



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
Commissione VIII (Ambiente, Territorio e lavori Pubblici)

Audizione

del Prefetto Franco Gabrielli

*in merito alla Stato delle risorse finanziarie in dotazione per interventi
di protezione civile*

*Roma, 7 luglio 2011
Ore 13.30*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

RELAZIONE

Il bilancio del Dipartimento della protezione civile

E' con vivo piacere che rispondo alla richiesta di intervenire in questo autorevole consesso per tenere un'audizione informale sulle risorse finanziarie in dotazione al Dipartimento della protezione civile per l'attuazione degli interventi di propria competenza.

Come è noto, il Dipartimento della protezione civile costituisce un "Centro di responsabilità" amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, pertanto, è soggetto alla speciale disciplina prevista dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 in materia di autonomia finanziaria e contabile della predetta Amministrazione.

Ciò premesso, rappresento alle SS.LL. che la dotazione finanziaria, assegnata annualmente al Dipartimento dalla legge di bilancio e dalla legge di stabilità, è allocata nell'ambito della Missione n. 8 "Soccorso civile" - Programma "Protezione civile" dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e della finanze, il quale provvede a trasferire le relative risorse al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante versamenti trimestrali.

È questa una prima anomalia che ho riscontrato all'inizio del mio mandato. Infatti, fino al termine dell'esercizio finanziario 2010, le risorse assegnate al Dipartimento della protezione civile venivano immediatamente rese disponibili per l'attuazione degli interventi cui erano destinate.

A partire dall'esercizio finanziario in corso, le somme complessive assegnate vengono trasferite, come testè anticipato, mediante quattro versamenti trimestrali posticipati, fatta eccezione per le sole risorse destinate all'emergenza conseguente agli eventi sismici manifestatisi nella Regione Abruzzo il 6 aprile 2009, le quali vengono trasferite con rate trimestrali anticipate. Ciò, a parere del Ministero dell'economia e delle finanze, in applicazione dell'articolo 3, comma 12 del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, ancorché l'articolo 60, comma 15 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 escluda l'applicazione di limiti mensili all'assunzione degli impegni di spesa da parte del comparto della sicurezza e del soccorso.

Sul punto il Dipartimento ha più volte sollecitato il citato Ministero ad un pronunciamento ufficiale circa l'esclusione del Dipartimento medesimo dall'applicazione della normativa penalizzante, senza alcun riscontro.

La decisione del Ministero dell'economia e delle finanze comporta gravi ripercussioni anche sulla capacità di fronteggiare le emergenze con tempestività. Ad esempio, relativamente agli eventi alluvionali del dicembre 2009, inizio gennaio 2010, i 100 milioni di euro destinati a coprire i danni provocati dai citati eventi calamitosi, che hanno interessato le Regioni Toscana, Liguria ed Emilia Romagna, sono stati assegnati con la delibera CIPE del 13 maggio 2010, n. 41 e sono materialmente stati introitati al bilancio del Dipartimento della protezione

civile, in due tranches rispettivamente per un importo di 41.900.400 di euro in data 28 febbraio 2011 e di 58.099.600 di euro in data 7 giugno 2011.

Pertanto il Dipartimento, al fine di non provocare ulteriori pregiudizi ai territori interessati, ha dovuto anticipare, in data 8 febbraio 2011, dal proprio bilancio le necessarie risorse, che sono state temporaneamente distolte dagli scopi originari.

Tutto ciò premesso, per l'anno 2011, ai sensi della legge 13 dicembre 2010, n. 221 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013", al Dipartimento della protezione civile sono state assegnate risorse per un totale di euro **1.897.972.867**.

Tuttavia, per effetto dell'articolo 6, comma 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e di accantonamenti operati dal Ministero dell'economia e delle finanze nel corso del mese di aprile 2011, alla data odierna risulta indisponibile l'importo complessivo di euro **16.052.320**.

