

competenze che non sempre agevola l'individuazione dei soggetti titolari, e pertanto responsabili delle connesse funzioni di indirizzo politico¹⁷.

Da ultimo, si sottolinea che il nuovo art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, include la protezione civile tra le materie di legislazione concorrente, con conseguente attribuzione alle Regioni della potestà legislativa, ad esclusione della determinazione dei principi fondamentali, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato. Successivamente all'approvazione da parte delle Camere della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione, ma prima dell'entrata in vigore del testo modificato, con d.P.R. n. 194 dell'8 febbraio 2001 ha avuto corso il regolamento che disciplina la partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile, normativa regolamentare oggi non più di competenza dello Stato.

L'art 5, comma 1 della legge n. 78 del 2000¹⁸ ha conferito delega per il riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato; la delega è stata esercitata con i decreti legislativi n. 334 del 2000¹⁹ e n. 201 del 2001²⁰. La disposizione dell'art 12, comma 6 del d.lgs. n. 334, che ha interpretato l'art. 2 del d.lgs. 139 del 2000, avrà riflessi anche sullo status economico dei prefetti, laddove prevede che il loro livello dirigenziale non possa essere inferiore al livello B (livello attribuito, prima dell'accorpamento della qualifica, al prefetto di prima classe).

L'art. 6, della richiamata legge n. 78, ha demandato ad un regolamento la determinazione della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, venendo così a sostituire l'art. 31 della legge n. 121 del 1981. Con d.P.R. del 22 marzo 2001, n. 208 è stata approvata la nuova disciplina dell'ordinamento e della struttura periferica dell'Amministrazione di P.S., insieme all'ordinamento di quelle centrali, limitatamente ai rapporti di dipendenza delle articolazioni periferiche. Gli uffici sono divisi in uffici con funzioni finali, uffici con funzioni strumentali e di supporto, uffici con funzioni ispettive e di controllo e di decentramento amministrativo. Le questure assumono il ruolo di centro unitario di riferimento delle attività di Polizia di Stato nella provincia, coerentemente al disposto dell'art. 15, comma 2 del d.lgs. n. 300 del 1999, che attribuisce alle questure la funzione di organo territoriale del Ministero dell'interno per le attività di ordine e sicurezza

¹⁷ L'art. 1 della legge n. 401 del 2001 attribuisce al Ministero dell'interno le "politiche di protezione civile"; il successivo art. 5 assegna al Presidente del Consiglio dei Ministri, tra le altre, le "determinazioni delle politiche di protezione civile".

¹⁸ Legge 31 marzo 2000, n. 78, recante la delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato.

¹⁹ D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334.

pubblica. Con decreto ministeriale emanato ai sensi dell'art. 2, comma 7 del d.lgs. n. 334 del 2000, sono stati individuati i posti di dirigente generale di P.S. di livello C); con ulteriore d.m. 16 maggio 2002 è stato approvato il regolamento n. 109, recante la disciplina dei concorsi per l'accesso alla qualifica di primo dirigente nei ruoli dei dirigente di P.S.²¹

Il successivo art. 10 ha dettato norme per il coordinamento e la direzione unitaria delle Forze di Polizia ed ha confermato al Ministro dell'interno, "quale autorità nazionale di pubblica sicurezza", funzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e sicurezza pubblica, attraverso il Dipartimento della pubblica sicurezza, chiamato ad un ruolo di raccordo tra autorità politica e Forze di Polizia.

Con d.m. n. 27-4/A.2/UL del 12 febbraio 2001, 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, quella tecnico-operativa ai Questori.

Recentemente, con d.l. n. 83 del 2002²² è stato istituito, nell'ambito del Dipartimento della P.S., l'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (UCIS), che deve assicurare, in via esclusiva ed in forma coordinata, l'adozione delle misure di protezione e di vigilanza, in conformità alle direttive del Capo della Polizia. Un ufficio provinciale per la sicurezza personale opera anche nell'ambito presso ciascuna prefettura (UTG), con compiti di raccolta ed analisi preliminare delle informazioni relative a situazioni personali a rischio.

