collaborazione con l'Unità Tecnica Locale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, di un progetto nei Territori Palestinesi Occupati; quest'ultimo per un finanziamento di circa 1,1 milioni di euro.

Studi di fattibilità sono stati commissionati all'Istituto da Organismi internazionale, quali la FAO⁸⁹, per la realizzazione del data base digitale del *land cover* della Repubblica Democratica del Congo, e dall'*United Nations Conventions to Combat Desertification* (UNCCD), per la realizzazione di un programma di formazione per migliorare la capacità di proporre progetti, nell'ambito delle problematiche relative alla *land degradation* e alla biodiversità. Vi ha partecipato personale delle pubbliche amministrazioni e delle organizzazioni non governative provenienti da diversi Paesi africani, anglosassoni e francofoni.

La Regione Toscana, confermando una sempre maggiore attenzione che le stesse regioni hanno per la cooperazione allo sviluppo, ha affidato all'Istituto l'organizzazione del Segretariato operativo e la gestione del sistema informativo della cooperazione decentrata della Regione, nonché la realizzazione di un progetto di formazione in Italia ed in loco di quindici tecnici in Argentina, Colombia ed Ecuador e la realizzazione di un progetto nel settore sanitario in Vietnam.

L'Istituto, inoltre, ha sviluppato collaborazioni scientifiche con diversi Centri ed Istituto stranieri e partecipa ad Organismi internazionali che hanno le medesime finalità istituzionali.

⁸⁹ "Land cover multipurpose Africover (DIGITAL) Database on environmental resources on Democratic Republic of Congo".

Ministero dell'interno**Sintesi e conclusioni.****1. Programmazione.**

2. Analisi dei risultati di consuntivo: *2.1 Profili generali; 2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione per funzioni-obiettivo; 2.3 Analisi della spesa per Centri di responsabilità e profili di attività istituzionale:* 2.3.1 Dipartimento per gli affari interni e territoriali: 2.3.1.1 Decreto legge n. 194/2002; 2.3.1.2. Uffici Territoriali di Governo; 2.3.1.3 Finanza locale; 2.3.2 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; 2.3.2.1 Decreto legge n. 194/2002; 2.3.2.2 Fondo Edifici di Culto; 2.3.2.3 Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso; 2.3.3 Dipartimento della Pubblica Sicurezza: 2.3.3.1 Decreto legge n. 194/2002; 2.3.3.2 "Polizia di prossimità" e "Polizia di continuità"; 2.3.3.3 Collaborazione istituzionale per la sicurezza delle città; 2.3.3.4 Programma operativo: sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia; 2.3.4 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile: 2.3.4.1 Decreto legge n. 194/2002; 2.3.4.2 Difesa civile; 2.3.4.3 Incendi boschivi; *2.4 Leggi pluriennali di spesa.*

3. Personale: *3.1 Corpi di Polizia; 3.2 Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*

4. Immigrazione: *4.1 Considerazioni generali; 4.2 Le Amministrazioni interessate;* 4.2.1 Ministero dell'interno; 4.2.2 Ministero della giustizia; 4.2.3 Ministero degli affari esteri; 4.2.4 Ministero del lavoro e delle politiche sociali; 4.2.5 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; *4.3 Risultati di consuntivo.*

5. Protezione civile.

<i>(migliaia di euro)</i>								
Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	71.686	72.329	194	64.592	64.592	68.999	2.554	7.274
2. Affari interni e territoriali	16.880.489	20.685.287	3.975.190	16.647.164	16.527.476	18.353.847	9.503.047	7.021.392
3. Vigili del fuoco soccorso pubblico e difesa civile	1.458.894	1.602.574	111.647	1.367.388	1.320.217	1.396.361	317.949	75.919
4. Libertà civili e immigrazione	168.812	180.763	19.343	145.768	137.695	142.529	37.567	27.139
5. Pubblica sicurezza	6.735.161	7.030.911	468.087	6.588.011	6.410.223	6.577.952	1.105.916	191.588
TOTALE AMMINISTRAZIONE	25.315.043	29.571.864	4.574.462	24.812.922	24.460.204	26.539.688	10.967.034	7.323.312

Sintesi e conclusioni.