Conseguentemente, le risorse effettivamente disponibili per l'anno 2011 risultano essere pari a euro **1.881.920.547** e sono destinate ai seguenti scopi:

- **€ 1.197.593.000, pari al 64% del totale**, sono destinate al pagamento delle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni per il finanziamento degli interventi di ricostruzione e riparazione dei danni provocati dalle maggiori calamità naturali che si sono verificate nel Paese negli anni trascorsi e per l'organizzazione di alcuni "Grandi eventi", di cui fornirò ulteriori elementi nel prosieguo di questa mia illustrazione;

- **€ 65.136.650, pari al 3% del totale**, costituiscono i cosiddetti “*Fondi Finalizzati*”, cioè fondi destinati a specifici interventi previsti dallo stesso legislatore;
- **€ 350.000.000, pari al 19% del totale**, sono destinati alla prosecuzione degli interventi emergenziali di assistenza alla popolazione colpita dagli eventi sismici del 6 aprile 2009, ai sensi dall’art. 14, comma 5 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77. Tale somma è stata trasferita per la parte già introitata (154.508.627 di euro), al Commissario delegato – Presidente della Regione Abruzzo.
- **€ 145.100.000, pari all’8% del totale**, sono destinati al finanziamento del Fondo per la prevenzione del rischio sismico, previsto dall’art. 11, comma 1 del citato decreto-legge n. 39/2009. Le modalità di attivazione delle relative risorse sono state disciplinate, d’intesa con le Regioni, con l’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2010, n. 3907.

La **dotazione complessiva del Fondo**, a seguito del taglio di 1,5 milioni di euro operato, in applicazione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 settembre 2010, n. 122, è così ripartita:

- 42,5 milioni di euro per l’anno 2010;
- 145,1 milioni di euro per l’anno 2011;
- 195,6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014;
- 145,1 milioni di euro per l’anno 2015;
- 44 milioni di euro per l’anno 2016.

Per l'anno 2010, le risorse sono state così destinate dall'articolo 2 della richiamata ordinanza:

- 4 milioni di euro per il finanziamento degli interventi relativi alle indagini di microzonazione sismica di cui alla **lettera a)** dell'ordinanza citata;
- 34 milioni di euro per gli interventi strutturali di rafforzamento locale o di miglioramento sismico o di demolizione e ricostruzione degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, degli **edifici e delle opere pubbliche** che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un collasso, di cui alla lettera b) della citata ordinanza, nonché per gli interventi strutturali di rafforzamento locale o di miglioramento sismico o di demolizione e ricostruzione di **edifici privati** di cui alla **lettera c)** della citata ordinanza. Sono esclusi dai contributi gli edifici scolastici, poiché per questi ultimi sono disponibili altri contributi pubblici;
- 4 milioni di euro per altri interventi urgenti e indifferibili per la mitigazione del rischio sismico, con particolare riferimento a situazioni di elevata vulnerabilità ed esposizione, anche afferenti alle strutture pubbliche a carattere strategico o per assicurare la migliore attuazione dei piani di protezione civile di cui alla lettera d). L'individuazione degli interventi finanziabili, a valere sulla citata lettera, è effettuata dal Dipartimento della protezione civile della

Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente della Regione interessata;

- 0,504 milioni di euro per l'acquisto da parte del Dipartimento della protezione civile di beni e servizi strumentali all'esecuzione delle attività di cui alla presente ordinanza.

Con decreto del Capo del Dipartimento n. 8422 del 10 dicembre 2010 è stata disposta la ripartizione delle somme spettanti alle diverse Regioni sulla base della citata ordinanza, ad esclusione delle due Province autonome di Trento e Bolzano, per le quali l'articolo 2, comma 109 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 ha disposto la soppressione dei contributi. Inoltre, evidenzio che quasi tutte le Regioni hanno dato inizio agli interventi di cui alle lettere a) e b). Per quanto concerne lo stanziamento previsto per gli interventi sugli edifici privati di cui alla lettera c) la regione Marche è l'unica, al momento, ad avere destinato parte delle risorse assegnate a tale tipologia di interventi. A causa dell'esiguità dei finanziamenti disponibili per la realizzazione degli interventi previsti dalla lettera d) citata, è stato emanato il decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 134 del 21 gennaio 2011 che indirizza gli interventi verso le opere di maggiore importanza strategica per finalità di protezione civile ed in particolare per quelle che consentono, in caso di sisma, l'evacuazione dalle zone disastrose. Gli interventi previsti riguarderanno, quindi, ponti e viadotti facenti parte delle infrastrutture di trasporto urbano a servizio delle vie di fuga. Non essendo pervenuta al momento al Dipartimento, da parte delle Regioni, alcuna proposta, il Capo del Dipartimento medesimo, con nota del 22 giugno 2011 ha emanato una

circolare con la quale, nel trasmettere il modello di richiesta di contributo per tali interventi ha sollecitato l'invio da parte della Regioni dell'inoltro delle proposte progettuali.