Per quanto attiene la distribuzione sul territorio delle Forze dell'ordine, è stato costituito un Gruppo di lavoro interforze incaricato di esaminare una proposta di redistribuzione più funzionale delle risorse umane e materiali delle Forze di Polizia. E' stata verificata, situazione già sottolineata in passato dalla Corte, la presenza sul territorio di alcune duplicazioni di uffici della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri; è all'esame una proposta di ridislocazione degli uffici, attraverso l'eliminazione di alcuni ed il potenziamento di altri (anche con il recupero di unità derivanti dalla chiusura di uffici "doppi") e l'eventuale istituzione di presidi nuovi adeguatamente dimensionati, al fine di assicurare un controllo del territorio più efficace. Il lavoro è stato vagliato da una Commissione di verifica ed è attualmente all'esame del Ministro.

²⁰ Legge 3 maggio 2001, n. 201, recante disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 334 del 2000, in materia di riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato.

²¹ Ai sensi degli artt. 8, comma 6, 35, comma 4, e 50, comma 4 del d.lgs. n. 334 del 2000.

²² D.l. 6 maggio 2002, n. 83, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno.

Per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si sottolinea il disposto dell'art. 2 della legge n. 246 del 2000²³ che ha posto i dirigenti del Corpo al di fuori del ruolo unico istituito con d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150 ed ha previsto l'incremento della dotazione organica di 1.301 unità e dell'organico della qualifica dirigenziale dell'area operativa tecnica, aumentata di dodici unità. Con d.P.C.M. del 24 ottobre 2001 si è provveduto alla distribuzione per profilo professionale e qualifica delle unità di personale considerate ai fini dell'incremento. Recentemente, è stato adottato con d.m. 15 aprile 2002 il regolamento relativo alle sanzioni disciplinari irrogabili per i vigili del fuoco volontari ausiliari e vigili del fuoco ausiliari. La legge n. 75 del 2001²⁴ ha ulteriormente incrementato la dotazione organiche di 353 posti nel profilo professionale di vigile del fuoco.

Anche dopo la riforma dell'Amministrazione, si confermano le funzioni di vigilanza, di supporto e consulenza nei confronti degli enti locali da parte del Ministero, che si sono esplicitate, oltre che nell'ambito dei trasferimenti erariali agli enti locali e nella realizzazione di un primo elaborato di indicatori, nell'attività di ausilio e sostegno nella gestione del personale (sul punto si rinvia al paragrafo 4.2).

Sempre maggiore attenzione è attribuita alla materia della "difesa civile", le cui funzioni sono assegnate al Dipartimento dei vigili del fuoco – Direzione centrale della difesa civile e delle politiche di protezione civile. Con d.m. 20 settembre 2001 è stata istituita la Commissione Interministeriale Tecnica di Difesa Civile (CITDC) per la gestione delle crisi, che, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, ha operato con il Nucleo Politico Militare presso la P.C.M. Si sottolinea che la materia è ancora priva di una disciplina organica, che ne regolamenti l'esercizio delle funzioni, normativa tanto più necessaria per i rapporti e le connessioni che intercorrono con le competenze di altre amministrazioni (in particolare del Ministero della difesa).

Il Servizio di controllo, che ha collaborato alla predisposizione delle direttive generali del Ministro, opera ancora a livello di progettazione e non risultano rapporti al Ministro nell'ambito del controllo strategico²⁵.

²³ Legge 10 agosto 2000, n. 246.

²⁴ Legge 21 marzo 2001 "Potenziamento degli organici dei vigili del fuoco".

²⁵ La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 19/2002/G del 17 maggio 2002, ha riferito in merito al funzionamento dei Servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999 nelle Amministrazioni dello Stato, con riferimento all'anno 2001.

