

Già nel 1998 l'Amministrazione ha provveduto a trasferire all'INPS²⁷ 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.

Il D.P.C.M. 26 maggio 2000²⁸ ha fissato al 1° gennaio 2001 la data di trasferimento delle funzioni di concessione dei benefici ed ha individuato le risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni stesse. Per le spese di funzionamento sono trasferiti 4,2 mld, dai quali sono escluse le spese di personale, che saranno individuate a seguito del trasferimento delle risorse umane, indicate in 557 unità (pari al 13% del personale, valutato in 4.300 unità, che esercita funzioni amministrative nelle prefetture). Il citato D.P.C.M. prevede altresì che, su richiesta delle regioni e sulla base di accordi definiti in sede di Conferenza Stato-Regioni, il Ministero dell'interno²⁹, presti attività di supporto per lo svolgimento dei compiti trasferiti e di consulenza per assicurare funzionalità al servizio trasferito. Con d.P.R. 13 novembre 2000 sono stati individuati i criteri di ripartizione e la ripartizione tra le regioni dei 4,2 mld e delle 557 unità di personale.

In relazione alla ripartizione delle competenze fra regioni ed enti locali nei confronti delle regioni inadempienti all'obbligo di emanare atti normativi di individuazione delle funzioni trasferite o delegate e di quelle mantenute alla competenza regionale, il Governo ha esercitato con il d.lgs. n. 96/1999 il prescritto intervento sostitutivo. L'art. 47 attribuisce ai comuni le funzioni relative alla concessione dei trattamenti economici di cui all'art. 130, comma 2 del d.lgs. 112/1998³⁰.

Il Servizio di controllo interno nel 2000 ha assunto un ruolo più dinamico e più aderente al disposto del d.lgs. n. 286/1999; in particolare, ha elaborato le linee guida per la definizione del processo di programmazione di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 286, con una prima ipotesi di indicatori extracontabili che l'Amministrazione prevede di utilizzare per il 2001 per gli obiettivi di maggior rilievo. L'attività fin qui svolta dovrebbe proseguire nel programma del Servizio di controllo con la progettazione in dettaglio del sistema di controllo di gestione, con l'individuazione di specifici indicatori di prestazione da associare ad ogni attività e da accompagnare all'indicazione delle risorse utilizzate, e con l'implementazione del sistema informativo di supporto, anche attraverso la collaborazione con il Ministero del tesoro.

1. Programmazione.

Le direttive del ministro per l'anno in esame sono più dettagliate ed articolate rispetto ai documenti di programmazione dei precedenti esercizi finanziari. Agli obiettivi di carattere generale, che descrivono le linee guida per l'attività dell'Amministrazione, si affiancano obiettivi specifici, individuati in relazione alle missioni istituzionali ed alle funzioni

²⁷ Presso l'INPS è stato istituito apposito fondo di gestione, che è finanziato dal bilancio dello Stato, dall'anno 2000, a carico del cap. 6020 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

²⁸ 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.

²⁹ In merito al trasferimento delle competenze agli enti locali ed alle eventuali difficoltà operative degli stessi, si osserva che il sottosegretario di Stato al ministero dell'interno nella seduta del 12 ottobre 1999 della Commissione parlamentare istituita dalla legge n. 59 del 1997, ha espresso il parere che sarebbe stato opportuno affidare all'INPS la gestione delle funzioni relative agli invalidi civili, previa convenzione con le regioni interessate. Successivamente, in sede di Conferenza unificata è stato raggiunto un accordo per definire una convenzione tipo, che prevede l'affidamento all'INPS da parte dei comuni delle attività istruttorie connesse alla concessione delle provvidenze, permanendo all'ente locale la potestà decisionale.

³⁰ Il d.d.l. atto Camera n. 4931 concernente "Disposizioni per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali", affrontava nella materia in esame le problematiche relative all'esigenza di speditezza dell'azione amministrativa. Tra i principi ed i criteri direttivi indicava la semplificazione e l'unificazione delle procedure riguardanti anche gli emolumenti economici spettanti agli invalidi civili.

amministrative di supporto. Contengono un primo approccio alla costruzione di indici rappresentativi dell'andamento dell'attività dell'Amministrazione per la valutazione dei risultati; si è, peraltro, in una fase ancora teorica, che non è stata seguita nei programmi dei titolari dei Centri di Responsabilità dalla individuazione di un sistema di valutazione, ex ante ed ex post, con indicatori di realizzazione degli obiettivi specifici, ancorati a rapporti tra risorse, realizzazioni, tempi ed impatti. Si tratta, comunque, di un primo tentativo di ricondurre, in un documento di programmazione generale, l'azione dell'Amministrazione ad un sistema di misurazione che si sviluppa attraverso i diversi livelli di competenze.

Questa maggiore attenzione per il ruolo che la programmazione dell'autorità di governo deve svolgere per determinare le linee di azione dell'Amministrazione, per una più consapevole allocazione delle risorse ed una successiva verifica dei risultati dei dirigenti, trova conferma nelle direttive predisposte per il corrente anno. In sostanziale adesione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000, che ha dettato le linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa, il Ministro ha individuato per il 2001 gli obiettivi pluriennali, definendo le linee strategiche per politiche di settore³¹, i risultati da raggiungere nell'ambito dei processi di riforma dell'Amministrazione, gli strumenti per il controllo, strategico, di gestione e di regolarità amministrativo-contabile, gli obiettivi generali per Centri di Responsabilità. Sono, inoltre, allegate alcune schede-progetto, che indicano nel dettaglio gli obiettivi, i risultati attesi e le azioni da porre in essere nell'anno di riferimento. In un quadro sinottico degli obiettivi, al fine della misurazione della capacità di realizzazione dell'Amministrazione, sono riportati i tempi previsti per la realizzazione degli obiettivi specifici.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nel settore della sicurezza delle aree del Mezzogiorno, anche a motivo delle più cogenti disposizioni in materia di monitoraggio fissate in sede comunitaria, ha segnato un notevole progresso nel livello qualitativo dei documenti di programmazione. Il Ministero dell'interno ha ottenuto l'inserimento di un programma operativo, chiamato "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia"³², nell'Obiettivo I, cofinanziato con fondi nazionali e della Comunità europea, destinato a favorire il riequilibrio del Mezzogiorno con il resto del territorio nazionale. Il primo programma, che si è sviluppato negli anni 1999/2000 e si concluderà nel corrente esercizio, ha utilizzato risorse messe a disposizione per il periodo 1994/1999, il successivo programma riguarda gli anni 2000/2006.

Per un approfondimento dell'argomento si rinvia al paragrafo 5.2.1; qui si segnala che l'Amministrazione, per rispondere a richieste di monitoraggio prescritte in sede comunitaria, ha realizzato, soprattutto nel documento di programmazione 2000/2006, un sistema di valutazione ex ante, che analizza la coerenza degli interventi con gli obiettivi programmati³³, anche attraverso la quantificazione degli obiettivi, misurabili attraverso indicatori di realizzazione fisica, di risultato e di impatto, ed un'analisi sugli effetti occupazionali che ci si attende dalla realizzazione delle singole "misure".