Come è noto, la riforma organizzativa dell'amministrazione periferica del Ministero dell'interno è stata ridisegnata dal d.lgs. n. 300/1999 intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio Territoriale di Governo (UTG), organicamente inserito nel Ministero e retto dal prefetto, posto in rapporto funzionale con il Governo per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali. Le prefetture sono state trasformate in uffici di governo (art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999) ed esercitano, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici¹, a fianco, come si è detto, alle funzioni di rappresentanza generale del Governo. Tale ruolo è stato di recente confermato dalla legge n. 131/2003².

Nonostante il tempo trascorso, la riforma non è stata ancora pienamente realizzata per le difficoltà che tale accorpamento funzionale, organizzativo e logistico incontra, da ricondurre alle resistenze di alcune Amministrazioni statali, che non ritengono attuabile la confluenza delle funzioni negli UTG per un asserito carattere specialistico e tecnico delle stesse. A tutt'oggi, le Prefetture non hanno potuto assumere, nella veste di Uffici Territoriali di Governo, la piena operatività che era da attendersi, atteso che i preesistenti Uffici periferici delle Amministrazioni di settore di fatto non sono confluiti nelle nuove realtà organizzative, disattendendo, in tal modo, l'obiettivo di realizzare una sinergia di tutte le funzioni strumentali all'interno di questi nuovi servizi comuni³. Si registra, pertanto, un divario tra disegno riformatore e sua effettiva realizzazione.

¹ Rimangono, peraltro numerose eccezioni: oltre alle amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e della giustizia (Ministero della difesa e della giustizia), manterranno gli apparati periferici il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, per i beni e le attività culturali.

² Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"

³ Peraltro, l'Amministrazione dell'interno ha provveduto, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 287/2001, a predisporre una schema di decreto di organizzazione, attualmente all'esame preliminare del Dipartimento della Funzione Pubblica, con il quale sono state individuate le aree funzionali afferenti i servizi comuni, ai quali è da riconnettersi la destinazione del personale delle Amministrazioni di provenienza. Dalla confluenza di funzioni dovrebbero essere escluse le articolazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 6 luglio 2002, n. 137 che, all'art. 1, ha previsto la soppressione delle preesistenti articolazioni con l'istituzione dei c.d. Servizi integrati infrastrutture e trasporti di livello regionale (S.I.I.T.), individuandoli quali articolazioni periferiche del Ministero medesimo. Mentre sembrerebbe non potersi negare, ma anche su questo punto sussiste una diversa posizione da parte dell'Amministrazione interessata, la confluenza delle strutture periferiche del Ministero delle comunicazioni, in considerazione dell'assenza di espressa statuizioni normative che la escludano. Lo schema di provvedimento in parola individua le modalità di gestione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali, ripartite in cinque aree funzionali (pianificazione e controllo; gestione del personale; amministrazione; servizi generali ed attività contrattuale) ed istituisce l'Ufficio Relazioni con il pubblico. Sono definiti i rapporti intercorrenti tra Prefetto e Ministri preposti alle Amministrazioni, le cui strutture periferiche confluiscono negli UTG con di dirigenti, secondo i

Il legislatore, con l'art. 10 della richiamata legge n. 131/2003, ha ribadito il ruolo del prefetto, nei capoluoghi di Regione, quale rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, ed ha individuato le funzioni che esercita in tale ruolo. In particolare, deve garantire il rispetto del principio di collaborazione tra Stato e Regione, la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri –Dipartimento per gli affari generali ed ai ministri interessati, degli statuti e delle leggi regionali⁴ e l'eventuale invio degli stessi alle Avvocature dello Stato competenti, la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione⁵, l'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri, esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2 della Costituzione, la verifica dell'interscambio delle informazioni, l'indizione delle elezioni regionali.