1. Programmazione.

Come già osservato nella precedente relazione al Parlamento, le direttive del ministro sono più articolate ed indicano, a fianco degli obiettivi di carattere generale, che descrivono le linee guida per l'attività dell'Amministrazione, gli obiettivi specifici, individuati in relazione alle missioni istituzionali ed alle funzioni amministrative di supporto.

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 Ministro²⁶ ha individuato per il 2001 gli obiettivi pluriennali, ha definito le linee strategiche per politiche di settore²⁷, 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 e gli obiettivi generali per Centri di Responsabilità. Sono state allegate alcune schede-progetto, che indicano nel dettaglio gli obiettivi, i risultati attesi e le azioni da porre in essere nell'anno di riferimento, e che dovrebbero essere completate con l'individuazione nei programmi dei titolari dei Centri di Responsabilità di un sistema di valutazione, con indicatori di realizzazione degli obiettivi specifici, ancorati a rapporti tra risorse, realizzazioni, tempi ed impatti²⁸.

La direttiva per il 2002²⁹, emanata secondo gli indirizzi indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, si articola in cinque parti, che indicano gli obiettivi generali delle politiche del Ministero, gli altri obiettivi generali più specificamente concernenti l'attività amministrativa e la gestione, 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.

In particolare, 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

²⁶ D.m. n. 1177 del 2 marzo 2001.

²⁷ 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".

²⁸ Un esempio di programmazione di settore è il sistema di valutazione ex ante predisposto dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in conformità delle disposizioni in materia di monitoraggio fissate in sede comunitaria, per l'analisi della coerenza degli interventi con gli obiettivi programmati all'interno del progetto operativo, denominato "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", cofinanziato con fondi comunitari.

²⁹ D.m. 4 aprile 2002.

strategico e di implementare la capacità di pianificazione e controllo della dirigenza attraverso la definizione di un primo impianto di controllo di gestione.

Alla positiva evoluzione dei documenti generali di programmazione del Ministro deve far seguito l'attuazione di programmi di monitoraggio; è necessario che si realizzi il passaggio dalla fase teorica e di progettazione alla fase di analisi e di valutazione, che ancora è mancata nell'esercizio in esame.

Con autonomo provvedimento è stata emanata la direttiva contenente gli obiettivi ed i programmi da attuare nell'ambito dell'amministrazione della Riserva Fondo lire UNRRA³⁰ 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 alcuni immobili e l'impiego delle risorse residue in investimenti fruttiferi³¹.

In materia di incendi boschivi, a seguito del d.l. n. 343 del 2001³², che modificando la precedente legge n. 353 del 2000 ha soppresso l'Agenzia di protezione civile, il Ministro dell'interno con direttiva del 20 dicembre 2001 ha dettato le linee guida relative ai piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi.

Anche nella presente Relazione, si deve sottolineare che 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 un carattere descrittivo più che progettuale.

2. Analisi dei risultati di consuntivo.

2.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno, nel 2001, sono pari a 49.454,7 mld (47.945 mld nel 2000), con un incremento di circa 1.510 mld, invertendo un andamento che, successivamente al 1995, ha visto una progressiva riduzione delle risorse,

³⁰ 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, attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559.

³¹ La direttiva prevede anche che per un importo di 1.000.000 Euro, a valere sulle entrate derivanti dai proventi della gestione del patrimonio UNRRA, possano essere concessi contributi per fini assistenziali e di recupero. Devono avere carattere prioritario le iniziative volte a contenere il fenomeno dell'immigrazione clandestina e ad incentivare il rientro nei Paesi di origine ed i programmi socio-assistenziali a sostegno delle fasce sociali deboli.

³² Decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile".

soprattutto per effetto del trasferimento all'INPS delle funzioni in materia di trattamenti previdenziali a favore degli invalidi civili.