- **€ 30.000.000, pari all'1% del totale**, sono destinati al pagamento del canone annuale di affitto del termovalorizzatore di Acerra, ai sensi dell'art. 7, comma 6 del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26;
- **€ 94.090.897, pari al 5% del totale**, sono destinati alle attività istituzionali del Dipartimento, concernenti la gestione della flotta aerea antincendio, la previsione e la prevenzione delle emergenze ed il funzionamento del Dipartimento.

E' questa la voce di spesa che costituisce il Fondo per la protezione civile vera e propria.

Di seguito riporto una descrizione di dettaglio delle singole voci appena esposte.

I mutui contratti dalle Regioni per il finanziamento delle calamità naturali e per l'organizzazione di "Grandi eventi".

I mutui rappresentano una tra le possibili modalità di finanziamento per gli interventi di ricostruzione e di ripristino delle normali condizioni di vita delle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi ed anche per la realizzazione dei grandi eventi di cui all'articolo 5 bis della legge 9 novembre 2001, n. 401. Di fatto, costituiscono la fonte di finanziamento privilegiata per l'impatto finanziario distribuito nel tempo del relativo onere.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2004 le autorizzazioni di spesa per la sottoscrizione di mutui sono state sostituite dai contributi pluriennali, il cui utilizzo avviene ai sensi del comma 177 bis dell'articolo 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) attraverso il meccanismo dell'attualizzazione del contributo, che consente di poter beneficiare immediatamente del netto ricavo dell'operazione di prestito, in analogia a quanto avveniva per i mutui.

Il Dipartimento interviene, quindi, nella stipula dei contratti di finanziamento che vedono beneficiare le Regioni per il solo pagamento delle rate di ammortamento dei prestiti contratti. Nell'esercizio finanziario 2011 le risorse assegnate per il pagamento delle rate di prestito, pari a complessivi **€ 1.197.593.000**, sono state così destinate:

- **€ 1.187.493.000, circa il 99% del totale**, per finanziare gli interventi di ricostruzione e di riparazione dei danni provocati dalle maggiori calamità naturali verificatesi negli anni trascorsi. Nell'ambito di tali risorse si annoverano ancora i finanziamenti destinati al terremoto dell'Irpinia e della Basilicata del 1980-1982, al terremoto dell'Umbria e delle Marche del 1997 e alle alluvioni degli anni 2000 e 2002 nell'Italia settentrionale;

- **€ 10.100.000, circa l'1% del totale**, per l'organizzazione dei seguenti tre grandi eventi:

- Mondiali di ciclismo su strada di Varese del 2008, per € 2 milioni;
- Giochi del Mediterraneo di Pescara del 2009, per € 4,7 milioni;
- Mondiali di nuoto di Roma del 2009, per € 3,4 milioni.

I fondi cosiddetti “*Fondi Finalizzati*”

Le assegnazioni relative ai Fondi cosiddetti “*Finalizzati*”, pari a complessivi € **65.136.650**, sono così ripartite:

- **€ 7.600.000, pari al 12% del totale**, sono assegnati dall’articolo 2, comma 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) per la prosecuzione degli interventi di ricostruzione nei territori delle regioni di Marche ed Umbria a seguito del sisma del 1997;

- **€ 29.536.650, pari al 45% del totale**, sono assegnate dall’articolo 1, comma 84 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) per il finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale per gli indennizzi in agricoltura gestito dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Tale Fondo, il cui importo è stato determinato inizialmente in 50 milioni di euro a valere sul Fondo per la protezione civile, ha subito nel corso degli anni decurtazioni per effetto dei tagli apportati, dalle varie leggi finanziarie e dalle manovre correttive, allo stesso Fondo per la protezione civile;

- **€ 20.000.000, pari al 31% del totale**, sono assegnati dall’articolo 2, comma 276 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) per l’adeguamento strutturale ed antisismico degli edifici scolastici, nonché per la costruzione di nuovi, in sostituzione degli esistenti. Questa linea di finanziamento è stata attivata dal 2008, sulla spinta emotiva delle richieste provenienti dal territorio colpito dagli eventi sismici del 31 ottobre 2002 (Province di Campobasso

e Foggia) che hanno interessato pesantemente il comune di S. Giuliano di Puglia, con il crollo della scuola "F. Jovine" dove morirono 27 bambini e 2 insegnanti;