Nella Relazione al Parlamento sull'esercizio 2001, era stata data notizia della deliberazione della Corte⁶ con la quale era stato rifiutato il visto ad alcuni decreti ministeriali⁷, con i quali l'Amministrazione, sul presupposto dell'unitarietà della carriera prefettizia, che ha comportato l'attribuzione a tutti i soggetti che ne fanno parte delle funzioni dirigenziali, aveva previsto una quantificazione complessiva di numero di posti di funzione di viceprefetto (719, distribuiti tra uffici centrali e periferici) superiore al totale dei posti in organico (623 unità)⁸. Il rifiuto del visto da parte della Corte trovava motivazione sul presupposto che l'unitarietà della carriera non comporta interscambiabilità dei compiti tra i vice prefetti e i vice prefetti aggiunti, le cui funzioni mantengono una netta differenziazione e sono attribuite "secondo i livelli di responsabilità e gli ambiti di competenza correlati alla qualifica ricoperta"⁹. In particolare, nella richiamata deliberazione si affermava che, con semplici provvedimenti amministrativi di natura non regolamentare, non è possibile modificare disposizioni di legge di carattere imperativo, sulla base di una valutazione delle esigenze organizzative relative all'utilizzazione del personale delle diverse qualifiche, discordante da quella prevista dal legislatore. Inoltre, al criterio organizzativo prescelto dall'Amministrazione sarebbe conseguito il necessario ricorso al sistema delle reggenze per assicurare la titolarità degli uffici eccedenti le disponibilità di organico dei viceprefetti, in contrasto con il carattere del tutto eccezionale dell'istituto della reggenza, che non può essere considerato come strumento istituzionale e generalizzato, volto a far fronte ad esigenze di durata indeterminata e a superare i limiti derivanti dalla determinazione dei ruoli organici. Successivamente alla deliberazione della Corte, il legislatore con il DL n. 83 del 2002¹⁰, art. 7, ha previsto che nell'ambito del ruolo della carriera prefettizia le dotazioni organiche possono essere modificate per esigenze funzionali connesse alla compiuta attuazione della riforma di cui al d.lgs. n. 139 del 2000. Con dm 10 ottobre 2002 è stata individuata una diversa ripartizione delle qualifiche con un incremento di 106 posti (10 per i prefetti, 96 per i viceprefetti) e con una contestuale riduzione di 153 posti di viceprefetti aggiunti, per rispettare la disposizione della norma che prevedeva l'equivalenza sul piano finanziario. Ad oggi, non

cinque aree funzionali (pianificazione e controllo; gestione del personale; amministrazione; servizi generali ed attività contrattuale) ed istituisce l'Ufficio Relazioni con il pubblico. Sono definiti i rapporti intercorrenti tra Prefetto e Ministri preposti alle Amministrazioni, le cui strutture periferiche confluiscono negli UTG con i dirigenti, secondo i moduli indicati dal d.lgs. n. 165 del 2001. Ai dirigenti sono comunque conservate le competenze inerenti le attribuzioni assegnate dalle Amministrazioni di provenienza, ad esclusione di quelli relativi alla gestione unitaria dei servizi comuni.

⁴ Per le finalità di cui agli articoli 123 e 127 della Costituzione.

⁵ Trattasi delle intese e del coordinamento previsti dalle leggi statali nelle materie di cui all'art. 118, terzo comma della Costituzione e delle misure di coordinamento tra Stato ed autonomie locali. Di cui all'art. 9, comma 5 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

⁶ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità, Collegio I, deliberazione n. 13/2002/P del 18 aprile 2002.

⁷ Del 28 dicembre 2001.

⁸ Art. 2, comma 3, del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139.

⁹ Art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 139 del 2000.

¹⁰ DL 6 maggio 2002 n. 83, convertito in legge 2 luglio 2002, n. 133.

sono stati ancora effettuati gli scrutini per la copertura dei 96 posti di vice prefetto e per gli ulteriori posti resisi disponibili.