(in miliardi di lire)

	1997	1998	1999	2000	2001
Stanziamenti definitivi	62.050,5	61.154,4	49.617,4	47.945,0	49.454,7
Percentuale sul bilancio dello Stato	8,08	7,86	5,82	4,18	4,04

L'incremento ha interessato esclusivamente le spese in conto capitale, a fronte di un'ulteriore riduzione delle spese correnti.

(in miliardi di lire)

	1998	1999	2000	2001
Spese correnti	53.597,1	42.202,3	41.097,4	40.752,6
Spese in conto capitale	7.557,4	7.415,0	6.847,4	8.702,0

Tra le spese correnti sono diminuiti i trasferimenti, pari a 25.125,8 mld, che già avevano visto una significativa riduzione nel 2000 rispetto al 1999 (dal 2000 al 1999, - 1.113 mld; dal 2001 al 2000, - 584 mld). Le spese in conto capitale si ripartiscono in 1.124 mld (+304,0) per gli investimenti, e in 6.162,6 mld (+136,1 mld) per i trasferimenti.

Gli impegni totali hanno raggiunto il 96,8% della massa impegnabile, mantenendo lo stesso rapporto del 2000; le economie di competenza e quelle totali hanno subito un decremento passando, quanto alle prime, dai 998,7 mld del 2000 ai 604,0 mld dell'esercizio in esame, mentre le seconde sono scese da 1.307,2 mld a 1.199,6 mld, confermando un andamento già riscontrato nel precedente esercizio.

(in miliardi di lire)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali su massa impegnabile	%
1997	62.050,5	50.619,1	81,5	62.751,8	50.872,4	81,0
1998	61.154,4	56.683,1	92,7	61.881,7	56.878,2	91,9
1999	49.617,4	47.947,1	96,6	50.364,9	48.342,0	96,0
2000	47.944,0	46.539,6	97,1	48.656,5	47.157,7	96,9
2001	49.454,7	48.147,0	97,3	49.954,7	48.402,0	96,8

L'esame delle risultanze contabili sulla base degli indicatori finanziari mostra una alta capacità di impegno per le voci "trasferimenti" (99,9%), "consumi intermedi" (98,3%) e "redditi da lavoro dipendente" (95,5%); 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 il 91,4% ed il 44,8%).

L'incremento dell'autorizzazione di cassa (il rapporto con la massa spendibile è salito dal 59,0% al 62,9%) ha determinato la diminuzione dei residui finali, pari a 37.725,1 mld (42.376,1

mld nel 2000). La quasi totalità attiene alla “finanza locale”, con complessivi 34.332,4 mld, da ricondurre, soprattutto, alle particolari procedure previste per legge per i trasferimenti erariali.

(in miliardi di lire)

	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
2001	91.865,6	57.824,9	62,9

(in miliardi d lire)

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
2001	91.865,6	52.940,7	57,6	57.824,9	52.940,7	91,5

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel quadriennio 1998/2001, e conferma una ridotta capacità di smaltimento dei residui stessi.

(in miliardi di lire)

Anni	Residui	Pagamenti su residui	%
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
2001	37.725,1	15.638,6	41,4

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione per funzioni-obiettivo³³.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell'interno sono: 1) “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”³⁴; 2) “difesa”; 3) “ordine pubblico e sicurezza”; 5) “tutela

³³ 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 e 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”.

dell'ambiente"; 6) "insediamenti urbani ed assetto del territorio"; 8) "attività ricreative, culturali e religiose"; 9) "istruzione"³⁵; 10) "protezione sociale".

Il 62,7% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzione-obiettivo "servizi generali delle pubbliche amministrazioni", il 32,9% "all'ordine pubblico e sicurezza", il 2,4% alla "protezione sociale". Per "l'ordine pubblico e sicurezza", rispetto al macroaggregato dello Stato, le risorse allocate nel bilancio del Ministero sono pari al 40,4%.