I documenti di programmazione degli obiettivi globali devono essere finalizzati non solo all'utilizzo delle risorse, bensì all'individuazione delle iniziative più idonee per lo sviluppo socio-economico del Paese e devono contenere una griglia riassuntiva di valutazione ex ante degli obiettivi specifici, individuati attraverso le proposte dei titolari dei Centri di Responsabilità. Successivamente, la programmazione esecutiva di gestione dei dirigenti dovrà

³¹ Le politiche di settore per l'anno 2001 sono state individuate come: "La politica della sicurezza", "La politica dell'immigrazione", "La politica della protezione civile", "Le politiche dell'integrazione europea", "Le politiche amministrative generali".

³² Il Programma operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" è cofinanziato con fondi strutturali europei. Un primo nucleo di interventi si è sviluppato negli anni 1999/2000, con i fondi messi a disposizione per il periodo 1994/1999; con il successivo Programma operativo per gli anni 2000/2006, il Ministero dell'interno intende estendere a tutte le aree dell'obiettivo 1 gli interventi nel campo della sicurezza.

³³ Il programma operativo 2000/2006 si articola in "assi", "obiettivi" e "misure".

individuare gli obiettivi di gestione e le connesse modalità di attuazione, con i tempi di realizzazione e gli indicatori di risultato che possano dar conto del grado di raggiungimento degli obiettivi, connessi ai servizi erogati, e delle risorse finanziarie allo scopo destinate.

L'elaborazione del programma esecutivo di gestione deve, altresì, consentire al servizio di controllo interno di valutare i dirigenti e a questi di avere la certezza che la loro azione sarà verificata sulla base dei risultati attesi e certificati nel piano.

Al processo di programmazione generale per il 2001 ha collaborato il Servizio di controllo interno, coadiuvando il ministro attraverso l'elaborazione delle linee guida per il completamento della programmazione annuale, incluse in un documento di programmazione "gestionale/operativa" (budget operativo), destinato ad individuare tutti gli obiettivi assegnati alla dirigenza.

Sono state precisate le singole fasi del procedimento di programmazione, che coinvolge, sulla base della direttiva generale del Ministro, i dirigenti di primo livello, che devono formalizzare un loro piano operativo e lo stesso Servizio di controllo interno, chiamato a dare supporto metodologico per l'avvio del processo di controllo di gestione attraverso la predisposizione concordata di strumenti di misurazione, che possono essere utilizzati anche per la valutazione ed il controllo strategico.

Il Servizio di controllo del Ministero, dopo un avvio incerto, ha assunto un ruolo dinamico nella costruzione di un sistema di valutazione dell'azione amministrativa, che peraltro richiede il passaggio dalla fase di elaborazione teorica di schemi di analisi alla loro utilizzazione nel concreto dell'attività dell'Amministrazione.

Le considerazioni fin qui svolte in merito ad una positiva evoluzione dei documenti generali di programmazione del Ministro non possono essere estese pienamente alle note preliminari alla legge di bilancio, che mantengono ancora un'eccessiva disomogeneità a seconda dei Centri di Responsabilità, anche se le note che accompagnano lo stato di previsione delle spese del 2001 mostrano un maggiore dettaglio delle informazioni.

In materia di immigrazione, si sottolinea la direttiva generale del Ministro³⁴, emanata ai sensi dell'art. 22, comma 1 del d.P.R. n. 394 del 1999, che ha fissato gli obiettivi da perseguire nella individuazione delle strutture destinate ai Centri di permanenza temporanea e assistenza degli immigrati, nonché i principi che ne regolano l'attività. L'esame del documento verrà approfondito nel paragrafo dedicato alle politiche pubbliche dell'immigrazione.

Con riguardo al coordinamento delle Forze di polizia, l'art. 10 della legge 31 marzo 2000, n. 78³⁵, ha dettato norme per il coordinamento e la direzione unitaria delle Forze di polizia, attribuendo al Ministro dell'interno, "quale autorità nazionale di pubblica sicurezza", funzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e sicurezza pubblica, confermando quanto già previsto dall'art. 1 della legge n. 121 ed ha sottolineato una competenza di carattere generale in materia del Dipartimento della pubblica sicurezza, chiamato ad un ruolo di raccordo tra autorità politica e Forze di polizia.

Con direttiva del Ministro³⁶ sono state indicate le linee guida per il concreto esplicarsi dell'attività di coordinamento; la responsabilità politica è affidata al Ministro, l'amministrativa generale ai Prefetti ed attiene per ambedue queste autorità ai compiti ed alle attività, quella tecnico-operativa è attribuita ai Questori con un ambito che riguarda i servizi.

All'interno dei Comitati, nazionale e provinciali, per l'ordine e la sicurezza, è assicurata la partecipazione dei soggetti direttamente interessati o comunque ritenuti necessari al raggiungimento dell'obiettivo comune.

³⁴ Direttiva generale del Ministro dell'interno del 30 agosto 2000.

³⁵ La legge 31 marzo 2000, n. 78 ha conferito al Governo delega per il riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato e dettato nuove disposizioni in materia di coordinamento delle Forze di Polizia.

³⁶ D.m. n. 27-4/A.2/UL del 12 febbraio 2001.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza rappresenta il tramite che fornisce all'autorità di governo responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica le informazioni delle esigenze emergenti nel contrasto alla criminalità. L'Ufficio dipartimentale per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia, con l'apporto del Comitato nazionale dell'ordine e la sicurezza pubblica, valuta e rappresenta siffatte esigenze, anche laddove si rappresenta la necessità di emanare nuove direttive.

Il Comitato nazionale, al quale partecipano come componenti stabili i vertici delle Forze di polizia, nelle materie attribuite dalla legge valuta le strategie per l'operatività degli apparati di polizia, che troveranno attuazione nella misura in cui saranno fatte proprie dal Ministro dell'interno. Nell'ambito del Comitato nazionale i vertici delle rispettive Forze di polizia sono tra loro equiordinati mentre permane invariato il rapporto gerarchico esistente all'interno dei singoli organismi di polizia.

Successivamente all'emanazione delle direttive di indirizzo da parte del Ministro, destinate al Dipartimento della pubblica sicurezza, al Capo della Polizia, direttore generale della P.S., che assume una particolare sovraordinazione funzionale, è affidato il compito di tradurre in termini operativi le direttive e gli obiettivi in esse contenute.