Già in sede di Relazione sull'esercizio 2001, era stata sottolineata la volontà dell'Amministrazione di intervenire sul piano organizzativo per una più razionale distribuzione sul territorio dei presidi della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, attraverso l'eliminazione delle duplicazioni di uffici, se sovrabbondanti, il potenziamenti di altri che necessitano di un numero maggiore di unità, anche attraverso il recupero di risorse a seguito della chiusura di uffici "doppi" e l'istituzione, ove necessario per specifiche esigenze di prevenzione del crimine, di nuovi presidi adeguatamente dimensionati. Nel corso del 2002 è stato avviato uno studio di fattibilità finalizzato a riesaminare la dislocazione dei presidi delle Forze di polizia. Per il 2003 l'adeguamento funzionale e l'avvio del programma di ridislocazione è stato finanziato dalla legge finanziaria con 25 milioni di euro.

Con l'entrata in vigore delle norme contenute nel d.P.R. n. 237/2002, concernente la modifica della dislocazione delle sedi delle Direzioni interregionali della Polizia di Stato, è giunto formalmente a conclusione il processo di riordino delle attività ispettive del Dipartimento, con il decentramento presso le anzidette Direzioni interregionali dei tradizionali compiti ispettivi e di controllo, unitamente a taluni di carattere amministrativo e di supporto. Le Direzioni, peraltro, lamentano ancora una carenza di personale, tale da rendere ridotta la funzionalità delle stesse. Il decentramento è proseguito con l'avvio del trasferimento di ulteriori funzioni alle Direzioni interregionali, con la contestuale riduzione delle aree di intervento degli uffici centrali del Dipartimento, presso il quale permangono poteri di indirizzo, coordinamento e controllo strategico per un efficace collegamento tra centro e periferia. Nel nuovo quadro normativo, le attività ispettive e di controllo delle strutture dell'Amministrazione di pubblica sicurezza sono espletate, nell'ambito della pianificazione annuale, dall'Ufficio centrale ispettivo, che continua a svolgere i compiti di cui all'art. 5, comma 6 della legge n. 121/1981¹¹ e, sul territorio, dalle Direzioni interregionali della Polizia di Stato.

La Corte dei conti, in sede di Relazione al Parlamento, dall'entrata in vigore della disciplina dell'immigrazione¹², di cui alla legge 6 marzo 1998, n. 40, al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 280 ed al d.P.R. 31 agosto 1999, n. 39 ha riferito sull'azione amministrativa di attuazione delle scelte operate dall'Autorità di governo nel documento programmatico di settore¹³.

L'importanza della materia trattata, le dimensioni del fenomeno, l'entità delle risorse stanziare, il numero delle amministrazioni interessate nonché la diversa tipologia degli interventi, alla vigilia dell'approvazione di un nuovo testo legislativo in materia che, per taluni aspetti, ha introdotto una disciplina diversa degli istituti esistenti, hanno indotto la Sezione del controllo¹⁴, nell'ambito della programmazione delle indagini di controllo successivo sulla gestione da svolgere nel 2002, a ravvisare l'opportunità di disporre un'istruttoria al fine di riferire al Parlamento su i risultati gestionali raggiunti, l'efficienza e l'efficacia delle diverse misure e dei diversi interventi, la regolarità delle procedure, l'efficiente impiego delle risorse umane, la coerenza del disegno organizzativo con gli obiettivi previsti dalla normativa, l'entità e

¹¹ Legge 1° aprile 1981, n. 121.

¹² Il primo tentativo di riorganizzare la materia è da ricondurre al DL 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39. A seguito di diverse emergenze, negli anni 1992/1993, fu emanata una lunga serie di decreti legge, non tutti convertiti, che vennero seguiti da norme che disciplinavano severamente l'immigrazione clandestina. Si è giunti alla legge n. 40 del 1998 che, all'art. 47, ha delegato il Governo ad emanare un testo unico di riunificazione e coordinamento delle norme di settore.

¹³ L'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998 ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico, che deve essere approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, il documento è emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

¹⁴ Deliberazione n. 49/2001, punto 9.1

la proficuità della spesa sostenuta negli anni 1999/2001. Ciò anche al fine di disporre dei necessari elementi di riferimento per poter valutare, in prosieguo, l'impatto della nuova disciplina.

Nell'esercizio in esame, infatti, la materia è stata nuovamente oggetto dell'intervento del legislatore, ed è stata approvata la nuova disciplina in materia di immigrazione¹⁵.