- **€ 5.000.000, pari all'8% del totale**, sono assegnati ai sensi dell'articolo 5, comma 14 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 per la riconversione, ricostruzione e bonifica delle acciaierie di Genova-Cornigliano. Si tratta di risorse che il Dipartimento trasferisce alla Regione Liguria titolare degli interventi;

- **€ 3.000.000, pari al 4% del totale**, sono assegnati dall'art. 1, comma 84 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011) per il finanziamento degli interventi di ricostruzione a seguito degli eventi sismici di dicembre 2009 che hanno interessato il comune di Marsciano in Umbria.

Il Fondo per la protezione civile

Il Fondo per la protezione civile viene determinato annualmente in via residuale rispetto alle predette destinazioni vincolate per legge e costituisce l'unica fonte di finanziamento delle attività istituzionali e per il funzionamento della struttura dipartimentale.

Alla data del 1° gennaio 2011 il citato Fondo risultava di **€ 103.667.840**. Mentre, alla data odierna, per effetto dei tagli e degli accantonamenti di cui ho fatto cenno all'inizio della mia trattazione, è pari a **€ 94.090.897**.

A fronte di tale disponibilità il Dipartimento ha programmato spese incompressibili per complessivi **€ 326.937.300** così ripartiti:

- 1) **€ 150.565.000, pari al 46% del totale**, per la gestione della flotta aerea impegnata nelle attività di spegnimento degli incendi boschivi;
- 2) **€ 55.000.000, pari al 17% del totale**, per interventi e attività istituzionali di previsione e prevenzione delle emergenze, tra le quali figurano le seguenti voci più rappresentative:
 - € 4.800.000 per le attività di volontariato di protezione civile (contributi alle associazioni di volontariato e rimborsi ai datori di lavoro dei volontari impiegati nelle attività di soccorso);
 - € 7.000.000 per il completamento della rete radar nazionale destinata alla previsione degli eventi metereologici avversi;
 - € 8.500.000 per la manutenzione delle reti di monitoraggio meteo pluvio-idrometriche e sismiche ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3904;
 - € 8.000.000 per l'acquisto di beni, mezzi e materiali da impiegare nelle emergenze;
 - € 3.500.000 per la gestione dei presidi tecnologici e per lo sviluppo software a servizio delle attività del Dipartimento, assicurati nell'ambito del contratto n. 708 rep. del 2008;
- 3) **€ 34.372.300, pari al 10% del totale**, per convenzioni con enti pubblici e privati finalizzate alle attività di previsione e prevenzione delle emergenze;
- 4) **€ 59.000.000, pari al 18% del totale**, per spese di personale del Dipartimento;
- 5) **€ 28.000.000, pari al 9% del totale, per stimate spese di funzionamento** della struttura dipartimentale, dettagliate nella seguente

tabella e determinate sulla base di dati storici, nonché dell'esigenza di contenimento della spesa:

Spese di funzionamento	
Manutenzione ordinaria, straordinaria e conduzione degli immobili	6.000.000
Fitto locali	8.000.000
Missioni del personale	3.000.000
Collaborazioni coordinate e continuative (co.co.co.)	1.000.000
Utenze	4.000.000
Mezzi di trasporto	1.000.000
Oneri per Informatica (gestione e investimenti) diversi da quelli del contratto 708/2008	2.500.000
Attrezzature e mobilio	500.000
Spese postali e di pulizia	1.000.000
Altre spese di funzionamento (cancelleria, stampati ed altri materiali)	1.000.000
TOTALE	28.000.000

Il maggiore fabbisogno finanziario necessario è coperto dalle risorse provenienti dai "riporti", relativi ai risparmi di gestione conseguiti negli esercizi finanziari pregressi che, per effetto dell'autonomia finanziaria di cui gode la Presidenza del Consiglio dei Ministri e della specifica norma recata dall'art. 11 del DPCM 22 novembre 2010, sono stati trasportati all'esercizio finanziario in corso. Ai riporti va aggiunta l'ulteriore assegnazione di **€ 64.000.000**, prevista dall'art. 21, comma 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", per la gestione della flotta aerea Canadair del Dipartimento della protezione civile.