La direttiva in esame sottolinea il ruolo dei Comitati provinciali laddove l'attività di consulenza del Comitato nazionale richiede l'espressione di pareri da parte di soggetti esponenti delle comunità locali. Il prefetto, come responsabile della sicurezza nella sua accezione più ampia, è responsabile della valorizzazione delle diverse componenti locali, attraverso modelli di coordinamento, necessari per un'azione congiunta se risultino insufficienti le attività isolate delle singole Forze di polizia. Tale potere di coordinamento del prefetto presuppone ed è delimitato nel suo esercizio dalla sussistenza di un obiettivo da raggiungere attraverso azioni comuni. La direttiva specifica che il prefetto interviene sulla base di "un principio di sussidiarietà" e che il potere di coordinamento si esplica nel rispetto delle competenze atteso che incide su "azioni comuni" che si traducono in servizi la cui responsabilità tecnico-operativa è attribuita al questore. A questi è attribuita nel settore dell'ordine pubblico lo specifico potere di ordinanza, ed oltre ad essere autorità locale di pubblica sicurezza è destinatario delle competenze attribuite dalla legge n. 121/1991, delle direttive del Capo della polizia ed è l'interlocutore istituzionale del prefetto, del quale rende operative le decisioni, una volta acquisito il parere del Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica. Lo stesso questore può ricorrere ad un tavolo tecnico per le necessarie intese con i responsabili delle altre Forze di polizia.

La direttiva mette in risalto il ruolo e l'autonomia decisionale del prefetto che, quale responsabile generale della sicurezza, non è vincolato dal parere espresso dal Comitato, ma può disattenderlo con un'adeguata motivazione. Più in generale, l'atto di indirizzo del Ministro esamina l'ipotesi in cui il soggetto destinatario dell'azione di coordinamento non ritenga di adeguarsi alla decisione finale e detta alcune modalità di comportamento per procedimentare il dissenso³⁷.

³⁷ Il soggetto che intende resistere alla volontà coordinatrice deve riferire con immediatezza al soggetto all'organo coordinatore la motivazione di tale decisione, dandone notizia al diretto superiore gerarchico che ne informerà il vertice della rispettiva Forza di polizia. Se la motivazione sarà ritenuta infondata, anche sulla base delle informazioni fornite dal questore, quale autorità provinciale di P.S. a livello tecnico-operativo, il prefetto ne riferisce al Ministro, chiedendo, se necessario, la convocazione del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il prefetto informerà della richiesta il Capo della Polizia ed il comandante Generale della struttura a cui appartiene il soggetto coordinato. Gli stessi vertice delle Forze di polizia potranno, a loro volta e sulla base delle informazioni fornite dagli organi dipendenti, chiedere al Ministro di intervenire anche sollecitando la riunione dell'organo collegiale nazionale.

2. Analisi dei risultati di consuntivo.**2.1 Profili generali.**

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno, nel 2000, sono pari a 47.945 mld (49.617,4 mld nel 1999), con un decremento di circa 1.671,7 mld. Successivamente al 1995, quando avevano raggiunto i 65.351,8 mld, le risorse sono andate progressivamente diminuendo soprattutto per effetto del trasferimento all'INPS delle funzioni in materia di trattamenti previdenziali a favore degli invalidi civili.

(in miliardi)

	1997	1998	1999	2000
Stanziamenti definitivi	62.050,5	61.154,4	49.617,4	47.945
Percentuale sul bilancio dello Stato	8,08	7,86	5,82	4,18

(in miliardi)

	1998	1999	2000
Spese correnti	53.597,1	42.202,3	41.097,4
Spese in conto capitale	7.555,0	7.415,0	6.847,4

Tra le spese correnti sono diminuite i trasferimenti, pari a 25.709 (- 1.113 mld rispetto al 1999). Le spese in conto capitale si ripartiscono in 820,8 mld (+ 312,8) per gli investimenti, e in 6.026,5 mld (- 875,1) per i trasferimenti.

Gli impegni totali hanno raggiunto il 96,9% della massa impegnabile, con un lieve incremento rispetto alla capacità di impegno del 1999. Come conseguenza, le economie di competenza hanno subito una diminuzione, passando dai 1.311,2 mld del 1999 ai 998,7 mld dell'esercizio in esame.

(in miliardi)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni Competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali su massa imp.	%	Residui stanziamenti	Impegni su residui	%
1997	62.050,5	50.619,1	81,5	62.751,8	50.872,4	81,0	701,2	253,2	36,1
1998	61.154,4	56.683,1	92,7	61.881,7	56.878,2	91,9	727,3	195,1	26,8
1999	49.617,4	47.947,1	96,6	50.364,9	48.342,0	96,0	747,5	394,9	52,8
2000	47.944,0	46.539,6	97,1	48.656,5	47.157,7	96,9	711,7	618,2	86,8

L'esame delle risultanze contabili sulla base degli indicatori finanziari mostra una alta capacità di impegno per le voci "trasferimenti" (99,9%), "consumi intermedi", (99,2%) e seguita "redditi da lavoro dipendente" (97,1%); se si osservano i pagamenti totali sia in rapporto alle autorizzazioni di cassa sia alla massa spendibile, la capacità di spesa per i "trasferimenti" si riduce notevolmente solo per la massa spendibile (rispettivamente l'87,6% ed il 48,3%).

All'incremento della capacità di impegno è corrisposta la riduzione delle economie passate da 1.311,2 mld a 998,7 mld in rapporto agli stanziamenti di competenza, mentre è rimasto sostanzialmente invariato il dato delle economie rispetto alla massa impegnabile.

All'incremento della massa spendibile non è corrisposto l'incremento dell'autorizzazione di cassa, che si è ridotta al 59,9%, determinando un ulteriore aumento dei residui finali, pari a 44.054,2 mld (42.950,5 mld nel 1999).

(in miliardi)

	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
1997	77.603,2	51.140,2	65,8
1998	92.494,6	62.060,5	67,1
1999	91.754,2	61.509,7	67,0
2000	90.899,2	53.641,4	59,0

La quota minore di autorizzazione di cassa, cui corrisponde il maggior livello di residui, attiene ai finanziamenti agli enti locali di parte corrente, pari 30.370,4 mld (9.65,8 mld per le spese in conto capitale); rispetto ad una massa spendibile di 56.669,5 mld l'autorizzazione complessiva raggiunge i 29.582,7 mld ed i pagamenti totali i 25.934 mld. Anche per le spese in conto capitale, la voce "contributi alle amministrazioni locali" raggiunge un livello di autorizzazione di cassa pari a solo il 46,2% della massa spendibile (7.188,5 mld rispetto a 15.245,1), con pagamenti per 5.572,4 mld (il 70,6% dell'autorizzazione ed il 36,5% della massa spendibile) (per un approfondimento della materia si rinvia al paragrafo "Finanza locale").

(in miliardi)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
1997	77.603,2	31.885,8	41,0	5140,21	31.985,8	62,5
1998	92.494,6	46.298,9	50,0	62.060,5	46.298,9	74,6
1999	91.754,2	47.408,3	51,6	61.509,7	47.408,3	77,1
2000	90.899,2	47.215,8	51,9	53.641,4	47.215,8	88,0

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel quadriennio 1997/2000, e conferma una ridotta capacità di smaltimento dei residui stessi.