Nel rinviare alla deliberazione della Sezione del controllo in corso di pubblicazione un approfondito esame delle risultanze emerse nell'indagine in parola, si ritiene utile fornire alcune indicazioni sugli esiti dell'analisi. La Corte ha considerato l'attività amministrativa posta in essere per dare attuazione alle politiche di sostegno all'immigrazione regolare, volte a favorire l'integrazione dei lavoratori extracomunitari¹⁶, di regolamentazione dei flussi e di contrasto alla clandestinità¹⁷.

Sono risultate numerose le difficoltà incontrate dalle Amministrazioni competenti a dare attuazione alla normativa ed a raggiungere gli obiettivi indicati dal documento di programmazione¹⁸, anche in considerazione della complessità del fenomeno migratorio. In particolare, non è risultato ancora superato il problema del coordinamento degli interventi delle diverse amministrazioni interessate alla materia ed è stata sottolineata l'impossibilità, che si conferma ancora oggi, di ricostruire un quadro complessivo della spesa (sul punto si rinvia al paragrafo 4). Infatti, la mancata evidenziazione nello schema delle funzioni-obiettivo, elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, della voce "immigrazione" non consente di aggregare le risorse utilizzate all'espletamento dei compiti connessi con la materia dell'immigrazione. In particolare, per quanto attiene al bilancio del Ministero dell'interno, la stessa Amministrazione centrale non dispone, se non in tempi lunghi, di elementi conoscitivi significativi delle spese dei prefetti che, come è noto, utilizzano lo strumento delle contabilità speciali. Per contro, un attento e tempestivo monitoraggio, soprattutto della gestione dei centri di temporanea permanenza ed assistenza appare assolutamente necessario, per assicurare, tra l'altro, cognizione della dinamica della spesa ed economicità al sistema nel suo complesso. L'indagine ha, altresì, sottolineato un ambito di ancora parziale significatività dell'Anagrafe Informatizzata dei Lavoratori Extracomunitari, anche in considerazione dell'alto numero di clandestini che sfuggono all'iscrizione. Con particolare riferimento agli interventi per il sostegno dell'immigrazione regolare, è stata osservata, l'assenza di un quadro programmatico di riferimento e un'adeguata attività di monitoraggio e di valutazione del loro impatto. Infine, è risultato che l'Amministrazione ha svolto, in mancanza di un'organica normativa di settore, un'azione di supplenza, individuando concreti strumenti operativi per garantire l'assistenza immediata ed il rimpatrio degli interessati.

La legge n. 189/2002 (c.d. legge Bossi-Fini) è entrata in vigore il 10 settembre 2002, con scarsa ricaduta sul piano della gestione per l'esercizio in esame. La legge, peraltro, ha avuto alcune correzioni per effetto del DL n. 195/2002¹⁹, che ha esteso la regolarizzazione ai lavoratori extracomunitari che sono occupati nelle imprese.

Mentre non è possibile esprimere ancora alcuna valutazione sull'impatto che la nuova disciplina avrà sulla spesa a carico del bilancio dello Stato, tenuto conto del periodo ancora breve di vigenza della stessa, si ritiene di indicare sinteticamente alcuni adempimenti che la legge pone a carico del Ministero, da solo ed in coordinamento con altre amministrazioni. Adempimenti (di natura sia regolamentare sia amministrativa) che si evincono anche dalla lettura delle direttive del Ministro per il 2003, dove sono indicati tra le priorità politiche.

¹⁵ Legge 30 luglio 2002, n. 189.

¹⁶ Gestione del Fondo per le politiche migratorie, interventi in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati, interventi per l'istruzione scolastica e per l'assistenza sanitaria alle frontiere.

¹⁷ Gestione dei centri di permanenza, contrasto al traffico di essere umani, realizzazione dell'anagrafe informatizzata a supporto della programmazione dei flussi.

¹⁹ Decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, convertito con modificazioni in legge 9 ottobre 2002).

L'art. 10 della legge n. 189, prevede misure di coordinamento dei controlli di frontiera, per una più efficace lotta all'immigrazione clandestina. A tal fine sono state attivate procedure di cooperazione transfrontaliera in particolare con la Francia e la Slovenia, mentre non risultano emanate specifiche direttive.