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 di lire)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamanti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali su mas. imp.	%
1. Servizi generali delle P.A.	31.051,2	30.990,3	99,8	31.061,7	31.000,3	99,8
2. Difesa	628,7	539,6	85,8	676,3	562,3	83,1
3. Ordine pubblico e sicurezza	16.318,4	15.282,0	93,6	16.738,2	15.488,0	92,5
5. Tutela dell'ambiente	1,0	1,0	100,0	1,0	1,0	100,0
6. Insediamenti urbani ed assetto del territorio	190,7	190,5	99,9	190,7	190,5	99,9
8. Attività ricreative, culturali e religiose	62,4	51,5	82,5	64,5	53,5	82,9
9. Istruzione	3,3	3,3	100,0	3,3	3,3	100,0
10 Protezione sociale	1.198,8	1.088,6	90,8	1.218,8	1.103,2	90,5
Totali	49.454,7	48.147,0	97,3	49.954,7	48.402,4	96,8

La funzione-obiettivo "servizi generali delle P.A." assorbe circa il 62,7% del budget complessivo dell'Amministrazione a causa della forte percentuale dei trasferimenti agli enti locali, pari al 95,7% delle risorse della funzione. Al netto di tali trasferimenti, è la funzione "ordine pubblico e sicurezza" che utilizza la quota maggiore di risorse, l'82,7% degli stanziamenti definitivi di competenza; in dettaglio, 2.376,8 mld per il controllo del territorio, 6.304,4 mld per il contrasto alla criminalità organizzata e comune, 3.426,7 mld per la tutela dell'ordine pubblico, 17,1 mld per la vigilanza e soccorso in mare, 80,3 mld per il controllo dell'immigrazione clandestina, 12,7 mld per contributi ad enti internazionali per la sicurezza e 1.083,6 mld per il coordinamento periferico delle Forze di Polizia.

³⁴ 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".

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La funzione “protezione sociale” ha subito un notevole decremento per il trasferimento delle erogazioni per pensioni di invalidità all’INPS; il 50% dello stanziamento complessivo della funzione obiettivo (600,5) è comunque assegnato ai trasferimenti per le erogazioni alle categorie protette (invalidi civili, ciechi, sordomuti).

(in miliardi di lire)

Funzioni- obiettivo 1° livello	2001				2000		1999		
	Massa spendibil e	Autorizz. di cassa	Pagamenti totali	% Pagamenti massa spendibile	% Pagamenti autorizz. di cassa	% Pagamenti massa spendibile	% Pagamenti autorizz. di cassa	% Pagamenti massa spendibile	% Pagamenti autorizz. di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	70.260,2	38.384,1	35.239,3	50,1	91,8	37,7	82,4	39,5	67,5
2. Difesa	853,5	689,7	602,4	70,5	87,3	68,5	85,4	66,6	86,0
3. Ordine pubblico e sicurezza	18.944,5	17.057,6	15.629,6	82,5	91,6	83,2	93,6	82,4	93,4
5. Tutela dell’ambiente	1,5	2,0	1,5	100	75,0	61,5	100	66,7	80,0
6. Insediamenti urbani ed assetto del territorio	190,7	190,6	190,5	99,9	99,9	99,9	100	89,4	89,5
8. Attività ricreative, culturali e religiose	71,1	68,4	56,2	79,0	82,1	84,3	88,7	79,3	85,2
9. Istruzione	5,6	5,6	3,3	58,9	58,9	0	0	100	100
10 Protezione sociale	1.538,0	1.426,6	1.217,7	79,1	85,3	95,5	98,2	95,4	97,9
Totali	91.865,6	57.824,9	52.940,7	57,6	91,5	51,9	88,0	51,7	77,1

La capacità di spesa, rispetto al 2000, è migliorata sia con riguardo alle autorizzazioni di cassa che alla massa spendibile. Anche l’analisi del bilancio per funzioni-obiettivo evidenzia che i residui totali (37.725,1 mld) interessano per il 91% la voce “trasferimenti per gli enti locali” (34.332,4 mld), per 2.896,8 mld la funzione “ordine pubblico e sicurezza” (7,6% rispetto al totale), con una percentuale del 73,6% per i “servizi di polizia” e del 21% 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 28.265 mld, in gran parte destinati ai finanziamenti agli enti locali. I “servizi civili” gestiscono 6.291,5 mld, la “pubblica sicurezza” 10.821,7 mld e la “protezione civile e servizi antincendi” 2.483,5 mld.