(in miliardi)

Anni	Residui	Pagamenti su residui	%
1997	15.552,6	9.184,6	59,0
1998	31.340,2	17.324,9	55,3
1999	42.136,8	21.635,9	51,3
2000	42.376,1	19.571,5	46,2

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione per funzioni-obiettivo³⁸.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell'interno sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"³⁹; 2) "difesa"; 3) "ordine pubblico e sicurezza"; 5) "tutela dell'ambiente"; 6) "insediamenti urbani ed assetto del territorio"; 8) "attività ricreative, culturali e religiose"; 9) "istruzione"⁴⁰; 10) "protezione sociale".

Il 51,2 % delle risorse di bilancio è assegnato alla funzione-obiettivo "servizi generali delle pubbliche amministrazioni", il 31 % "all'ordine pubblico e sicurezza", il 16,1 % alla "protezione sociale". Per "l'ordine pubblico e sicurezza", rispetto al macroaggregato dello Stato, le risorse allocate nel bilancio del Ministero sono pari 39,57 %.

Per il Ministero dell'interno (al netto dei trasferimenti agli enti locali) le risorse sono assegnate per la quota maggiore alla funzione-obiettivo di primo livello "ordine pubblico".

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali su mas. imp.	%
1. Servizi generali delle P.A.	24.541,6	23.916,0	97,4	24.566,1	23.929,9	97,4
2. Difesa	551,3	481,2	87,3	609,2	528,8	86,8
3. Ordine pubblico e sicurezza	14.868,7	14.207,5	95,6	15.492,2	14.751,2	95,2
5. Tutela dell'ambiente	1,1	1,1	100	1,1	1,1	100
6. Insediamenti urbani ed assetto del territorio	190,6	190,5	99,9	190,6	190,5	99,9
8. Attività ricreative, culturali e religiose	52,4	47,4	90,5	54,6	49,7	91,0
9. Istruzione	2,3	2,3	100	2,3	2,3	100
10. Protezione sociale	7.736,7	7.704,0	99,6	7.740,4	7.704,2	99,5
Totali	47.944,6	46.539,6	97,1	48.656,5	47.157,7	96,9

³⁸ Ad un'ulteriore disaggregazione risulta che la funzione "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" comprende, al 2° livello: 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili"; 1.8 "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione".

La funzione "difesa" si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello "difesa civile".

La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.1 "servizi di polizia", 3.2 "servizi antincendio", 3.5 "ricerca e sviluppo per l'ordine pubblico e la sicurezza", 3.6 "ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabile".

La "protezione dell'ambiente" si articola nelle funzioni 5.3 "riduzione dell'inquinamento" e 5.4 "protezione della bio diversità e dei beni paesaggistici".

La funzione "insediamenti urbani ed assetto del territorio" comprende: 6.2 "assetto territoriale"; 6.4 "illuminazione stradale".

La funzione "attività ricreative, culturali e religiose" al 2° livello si articola esclusivamente nella funzione 8.4 "servizi religiosi e altri servizi per la collettività".

Infine, la "protezione sociale" comprende sette funzioni di secondo livello: 10.1 "malattia e invalidità"; 10.2 "vecchiaia", 10.3 "superstiti", 10.4 "famiglia"; 10.6 "alloggi"; 10.7 "esclusione sociale non altrimenti classificabile"; 10.9 "protezione sociale non altrimenti classificabile".

³⁹ Le funzioni-obiettivo che interessano il bilancio del Ministero dell'interno sono le seguenti; "servizi generali delle pubbliche amministrazioni", che comprende, al 2° livello: 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili"; 1.8 "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione".

La funzione "difesa" che si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello "difesa civile".

La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.1 "servizi di polizia", 3.2 "servizi antincendio", 3.5 "ricerca e sviluppo per l'ordine pubblico e la sicurezza", 3.6 "ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabile".

⁴⁰ La funzione-obiettivo "istruzione" che si riferisce ad un unico capitolo, il 7240 recante "contributo straordinario quindicennale alla provincia di Reggio Calabria per la contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie, per interventi in materia di edilizia scolastica", di nuova istituzione.

La funzione-obiettivo “servizi generali delle P.A.” assorbe circa il 51,2% del budget complessivo dell’Amministrazione a causa della forte percentuale dei trasferimenti agli enti locali, pari al 97,2% delle risorse della funzione. Al netto di tali trasferimenti, è la funzione “ordine pubblico e sicurezza” che utilizza la quota maggiore di risorse, il 61,7 % degli stanziamenti definitivi di competenza; in dettaglio, 2.180,7 mld per il controllo del territorio, 5.724,6 per il contrasto alla criminalità organizzata e comune, 3.048,6 mld per la tutela dell’ordine pubblico, 51,9 mld per la vigilanza e soccorso in mare, 67,8 mld per il controllo dell’immigrazione clandestina, 15 mld per contributi ad enti internazionali per la sicurezza e 947,6 mld per il coordinamento periferico delle forze di polizia.

La funzione “protezione sociale” risente ancora della presenza di una quota rilevante di trasferimenti per le pensioni di invalidità civile, pari a 7.227,7 mld (93,4% degli stanziamenti della funzione-obiettivo).

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	2000					1999	
	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizz. di cassa	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizz. di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	64.489,3	29.518,0	24.322,2	37,7	82,4	39,5	67,5
2. Difesa	752,5	604,0	515,8	68,5	85,4	66,6	86,0
3. Ordine pubblico e sicurezza	17.341,1	15.424,4	14.433,6	83,2	93,6	82,4	93,4
5. Tutela dell’ambiente	1,3	0,8	0,8	61,5	100	66,7	80,0
6. Insediamenti urbani ed assetto del territorio	230,7	230,6	230,5	99,9	100	89,4	89,5
8. Attività ricreative, culturali e religiose	59,4	56,5	50,1	84,3	88,7	79,3	85,2
9. Istruzione	2,3	2,3	0	0	0	100	100
10 Protezione sociale	8.022,7	7.805,0	7.662,6	95,5	98,2	95,4	97,9
Totali	90.899,3	53.641,6	47.215,8	51,9	88,0	51,7	77,1

La capacità di spesa, rispetto ai dati del 1999, è migliorata con riguardo alle autorizzazioni di cassa mentre è rimasta invariata rispetto alla massa spendibile. Anche l’analisi del bilancio per funzioni-obiettivo evidenzia che i residui totali (42.376,1 mld) interessano per il 92,3% la voce “trasferimenti per gli enti locali” (39.203,7 mld), per 2.602,4 mld la funzione “ordine pubblico e sicurezza” (6,1% rispetto al totale), con una percentuale del 76,8% per i “servizi di polizia” e del 21,6% per i “servizi antincendi”.

2.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.

La quota maggiore delle risorse è gestita dal Centro di Responsabilità “amministrazione civile” con 24.174 mld, in gran parte destinati ai finanziamenti agli enti locali. I “servizi civili” gestiscono 7.491 mld, la “pubblica sicurezza” 11,277,4 mld e la “protezione civile e servizi antincendi” 2.802,6 mld.