Non è stato ancora emanato il regolamento che deve definire le modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione, previsto dall'art. 18, comma 1. Le funzioni sono attualmente espletate dai c.d. sportelli polifunzionali per la regolarizzazione dei lavoratori extra comunitari.

E' trascorso anche il termine per l'emanazione del c.d. "regolamento asilo"²⁰, disposto dall'art. 32²¹, che prevede, tra l'altro, l'istituzione di centri di identificazione, dei servizi di accoglienza, del servizio centrale di informazione. Con regolamento l'Amministrazione deve dare attuazione alle norme sull'asilo e sulle modalità di funzionamento delle nuove Commissioni territoriali e della Commissione nazionale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Il successivo art. 34 della legge n. 189 ha previsto l'emanazione del regolamento di attuazione e di integrazione della legge, per la revisione e l'armonizzazione delle disposizioni contenute nel regolamento approvato con d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, e per la definizione delle modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione. Il regolamento è attualmente in corso di elaborazione²². Il comma 2 del medesimo art. 34, prevede l'emanazione del c.d. "regolamento informatico", non ancora emanato, per la revisione e l'integrazione delle disposizioni regolamentari vigenti in materia, al fine di rendere più razionale l'impiego della telematica, anche per garantire una migliore connessione tra gli archivi già realizzati o in corso di realizzazione, presso le diverse amministrazioni interessate.

Inoltre, non sono stati emanati alcuni decreti previsti dalla nuova legge: decreto interministeriale del Ministro dell'interno di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze per la costituzione della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, istituita dall'art. 35; il decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, per la ripartizione delle risorse agli enti locali per il finanziamento del "Programma nazionale Asilo", che richiede preliminarmente l'emanazione del regolamento attuativo delle norme sull'asilo. Il decreto interministeriale dei Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, relativo alle modalità per l'intervento della Marina Militare nell'attività di contrasto dell'immigrazione clandestina risulta essere stato adottato il 20 giugno 2003.

La Corte sottolinea l'esigenza che sia data tempestiva attuazione ai diversi adempimenti che la legge stessa impone in particolare al Ministero dell'interno, al quale è attribuito un ruolo primario per il raggiungimento degli obiettivi in materia di politiche dell'immigrazione.

Il sistema di protezione civile è stato interessato negli ultimi anni da diversi interventi normativi, non sempre coordinati e rispondenti ad un disegno unitario di riforma. Talché, alcuni interventi sono risultati tra loro contraddittori. Il decentramento amministrativo, disposto dal d.lgs. n. 112/1998, aveva collocato la materia della protezione di civile tra quelle connesse al territorio e all'ambiente, e come tale l'aveva attribuita alla competenza primaria delle regioni e degli enti locali. Contestualmente, aveva lasciato al livello statale le attribuzioni necessarie a garantire un grado uniforme di protezione su tutto il territorio nazionale e di salvaguardia

²⁰ Il termine è stabilito in sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

²¹ L'art. 32 disciplina, tra l'altro, i casi di trattenimento che deve avvenire nei centri di identificazione; prevede una procedura semplificata per la definizione delle istanze di riconoscimento dello status di rifugiato.

²² L'Amministrazione ha istituito per la stesura delle norme un gruppo di lavoro, al quale partecipano diversi ministeri interessati, si interessa particolarmente dello sportello unico. Un sottogruppo si interessa in particolare dello sportello unico, mentre gli altri si occupano: dell'ingresso e soggiorno, del lavoro e dei minori. Nel settore del "lavoro" è stata predisposta la revisione dell'art. 40 del d.P.R. n. 394/1999, attinente i casi particolari di ingresso per lavoro.

dell'esigenza di fornire una tempestiva ed efficace risposta del sistema in occasione di eventi di eccezionale gravità. Per il coordinamento delle due diverse istanze, l'art. 107 aveva mantenuto allo Stato alcuni compiti tassativamente indicati²³ e conferito alle regioni, province e comuni le rimanenti competenze.