Ciò consentirà l'immediata indizione della gara di appalto per la gestione operativa e tecnico-manutentiva della predetta flotta per la durata di 3 anni, rinnovabile per altri 3 anni.

Per completezza di informazione, si evidenzia che il valore del Fondo per la protezione civile nel corso degli esercizi finanziari dal 2006 al 2011 ha subito una decurtazione di circa il 56% del suo valore iniziale.

Nella tabella che segue è riportata la consistenza del Fondo per la protezione civile e la percentuale di progressiva decurtazione.

Anno	Importo	% di decurtazione (base dato 2006)
2006	216.198.000	
2007	198.266.000	-8%
2008	196.532.000	-1%
2009	142.233.789	-25%
2010	156.287.393	7%
2011	94.090.897	-29%
TOTALE %		-56%

Nella tabella di cui **all'allegato 1** sono evidenziate per le principali voci di spesa finanziate con il Fondo per la protezione civile, a partire dall'esercizio finanziario 2008, i valori riscontrati a consuntivo per gli esercizi passati e l'importo previsto per l'esercizio finanziario 2012.

Segnalo, infine, che per effetto di altra misura prevista dal citato decreto-legge n. 98/2011 (articolo 10, comma 2), volta al contenimento della spesa generale dei Ministeri, sarà operata una decurtazione delle spese rimodulabili di ciascuna Amministrazione, ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lettera b) della legge 31

dicembre 2009, n. 196. **Per cui il Fondo per la protezione civile subirà un taglio del 10% per l'anno 2012, del 12% per l'anno 2013 e del 24% per l'anno 2014.**

La dotazione del medesimo Fondo, comprensiva dell'assegnazione aggiuntiva di 64 milioni di euro per la gestione della flotta CANADAIR, sarà quindi la seguente:

- € 164.648.575 per il 2012;
- € 162.411.940 per il 2013.

Per l'esercizio finanziario 2014 non è possibile prevedere oggi alcun valore non essendo, al momento, stato adottato alcun bilancio di previsione.

L'anzidetta dotazione, come evidenziato in questa relazione, sarà insufficiente a garantire tutte le attività del Dipartimento della protezione civile, per cui auspico che, in sede di conversione del decreto-legge, possano essere introdotti emendamenti volti all'esclusione anche del Dipartimento dall'applicazione della citata normativa.

Per completezza di informazione, poi, allego una relazione relativa alle modifiche introdotte in materia di protezione civile dalla legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n.225 ed una breve ricognizione dei primi conseguenti effetti dell'entrata in vigore **(Al.2)**.

A conclusione della mia disamina intendo richiamare l'attenzione delle SS.LL. sulla necessità di rifinanziare il Fondo Regionale di protezione civile, al fine di reperire le risorse atte a garantire il finanziamento per la copertura dei danni causati da eventi di pertinenza regionale (articolo 2, comma 1 lettera b) della legge 225/92) e per gli interventi di potenziamento del sistema regionale di protezione civile, come previsto dall'articolo 138, comma 16 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) che ha istituito il citato fondo.

Principali voci di spesa del Dipartimento della protezione civile anni 2008 - 2010 e previsioni 2011, 2012

Sintesi riepilogativa	Dati da Bilancio consuntivo						Stime				
	Anni	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
Spese di personale		34.242.756	13%	38.485.766	15%	64.048.333	24%	59.000.000	21%	64.000.000	26%
Spese di funzionamento DPC		29.337.571	11%	28.048.635	11%	29.190.599	11%	28.000.000	10%	29.000.000	12%
Convenzioni		36.714.956	13%	38.426.950	15%	38.763.206	15%	34.372.300	13%	34.372.300	14%
Attività aeronautica		166.681.438	61%	156.087.944	59%	123.883.697	47%	150.565.000	54%	117.062.000	46%
- Gestione flotta aerea		143.688.133		105.968.465		123.883.697		150.565.000		117.062.000	
- Investimenti (acquisto mezzi)		22.993.305		50.119.479							
Volontariato		6.017.487	2%	1.741.746	0%	6.347.944	3%	4.800.000	2%	5.500.000	2%
Totali		272.994.208	100%	262.791.040	100%	262.233.779	100%	276.737.300	100%	249.934.300	100%