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza*(in miliardi)*

Centro di Responsabilità	1998			1999			2000		
	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	120,2	112,4	93,5	114,9	114,3	99,5	125,4	122,7	97,9
Amministrazione generale e affari del personale	1.595,0	1.336,9	83,8	1.632,9	1.351,3	82,7	1.525,9	1.391,0	91,2
Amministrazione civile	30.750,9	30.509,0	99,2	28.265,2	27.485,5	97,2	24.714,0	24.098,4	97,5
Protezione civile e servizi antincendi	2.515,2	2.360,8	93,9	2.483,5	2.361,2	95,1	2.802,6	2.491,9	88,9
Servizi civili	15.754,2	12.355,7	78,4	6.291,5	6.275,0	99,7	7.491,2	7.457,7	99,6
Affari dei culti	8,0	5,8	72,5	7,5	7,1	94,7	8,3	7,5	90,3
Pubblica sicurezza	10.410,8	10.002,5	96,1	10.821,7	10.353,0	95,7	11.277,4	10.970,3	97,3
Totale	61.154,4	56.683,1	92,7	49.617,3	47.947,4	96,6	47.944,8	46.539,6	97,1

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile*(in miliardi)*

Centri di Responsabilità	1998			1999			2000		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	120,2	112,4	93,5	114,9	114,3	99,5	125,4	122,7	97,9
Amministrazione generale e affari del personale	1.625,6	1.361,0	83,7	1.656,0	1.372,1	82,8	1.601,1	1.466,2	91,6
Amministrazione civile	30.770,9	30.529,0	99,2	28.284,7	27.501,5	97,2	24.727,2	24.111,5	97,5
Protezione civile e servizi antincendi	2.583,2	2.426,1	93,9	2.513,7	2.389,5	95,1	2.836,0	2.524,8	89,0
Servizi civili	15.768,5	12.369,3	78,4	6.694,1	6.275,5	99,7	7.494,9	7.458,0	99,5
Affari dei culti	8,0	5,8	72,8	7,6	7,1	93,4	8,3	7,5	90,3
Pubblica sicurezza	11.005,2	10.074,6	91,5	11.493,7	10.682,0	92,9	11.863,6	11.467,1	96,7
Totale	61.881,7	56.878,2	91,9	50.364,7	48.342,0	95,9	48.656,5	47.157,7	96,9

La capacità di impegno è cresciuta, come dato assoluto, sia rispetto agli stanziamenti di competenza sia alla massa impegnabile.

Tabella di raffronto tra massa spendibile, autorizzazioni di cassa e pagamenti totali

(in miliardi)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizzaz di cassa
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	133,8	129,3	116,7	87,2	90,3
Amministrazione generale e affari del personale	1766,6	1.678,8	1.502,5	85,0	89,5
Amministrazione civile	64.788,4	29.711	24.485,4	37,7	82,4
Protezione civile e servizi antincendi	3.314,2	2.921,4	2.560,2	77,2	87,6
Servizi civili	7.612,4	7.529,4	7.466,1	98,1	99,2
Affari dei culti	8,8	8,6	7,7	87,5	89,5
Pubblica sicurezza	13.275,0	11.663,0	11.077,2	83,4	95,0
Totale	90.899,2	53.641,4	47.215,8	51,9	88,0

Tabella dei residui totali anni 1998/1999/2000

(in miliardi)

Centri di Responsabilità	1998	1999	2000
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	7,4	6,8	14,3
Amministrazione generale e affari del personale	150,4	251,5	247,7
Amministrazione civile	39.709,7	40.072,8	39.342,5
Protezione civile e servizi antincendi	462,4	508,9	611,6
Servizi civili	63,2	120,6	126,2
Affari dei culti	0,4	0,2	0,3
Pubblica sicurezza	1.674,3	1.989,5	2.033,3
Totale	42.068,0	42.950,5	42.376,1

3. La finanza locale.

Il d.lgs. n. 300/1999 ha confermato le competenze in materia della Direzione generale della finanza locale; le direttive del Ministro per il 2001 hanno sottolineato l'esigenza di un potenziamento delle procedure informatizzate per l'acquisizione dei dati, dei materiali e dei servizi necessari per una corretta gestione dei trasferimenti erariali.

La legge finanziaria per il 1999 (art. 28 della legge n. 448/1998) ha introdotto nel nostro sistema normativo il patto di stabilità interno, come strumento per assicurare il rispetto di parametri di Maastricht, esteso anche agli enti locali ed alle regioni⁴¹. In materia di rispetto del patto di stabilità interno, la competenza primaria è attribuita al Ministero del tesoro, mentre il Ministero dell'interno collabora in merito all'applicazione della disciplina nei confronti degli

⁴¹ L'art. 28 della legge n. 448/1998 ha individuato quali obiettivi di finanza pubblica, alla cui realizzazione concorrono le regioni e gli enti locali, la riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle spese correnti e la riduzione dell'indebitamento, attraverso la riduzione del rapporto tra ammontare di debito e prodotto interno lordo. La legge n. 448 è stata seguita dalla direttiva congiunta Ministero del tesoro e Ministero dell'interno del 18 febbraio 1999; dalle circolari del Ministero del tesoro 12 marzo 1999 n. 11, 26 marzo 1999 n.1, 13 ottobre 1999 n. 2, 4 febbraio 2000 n. 4, 17 febbraio 2000 n. 3 e dal decreto del Ministro del tesoro 1° agosto 2000.

enti locali. Per un'analisi dell'argomento si rinvia al capitolo I del volume di parte generale di questa Relazione.

3.1 Modalità di assegnazione dei contributi.

Per le assegnazioni delle risorse finanziarie agli enti locali si seguono due distinte modalità a seconda della popolazione delle province e dei comuni. A favore delle province e dei comuni con popolazione rispettivamente inferiore a 400.000 e 60.000 abitanti le risorse sono attribuite, a titolo di prima, seconda e terza rata, nei mesi di febbraio, maggio e ottobre, attraverso l'adozione di un decreto di impegno per ogni tipologia di contributo: contributo ordinario, per la perequazione fiscale locale e contributo consolidato. Le sezioni provinciali di tesoreria anticipano le risorse agli enti interessati quando il saldo esistente presso il loro conto di tesoreria scende al di sotto del 20% del limite di giacenza, determinato dalla spettanza annuale del fondo, ordinario, consolidato e perequativo. Le somme anticipate dalle sezioni sono ripianate con appositi decreti del Ministero dell'interno, previa presentazione dei rendiconti. Nel 2000 sono stati emanati a favore delle tesorerie oltre 10.000 mandati, per un totale di 14.808 mld.

Ritardi si verificano nel rimborso delle anticipazioni per i ritardi con cui le tesorerie le comunicano e per le procedure che impongono al Ministero di scorporare, prima di effettuare i rimborsi, per capitolo di bilancio i diversi pagamenti che le tesorerie effettuano globalmente. Inoltre, gli accreditamenti da parte dello Stato avvengono per notevoli importi solo al momento dell'approvazione della legge di assestamento di bilancio. I rimborsi effettuati per somme anticipate nel 1999 ammontano a 14.806 mld.