Nell'ambito della riorganizzazione dell'autorità di governo, il d.lgs. n. 300/1999, aveva ridefinito il vertice del sistema, attribuendo al Ministro dell'interno funzioni di indirizzo politico e di controllo ed all'Agenzia di protezione civile compiti tecnico-operativi e scientifici, che, precedentemente, erano stati esercitati dal Dipartimento della protezione civile, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Direzione generale della protezione civili e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno e dai Servizi tecnici nazionali-Servizio Sismico Nazionale. Queste ultime strutture avrebbero dovuto essere soppresse da quando l'Agenzia fosse diventata operativa.

Nell'ambito del nuovo Titolo V, Parte VI della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001) l'art. 117 Cost. include la protezione civile tra le materie a legislazione ripartita²⁴. Con DL n. 343/2001²⁵ è stata soppressa l'Agenzia di protezione civile²⁶ e le responsabilità nazionali del settore sono state riassegnate al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Dipartimento della protezione civile, con l'attribuzione al Ministro dell'interno, tra le altre, delle funzioni in materia di politiche di protezione civile e prevenzione incendi, fatte salve le specifiche competenze assegnate al Presidente del Consiglio dei Ministri.

All'interno del quadro normativo così delineato, non avendo il Ministro dell'interno ricevuto delega per le politiche ed il coordinamento della protezione civile²⁷, è il Presidente del Consiglio dei Ministri che individua le politiche di protezione civile ed i connessi compiti di indirizzo e coordinamento di livello nazionale²⁸, avvalendosi del Dipartimento della protezione civile e degli organismi collegiali istituiti nel suo ambito (Comitato operativo per la protezione civile²⁹, Commissione per la previsione e prevenzione grandi rischi, Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali). Ciò stante, il ruolo del Ministro dell'interno nel settore è connesso unicamente alle attribuzioni che la normativa vigente conferisce al Corpo nazionale dei vigili / del fuoco ed ai Prefetti.

L'attuale quadro normativo, non ha risolto le problematiche attinenti i rapporti tra regioni e prefetti, ai quali la legge n. 225/1992³⁰, peraltro non modificata dalla successiva disciplina, ha conferito poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi calamitosi sul territorio provinciale.

²³ L'art. 107 aveva mantenuto allo Stato le funzioni in materia di indirizzo e coordinamento dei soggetti, pubblici e privati, che agiscono nel settore ed i poteri di ordinanza, unitamente alle funzioni operative di soccorso tecnico urgente, di prevenzione e spegnimento degli incendi e di spegnimento degli incendi boschivi con mezzi aerei, quest'ultimo intervento attribuito successivamente all'Agenzia della protezione civile.

²⁴ Tale norma attribuisce allo Stato la definizione dei principi generali della materia ed alle regioni l'emanazione della normativa di dettaglio, non affrontando la problematica relativa alla competenza statale per tutti quegli interventi che interessano l'ambito territoriale di più regioni (art. 2, comma 1, lett. c) della legge n. 225 del 1992).

²⁵ DL 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

²⁶ Era stata istituita dall'art. 87 del d.lgs. n. 300 del 1999, ma la sua mancata operatività aveva determinato incertezze sul piano istituzionale ed operativo.

²⁷ Prevista dall'art. 5 del citato DL n. 343/2001.

²⁸ L'art. 1 del DL n. 343/2001 attribuisce la titolarità delle politiche di protezione civile al Ministro dell'interno, ed il successivo art. 5 attribuisce la stessa titolarità al Presidente del Consiglio dei Ministri.

²⁹ Il Comitato, costituito dm del 2 marzo 2002, è presieduto dal Capo Dipartimento ed è composto da tre rappresentanti del Dipartimento, da un rappresentante del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze Armate, del Corpo forestale dello Stato, della Croce Rossa Internazionale, del Ministero della salute, del Comitato nazionale di volontariato di protezione civile, del Corpo nazionale del soccorso alpino, dell'Agenzia della protezione dell'ambiente, da un rappresentante dei gruppi nazionali di ricerca scientifica, di cui all'art. 17 della legge n. 225 del 1992, del CNR, dell'ENEA, da due rappresentanti designati dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed autonomie locali.