³⁵ 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.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

(in miliardi di lire)

Centro di Responsabilità	1999			2000			2001		
	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	114,9	114,3	99,5	125,4	122,7	97,9	131,8	125,4	95,1
Amministrazione generale e affari del personale	1.632,9	1.351,3	82,7	1.525,9	1.391,0	91,2	1.813,3	1.513,2	83,4
Amministrazione civile	28.265,2	27.485,5	97,2	24.714,0	24.098,4	97,5	31.345,0	31.221,7	99,6
Protezione civile e servizi antincendi	2.483,5	2.361,2	95,1	2.802,6	2.491,9	88,9	2.848,6	2.690,4	94,4
Servizi civili	6.291,5	6.275,0	99,7	7.491,2	7.457,7	99,6	927,9	821,4	88,5
Affari dei culti	7,5	7,1	94,7	8,3	7,5	90,3	11,4	8,2	71,9
Pubblica sicurezza	10.821,7	10.353,0	95,7	11.277,4	10.970,3	97,3	12.376,3	11.766,3	95,0
Totale	49.617,3	47.947,4	96,6	47.944,8	46.539,6	97,1	49.454,7	48.147,0	97,3

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

(in miliardi di lire)

Centri di Responsabilità	1999			2000			2001		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	114,9	114,3	99,5	125,4	122,7	97,9	131,8	125,4	95,1
Amministrazione generale e affari del personale	1.656,0	1.372,1	82,8	1.601,1	1.466,2	91,6	1.882,8	1.578,8	83,8
Amministrazione civile	28.284,7	27.501,5	97,2	24.727,2	24.111,5	97,5	31.345,1	31.221,8	99,6
Protezione civile e servizi antincendi	2.513,7	2.389,5	95,1	2.836,0	2.524,8	89,0	2.934,5	2.744,1	93,5
Servizi civili	6.694,1	6.275,5	93,9	7.494,9	7.458,0	99,5	947,9	836,0	88,2
Affari dei culti	7,6	7,1	93,4	8,3	7,5	90,3	11,4	8,2	71,9
Pubblica sicurezza	11.493,7	10.682,0	92,9	11.863,6	11.467,1	96,7	12.700,9	11.887,6	93,6
Totale	50.364,7	48.342,0	95,9	48.656,5	47.157,7	96,9	49.954,7	48.402,4	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 di lire)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizz di cassa
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	147,5	139,7	129,3	87,6	92,5
Amministrazione generale e affari del personale	2.084,6	1.996,2	1.661,8	79,7	83,2
Amministrazione civile	70.689,1	38.746,7	32.500,7	50,2	91,6
Protezione civile e servizi antincendi	3.461,9	3.167,9	2.868,7	82,8	90,5
Servizi civili	1.054,7	1.019,2	871,9	82,6	85,5
Affari dei culti	12,0	11,9	8,4	70,0	70,6
Pubblica sicurezza	14.415,5	12.742,9	11.899,6	82,5	93,3
Totale	91.865,6	57.824,9	52.940,7	57,6	91,5

Tabella dei residui totali anni 1999/2000/2001

(in miliardi di lire)

Centri di Responsabilità	1999	2000	2001
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	6,8	14,3	11,7
Amministrazione generale e affari del personale	251,5	247,7	236,3
Amministrazione civile	40.072,8	39.342,5	34.570,1
Protezione civile e servizi antincendi	508,9	611,6	635,9
Servizi civili	120,6	126,2	72,4
Affari dei culti	0,2	0,3	0,3
Pubblica sicurezza	1.989,5	2.033,3	2.198,1
Totale	42.950,5	42.376,1	37.725,1