Per le province ed i comuni con popolazione superiore, rispettivamente, ai 400.000 e 60.000 abitanti, i trasferimenti avvengono a seguito di monitoraggio, svolto direttamente dal Ministero dell'interno su 140 enti. Tramite il Ministero del tesoro, viene verificata periodicamente la consistenza finanziaria dei conti di tesoreria degli enti e, se si accerta che sono al di sotto del limite di giacenza determinato percentualmente sulla spettanza annuale del fondo ordinario, perequativo e consolidato, si provvede d'ufficio al trasferimento delle risorse nella misura sufficiente a riportare detta consistenza al di sopra del limite di giacenza. E' possibile la richiesta di accreditamento dei trasferimenti con procedura diretta e immediata per spese improcrastinabili ed inderogabili.

Il sistema di monitoraggio, sia se attuato dalle sezioni di tesoreria sia se espletato dal Ministero, risponde all'esigenza di trasferire solo le risorse necessarie al fabbisogno quotidiano degli enti, così da evitare che quote consistenti rimangano a giacere presso i conti di tesoreria senza immediata utilizzazione. Comporta, peraltro, la formazione di ingenti residui, per somme non pagate dalle sezioni di tesoreria a causa del mancato raggiungimento da parte degli enti del limite minimo di giacenza.

Complessivamente, ai sensi della legge n. 488/1999, sono stati attribuiti alle province trasferimenti per 1.128 mld, di cui 891 mld per spese correnti (457 mld sul fondo ordinario, 238 sul fondo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale, 188 mld per il fondo consolidato), e 237 mld quali contributi per investimenti (235 mld sul fondo per lo sviluppo degli investimenti e 2 mld sul fondo nazionale ordinario per gli investimenti).

Ai comuni sono stati trasferiti complessivamente 17.187 mld, di cui 11.577 per spese correnti, relativi al fondo ordinario⁴², 1.625 mld al fondo perequativo, 3.703 mld al fondo consolidato, 22 mld per contributi ai comuni delle regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia per l'esercizio di servizi indispensabili di interesse statale, 257 mld per altri contributi. Per investimenti, sono stati assegnati 4.661 mld, di cui 4.518 sul fondo per lo sviluppo degli investimenti e 143 mld sul fondo nazionale per gli investimenti.

⁴² Le somme non sono comprensive di quelle erogate direttamente dal Ministero del tesoro ai comuni della regione Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, in quanto sottoposti a legislazione speciale.

Alle comunità montane sono stati trasferiti contributi per 287 mld, di cui 249 per spese correnti (176 mld sul fondo ordinario e 73 mld sul fondo consolidato); mentre per investimenti sono stati trasferiti 38 mld (25 mld sul fondo per lo sviluppo degli investimenti e 13 mld sul fondo nazionale ordinario per gli investimenti⁴³).

3.2 Risultati di consuntivo.

Complessivamente sono stati assegnati contributi per circa 24.047 mld.

Le tabelle che seguono indicano la ripartizione dei finanziamenti per capitoli di spesa e per tipologia di enti beneficiari.

(in milioni)

Capitolo	Tipologia di contributo	Importo
1601	Contributo ordinario	12.399.611
1602	Contributo perequativo	1.880.641
1603	Contributo consolidato	4.141.302
7232	Contributo sviluppo investimenti dei comuni e delle province	5.447.388
7233	Contributo sviluppo investimenti delle comunità montane	28.083
7236	Contributo nazionale investimenti	158.0960
7240	Contributo quindicinale provincia di Reggio Calabria	2.300
7243	Contributo libri di testo	200.000
Totale		24.047.212

Di seguito si espongono sinteticamente i dati contabili concernenti i maggiori capitoli gestiti dalla Direzione centrale.

Trasferimenti di parte corrente

Cap. 1601 – Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali;

Cap. 1602 – Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale;

Cap. 1603 – Fondo da ripartire per la costituzione di nuove province.

(in miliardi)

	Fondo ordinario		Fondo perequativo		Fondo consolidato	
	cap. 1601		cap. 1602		cap. 1603	
Anni	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni
1995	18.549,3	18.548,9	1.515,7	1.515,7	4.196,7	4.155,0
1996	18.535,4	18.174,0	1.807,9	1.807,8	4.173,9	4.173,9
1997	17.470,5	17.470,6	1.797,5	1.797,4	4.062,6	4.062,6
1998	17.166,4	17.166,4	2.176,8	2.176,4	4.101,1	4.101,1
1999	14.528,3	14.528,1	1.900,0	1.889,9	4.095,0	4.095,0
2000	12.189,4	12.189,4	1.880,6	1.880,6	4.141,3	4.141,3

	Fondo ordinario		Fondo perequativo		Fondo consolidato	
	cap. 1601		cap. 1602		cap. 1603	
Anni	Autoriz. di cassa	Pagamenti	Autoriz. di cassa	Pagamenti	Autoriz. di cassa	Pagamenti
1995	18.547,8	18.263,4	1.515,7	1.515,6	4.232,3	4.103,3
1996	19.035,6	17.027,8	1.807,9	1.806,6	4.227,3	4.147,1
1997	9.131,9	2.565,3	647,5	211,7	2.057,2	685,9
1998	18.390,6	11.049,7	2.999,9	1.157,2	3.941,1	2.590,1
1999	23.231,5	13.930,3	3.163,2	1.854,2	5.932,4	4.000,0
2000	14.930,2	13.563,9	2.847,8	1.717,7	4.262,6	3.174,4

⁴³ Questo fondo è accreditato alle regioni per il successivo riparto alle comunità montane.

I residui totali, per i capitoli predetti, al 31 dicembre 2000 ammontano a 30.248,5 mld, così ripartiti: cap. 1601, 21.814,8 mld (di cui circa 13.000 mld di residui provenienti dai precedenti esercizi e 8.800 mld sulla competenza del 2000); cap. 1602, 2.649,3 mld (1.266 mld di residui sui precedenti esercizi e 1.880 sul 2000); cap. 1603, 5.784,4 mld (di cui 2.603,6 mld provenienti dagli esercizi precedenti e 3.181 mld del 2000). Le risorse per i trasferimenti in conto capitale sono allocate nei capitoli: 7232 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province; 7233 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane; 7235 - Fondo nazionale speciale per gli investimenti; 7236 - Fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

(in milioni)

Capitoli	Stanziamenti	Impegni	Pagato	Residui	Economie
7232	5.447,4	4.840,7	5.056,0	8.538,2	606,7
7233	28,1	28,1	13,5	92,9	0
7235	0	0	23,1	14,9	0
7236	158,1	158,1	104,1	243,1	5,9

3.3 Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali.

L'art. 11 del d.lgs. n. 400 del 1998 ha istituito presso il Ministero dell'interno l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, con il compito di promuovere la corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi, nonché la sperimentazione di nuovi documenti contabili. L'Osservatorio⁴⁴ è stato costituito con d.m. del 18 gennaio 1999, che oltre ai compiti indicati dall'art. 109, comma 2 del d.lgs. n. 77 del 1995, come sostituito dal citato d.lgs. n. 400/1998, gli ha attribuito anche compiti di studio della validità generale del sistema di distribuzione delle risorse erariali agli enti locali, di cui al d.lgs. n. 244 del 1997 e la formulazione di proposte di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti stessi.