³⁰ Legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Infatti, la riforma recata dal richiamato d.lgs. n. 112/1998, ha conferito alle regioni ed agli enti locali tutte le funzioni di protezione civile non rientranti in quelle di rilievo nazionale tassativamente prefissate ed ha sottolineato il ruolo delle regioni, diventate cardine del sistema locale di protezione civile nei settori della previsione del rischio e del superamento dell'emergenza. Sono stati loro attribuiti compiti relativi alla pianificazione e gestione dei soccorsi, attività che prima della riforma erano concentrate in capo al presidente del Consiglio, o al ministro da lui delegato, al prefetto ed al sindaco, nei rispettivi ambiti territoriali.

In base al richiamato art. 108, la regione detta gli indirizzi a cui devono attenersi province e comuni nella predisposizione dei piani di emergenza di rispettiva competenza, ed in caso di crisi, determinata dal verificarsi o dall'imminenza di eventi calamitosi (di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 225/1999 e che richiedono l'intervento coordinato di più enti), attua le misure urgenti, avvalendosi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'art. 5, comma 4 del DL 343/2001, anche per introdurre elementi di chiarezza tra i poteri del prefetto e quelli della regione, ha richiamato come vigente l'art. 14 della più volte citata legge n. 225, con ciò salvaguardando il ruolo del prefetto nella fase della gestione dell'emergenza ed in quella precedente della pianificazione.

Peraltro, tenuto conto delle difficoltà che comporta l'individuazione delle modalità di raccordo tra regioni e prefetti, appare opportuno un nuovo intervento del legislatore atto a delimitare l'ambito delle rispettive competenze, al fine di evitare che il permanere dell'attuale situazione di incertezza sia fattore di inefficienza del sistema.

1. Programmazione.

La direttiva per il 2002³¹, emanata secondo gli indirizzi indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, si articola in cinque parti, che definiscono gli obiettivi generali delle politiche del Ministero e le modalità di realizzazione all'interno dell'Amministrazione delle priorità dell'azione di Governo; gli altri obiettivi generali più specificamente concernenti l'attività amministrativa e la gestione, significativi, misurabili e rimessi alla diretta gestione ed al controllo dei Centri di responsabilità; il sistema di monitoraggio del grado di realizzazione degli obiettivi; le linee generali per la definizione del sistema di valutazione dei dirigenti e, da ultimo, le risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate per la realizzazione degli obiettivi a ciascun Centro di responsabilità.

Dalla direttiva emergono, oltre alle missioni fondamentali da ricondurre al ruolo di "Ministero delle garanzie", che mantengono un carattere di genericità, l'indicazione più puntuale degli obiettivi che si intendono raggiungere nell'ambito delle politiche di settore.

Al Servizio di controllo interno è affidata la predisposizione di un progetto pluriennale, anche con l'ausilio di consulenze esterne, che organizzi i diversi livelli di controllo di risultato e l'attività di supporto ad una preliminare mappatura dei processi di servizio gestiti dalle diverse strutture dell'Amministrazione centrale e periferica. La direttiva indica, tra gli altri, l'obiettivo di definire ed introdurre strumenti e meccanismi di valutazione e controllo strategico e di implementare la capacità di pianificazione e controllo della dirigenza attraverso la definizione di un primo impianto di controllo di gestione.

Con autonomo provvedimento è stata emanata la direttiva contenente gli obiettivi ed i programmi da attuare nell'ambito dell'amministrazione della Riserva Fondo lire UNRRA³² nell'anno 2002; in particolare, oltre all'erogazione del contributo obbligatorio all'Unicef ed all'utilizzo delle risorse finanziarie della Riserva per l'ordinaria gestione del patrimonio immobiliare, si prevede l'avvio delle procedure per verificare la possibilità di alienazione di

³¹ Dm 4 aprile 2002.

³² Con d.P.C.M. 20 ottobre 1994, n. 744 è stato approvato il regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo lire UNRRA e sui criteri di gestione del relativo patrimonio in attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559.