3. Personale.

3.1 Corpi di Polizia³⁶.

La Corte³⁷ ha esaminato il costo del lavoro pubblico nell'anno 2000, ed in apposita sezione dedicata ai corpi di polizia, ha sottolineato che "la disomogenietà degli appartenenti ai singoli corpi di polizia, tutti facenti capo a ministeri diversi, la specificità stessa dei corpi di polizia e le funzioni, talvolta particolari e non similari, attribuiti dagli ordinamenti, si riflettono sulle organiche discipline per essi previste, quasi sempre divergenti dalla normativa che regola il pubblico impiego".

In data 14 gennaio 2002 è stato sottoscritto il contratto per i Corpi di Polizia, relativo agli anni 2002/2005 per la parte normativa ed agli anni 2002/2003 per la parte economica. Non è ancora pervenuto alla Corte il d.P.R. di recepimento.

³⁶ 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 della polizia penitenziaria e il Corpo forestale dello Stato.

³⁷ Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 20 del 2001.

Nel corso del 2001 le carriere del personale della Polizia di Stato sono state interessate da due provvedimenti di riordinamento: il d.lgs. n. 334 del 2000³⁸, modificato dal d.lgs. n. 201 del 2001³⁹ e dal d.lgs. n. 477 del 2001⁴⁰, che hanno provveduto al riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della polizia di Stato⁴¹, e dal d.lgs. n. 53 del 2001⁴², che ha dettato norme in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato. L'Amministrazione ha predisposto i provvedimenti di inquadramento del personale dirigente e direttivo ed ha attribuito i benefici economici correlati al riordinamento disposto dal d.lgs. n. 53.

Con d.P.R. n. 5 del 2002⁴³ è stato approvato il regolamento recante "L'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento della commissione per la progressione in carriera del personale appartenente ai ruoli direttivi e dei dirigenti della Polizia di Stato", per procedere agli scrutini di promozione sulla base del nuovo ordinamento introdotto dal d.lgs. n. 334. L'Amministrazione ha avviato l'iter procedurale per i concorsi per l'accesso ai ruoli dei commissari, dei direttori tecnici e dei sanitari, per l'accesso al ruolo direttivo speciale ed al ruolo speciale ad esaurimento dei direttori tecnici, e per la nomina a primo dirigente, soltanto successivamente all'emanazione del d.lgs. n. 477 del 2001, entrato in vigore il 21 febbraio 2002, che ha apportato sostanziali modifiche alla normativa primaria di riferimento⁴⁴.

Nel corso del 2001, sono stati assunti 974 operatori tecnici, per consentire ai servizi operativi di recuperare un consistente numero di dipendenti dei ruoli della polizia fino ad oggi utilizzati nei settori tecnici; sono stati immessi in servizio 149 vice revisori tecnici infermieri; sono stati reclutati 1.300 agenti ausiliari di leva ed avviati al corso di formazione 100 allievi provenienti dall'arruolamento di 780 allievi agenti della Polizia di Stato.

La Corte ha più volte sottolineato⁴⁵ 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

³⁸ D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, pubblicato nel supplemento ordinario alla G.U. n. 271 del 20 novembre 2000.

³⁹ D.lgs. 3 maggio 2001, n. 201.

⁴⁰ D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 477.

⁴¹ 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.

⁴² D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 53 emanato sulla base della delega conferita dalla legge n. 78 del 2000 in materia di riordino delle Forze di Polizia ad eccezione del personale dell'Amministrazione penitenziaria. In particolare, l'art. 9, comma 1, della legge n. 78 ha conferito al Governo delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 197 del 1995.

⁴³ D.P.R. 15 gennaio 2002, n. 5.

⁴⁴ Recentemente è stato inoltrato al Consiglio di Stato il regolamento per l'accesso alla dirigenza.