Nel corso del 2000 l'Osservatorio si è espresso, tra l'altro, sullo schema di decreto legislativo di emanazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ed ha formulato proposte per l'ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, per la promozione di un sistema integrato di contabilità per i comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, sulla revisione del sistema di trasferimenti statali agli enti locali, di cui alla legge di delega e sulla promozione di un nuovo modello dei dati di bilancio da destinare alla pubblicazione sulla stampa.

4. Personale.

4.1 Personale dell'amministrazione civile dell'interno.

Con d.m. 27 marzo 2000 sono state articolate le dotazioni organiche del personale contrattualizzato dell'Amministrazione civile dell'interno, compresa l'area dirigenziale al fine di renderle coerenti con le nuove figure professionali scaturite dell'accordo sottoscritto il 26 febbraio 1992, previsto dall'art. 1, comma 3 del C.C.N.L. del comparto ministeri del 16 maggio 1995. Con la legge 17 agosto 1999, n. 288 (art.1, comma 1) le consistenze organiche sono state incrementate da 21.583 a 26.175; tale incremento, a parere dell'Amministrazione, non comporta maggiore spesa di personale anche per effetto di procedure di mobilità del personale di Polizia

⁴⁴ Fanno parte dell'Osservatorio il presidente ed un numero di componenti non superiore a diciotto, nominati dal Ministro dell'interno scelti tra funzionari dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni, professori, ricercatori universitari ed esperti. L'unione Provincie Italiane (U.P.I.), l'Associazione Italiana Comuni d'Italia (A.N.C.I.) e l'U.N.C.E.M. designano ciascuna un proprio rappresentante.

(fino al 35%) e di quello di altre Amministrazioni (fino al 25%) e per la parte restante con ricorso alla procedura autorizzatoria di cui all'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Si osserva in proposito che alla diminuzione della spesa di personale, a seguito della soppressione di posti vacanti alle qualifiche iniziali (servizi di pulizia, ristorazione..) potrà corrispondere un incremento di spesa per l'affidamento all'esterno dei relativi servizi.

4.2 Corpi di Polizia⁴⁵.

Dai dati forniti dall'Amministrazione, al 31 dicembre 2000, le unità complessive presenti in servizio hanno raggiunto le 103.359 unità per funzioni di polizia, con un numero di vacanze pari a 1.970 unità e le 4.632 unità per il personale con funzioni tecniche.

La Corte⁴⁶ ha esaminato il costo del lavoro nel comparto statale, ed in apposita sezione dedicata ai corpi di polizia⁴⁷, ha sottolineato la complessità del quadro normativo di riferimento determinata da una vasta produzione normativa⁴⁸ che, pur proponendosi di razionalizzare le strutture ordinamentali e le carriere e perequare il trattamento giuridico ed economico degli appartenenti ai vari Corpi, non è stata ancora in grado di fornire un'efficace ed armonica composizione di esigenze ed interessi. Con la legge n. 78/2000, che ha conferito delega al governo in materia di riordino delle forze di polizia ad eccezione del personale dell'Amministrazione penitenziaria, oggetto di specifica norma di delega⁴⁹, si è cercato di porre le basi per un effettivo coordinamento delle norme. La delega è stata esercitata con il d.lgs. n. 53/2001⁵⁰.

Con d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334⁵¹, recentemente modificato dal d.lgs. n. 201/2001⁵², si è provveduto al riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della polizia di Stato⁵³.

Per quanto attiene al personale a tempo indeterminato, appartengono alla Polizia di Stato 100.348 unità, pari al 32,6% dell'intero comparto⁵⁴; con riferimento non già alle presenze bensì alle dotazioni organiche si raggiungono le 116.804 unità, pari al 33% del totale⁵⁵.

La Polizia di Stato (108.403 unità a fronte di un organico di 116.804 posti) presenta una sostanziale copertura degli organici complessivi della polizia operativa, con alcune eccedenze di

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 16 della legge 1° aprile 1981 n. 121, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di Stato sono Forze di polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: l'Arma dei carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, il Corpo della guardia di finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica; sono altresì forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato.

⁴⁶ Corte dei conti, Sezioni Riunite del 12 dicembre 2000.

⁴⁷ L'analisi della Corte ha utilizzato i dati tratti dal conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato per il 1998 e dal sistema informativo integrato della ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti, confrontati ed integrati, per quanto possibile, con quelli acquisiti direttamente presso l'Amministrazione e dalla relazione conclusiva di un'indagine effettuata dai Servizi ispettivi di finanza pubblica sui costi delle Forze di polizia.

⁴⁸ Legge 1° aprile 1981, n. 121; decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 197 (Polizia di Stato); n. 198 (Arma dei carabinieri); n. 199 (Corpo della guardia di finanza); n. 200 (Polizia penitenziaria).

⁴⁹ Legge 28 luglio 1999, n. 266, art. 12, cui è seguito il decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146.

⁵⁰ D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 53.

⁵¹ Pubblicato nel supplemento ordinario alla G.U. n. 271 del 20 novembre 2000.

⁵² D.lgs. 3 maggio 2001, n. 201.

⁵³ Successivamente, la legge finanziaria 2001 ha stanziato 170 mld per il 2001, 410 mld per il 2002 e 450 mld a decorrere dal 2003 per ulteriori interventi legislativi per l'inquadramento dei funzionari della Polizia di Stato nei nuovi ruoli e qualifiche, per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 9, comma 1, della richiamata legge n. 78 per la revisione e l'incremento dei trattamenti di mobilità, per l'allineamento dei trattamenti economici del personale delle Forze di polizia relativamente al personale tecnico, alle bande musicali ed ai servizi prestati presso le rappresentanze diplomatiche o consolari all'estero.

⁵⁴ 31,6% i Carabinieri, 20,3% la Guardia di finanza, 13,2% la Polizia penitenziaria, 2,3% il Corpo forestale.

⁵⁵ 33% i Carabinieri, 19% la Guardia di finanza, 12% la Polizia penitenziaria (il d.lgs. n. 146/2000 ha incrementato di 715 unità le dotazioni organiche), 3% il Corpo forestale.

personale del livello iniziale⁵⁶ ed una notevole carenza dei ruoli della polizia scientifico-tecnica⁵⁷. L'espletamento dei compiti tecnico-scientifici è assicurato con il personale del ruolo operativo ai sensi dell'art. 52 del d.P.R. n. 336/1982; inoltre, l'art. 3, comma 3 del d.l. n. 554/1996⁵⁸, convertito con modificazioni nella legge n. 653/1996⁵⁹, ha previsto per il triennio 1997/1999 la riserva di posti, per un'aliquota non superiore al 30% dei posti disponibili nei ruoli degli operatori e collaboratori tecnici, dei revisori e dei periti tecnici in favore degli appartenenti ai ruoli delle Polizia di Stato che faccia domanda per essere inquadrato nella corrispondente qualifica del personale che espleta compiti tecnico-scientifico e tecnici. Gli inquadramenti hanno interessato 3.396 unità.

Successivamente, la legge 28 marzo 1997, n. 85, art. 7 ha autorizzato tre concorsi straordinari, da espletarsi nel quinquennio, per l'accesso alle qualifiche iniziali dei ruoli dei direttori tecnici della Polizia di Stato, riservati al personale dei ruoli della polizia tecnico-scientifico, in possesso del diploma di laurea. E' stato bandito un solo concorso, andato parzialmente deserto per talune specializzazioni. L'art. 68, comma 11 del già citato d.lgs. n. 334/2000, per facilitare la partecipazione al concorso, ha eliminato il requisito della necessaria appartenenza ai ruoli della polizia tecnico-scientifica, ammettendo l'appartenenza ad uno dei ruoli della polizia di Stato.

La Corte ha più volte sottolineato⁶⁰ come talune direttive del Ministro dell'interno, che nel 1998 avevano previsto che il personale della polizia di Stato fosse adibito esclusivamente a compiti di polizia, lasciando le funzioni amministrative al personale di supporto dei ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno, sono rimaste disattese per l'insufficienza del personale di supporto. Per ovviare a ciò, la legge 17 agosto 1999, n. 288 ha previsto l'immissione di complessive 5.000 unità di supporto, attraverso l'inquadramento di alcune categorie di personale della Polizia di Stato ed assunzioni dall'esterno, da destinare a funzioni svolte da appartenenti alla Polizia. Nonostante si sia provveduto a rimodulare⁶¹ la ripartizione delle dotazioni organiche nei vari livelli e profili, le attese immissioni non hanno ancora avuto luogo.

4.3 Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'adeguamento degli organici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è stato oggetto di due interventi legislativi, la legge 10 agosto 2000, n. 246 e, più recentemente, la legge 21 marzo 2001, n. 75; con la prima legge è stato autorizzato un potenziamento di 1301 unità dell'organico generale mentre la successiva ha inteso fronteggiare le più urgenti necessità di servizio, prevedendo l'incremento nel profilo professionale di vigile del fuoco di ulteriori 353 unità.

La specificità tecnica della dirigenza del Corpo è stata confermata dal d.lgs. n. 387/1998 e riconosciuta dall'art. 2 della legge n. 246/2000, che ha previsto l'inapplicabilità ai dirigenti del Corpo delle norme concernenti l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, di cui al d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150.

La tabella che segue indica l'evoluzione del personale nell'ultimo quinquennio

⁵⁶ 20.488 agenti di ruolo, 4.760 agenti ausiliari e trattenuti, a cui va aggiunta una quota non precisata di allievi, a fronte di una dotazione organica di 14.589 unità.

⁵⁷ A fronte di una dotazione organica di complessivi 9.914 posti, di cui 80 dirigenti, al 31 dicembre 1998 erano in servizio 2.414 unità, di cui 48 dirigenti, al 31 dicembre 1999 4.246 unità, di cui 47 dirigenti.

⁵⁸ D.l. 23 ottobre 1996, n. 554.

⁵⁹ Legge 23 dicembre 1996, n. 653.

⁶⁰ Relazioni annuali al Parlamento sugli esercizi finanziari 1998 e 1999.

⁶¹ D.M. 27 marzo 2000.

Anno	Personale in servizio al 1° gennaio	Cessazioni nell'anno	Assunzioni nell'anno	Personale al 31 dicembre
1996	26.399	960	1.482	26.921
1997	26.921	910	3.961	29.972
1998	29.972	383	317	29.905
1999	29.905	441	379	29.843
2000	29.843	416	637	30.063

Nel corso dell'esercizio in esame l'Amministrazione ha integrato tutte le cessazioni avvenute nell'anno, recuperando parte delle vacanze determinatesi nei precedenti anni. In particolare, le assunzioni hanno riguardato 528 vigili permanenti e 77 operatori tecnici. Per quanto attiene ai dirigenti, il reclutamento avviene mediante scrutinio per merito comparativo, riservato ai funzionari direttivi tecnici in servizio nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 29/1993⁶².

5. Profili di attività istituzionale.

5.1 Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

Le direttive del Ministro per il 2000 indicavano quale obiettivo prioritario il contrasto alla criminalità diffusa, attraverso più concrete risposte alle domande di sicurezza dei cittadini.

Tra gli strumenti cui si è fatto ricorso per migliorare il rapporto attività di Polizia/sicurezza nelle aree urbane, l'Amministrazione ha individuato il potenziamento dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza⁶³, attraverso la partecipazione dei sindaci e dei presidenti delle province e la sottoscrizione e l'attuazione di specifici protocolli d'intesa per arricchire le singole capacità di intervento.

Sono stati sottoscritti 62 protocolli di intesa, di cui 57 relativi alla sicurezza di aree urbane e 5 per aree provinciali o intercomunali. Solo un attento monitoraggio delle iniziative poste in essere può consentire una valutazione dell'efficacia degli interventi previsti nei richiamati protocolli⁶⁴.

Nell'ambito del Programma Operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", sono stati rafforzati i sistemi di intelligence attraverso la realizzazione del sistema Integrato per il Controllo del Territorio, destinato ad essere esteso a tutto il territorio nazionale. Un obiettivo riguarda la interconnessione delle sale operative tra le Forze di polizia, attualmente in funzione a Milano e Torino e recentemente realizzate a Napoli, Brindisi e Crotone.

Di recente si è proceduto alla ristrutturazione delle articolazioni centrali e periferiche della Pubblica Sicurezza, in attuazione della legge n. 78/2000, che sottolinea il ruolo assunto dalla questura quale centro unitario di riferimento delle attività di Polizia di Stato nella provincia. La nuova disciplina mira a razionalizzare le procedure di impegno e di spesa, realizza le direzioni interregionali della Polizia di Stato per il decentramento delle funzioni ispettive e di controllo e di quelle di amministrazione e gestione organizzativa del supporto logistico. Questo intervento si colloca all'interno di un piano di riorganizzazione dei commissariati sezionali e distaccati di alcune grandi città (Napoli, Palermo, Roma e Milano) e l'avvio di un progetto che vuole introdurre modelli operativi, c.d. di "polizia di prossimità", per un più efficace controllo

⁶² La specificità tecnica della dirigenza del Corpo è stata confermata dal d.lgs. n. 387/1998 e riconosciuta dall'art. 2 della legge n. 246/2000, che ha previsto l'inapplicabilità ai dirigenti del Corpo delle norme concernenti l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, di cui al d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150.

⁶³ I Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza sono stati istituiti con il d.lgs. 279/1999.

⁶⁴ In data 22 marzo 2000 è stata raggiunta un'intesa istituzionale di programma tra Regione Emilia Romagna e Governo che presuppone una convenzione quadro in materia di sicurezza urbana.