⁴⁵ Relazioni annuali al Parlamento sugli esercizi finanziari 1998 e 1999.

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 rimodulare⁴⁶ la ripartizione delle dotazioni organiche nei vari livelli e profili, le attese immissioni non hanno ancora avuto luogo.

3.2 Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Le leggi n. 246 del 2000⁴⁷ e n. 75 del 2001⁴⁸ hanno disciplinato l'adeguamento degli organici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 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 citata legge n. 246 demanda a regolamenti, adottati dal ministro ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge n. 400 del 1988, la disciplina dell'arruolamento dei vigili ausiliari. Ad oggi è stato adottato, con d.m. 15 aprile 2002, solo il regolamento relativo all'individuazione delle sanzioni disciplinari irrogabili ai vigili del fuoco volontari ausiliari e vigili del fuoco ausiliari. La mancata adozione degli ulteriori regolamenti vanifica, in parte, le finalità della legge di potenziamento.

In attuazione della legge n. 246 del 2000, nel mese di novembre è stato bandito un concorso per titoli, riservato ai vigili iscritti nei quadri del personale volontario per la copertura del 25% dei posti.

La dirigenza del Corpo, dopo la legge di potenziamento dell'organico, risulta articolata in n. 161 posti di funzione dirigenziale non generale e n. 5 posti di funzione di livello dirigenziale generale. Le funzioni di livello dirigenziale generale sono attribuite secondo il procedimento disciplinato dall'art. 2 della legge n. 246 del 2000. Il reclutamento dei dirigenti, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, avviene mediante scrutinio per merito comparativo, riservato ai funzionari direttivi laureati appartenenti ai ruoli operativi del Corpo stesso. Nel 2001 sono stati stipulati 26 contratti individuali corrispondenti ad altrettanti conferimenti di funzioni di livello dirigenziale non generale. Con d.P.R. del 29 gennaio 2002 sono stati emanati quattro provvedimenti di conferimento di posti di funzione dirigenziale generale.

⁴⁶ D.M. 27 marzo 2000.

⁴⁷ Legge 10 agosto 2000, n. 246.

⁴⁸ Legge 21 marzo 2001, n. 75.

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

Anno	Personale in servizio al 1° gennaio	Cessazioni nell'anno	Assunzioni nell'anno	Personale al 31 dicembre
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
2001	30.064	325	1.516	31.225

Inoltre, a conclusione di quattro procedure concorsuali, sono state assunte diverse unità dei profili informatici, che hanno permesso una riqualificazione delle attività informatiche del Corpo.

La formazione del personale del Corpo VV.FF. si distingue in: formazione di base, dovuta per legge (corsi di immissione in ruolo, corsi di passaggio di livello, di accesso alla dirigenza ecc.); formazione di aggiornamento e qualificazione; formazione per patenti (corsi specifici per la conduzione di mezzi terrestri e nautici); formazione di specializzazione (abilitano all'impiego di mezzi speciali di soccorso terrestri, nautici ed aerei ed all'utilizzo di tecniche ed attrezzature speciali ed all'intervento di soccorso in condizioni particolarmente sfavorevoli); addestramento professionale (svolta generalmente nelle sedi operative).

La formazione di ingresso è svolta a cura delle Scuole Centrali, mentre i corsi di aggiornamento e qualificazioni sono tenuti presso le sedi operative. Per la formazione di specializzazione l'Amministrazione si avvale di enti o ditte di formazione esterni (Aeronautica Militare, Istituti nautici, Agusta s.p.a. ecc.). La spesa grava sul cap. 1976, che per il 2001 ha disposto di uno stanziamento di circa 10,1 mld, interamente impegnati (i residui sono pari a 3,9 mld a fronte di pagamenti per 6,2 mld). Complessivamente, hanno partecipato ai 1.068 corsi 22.530 unità di personale.

4. Profili di attività istituzionale.

4.1 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (ex Servizi civili).

4.1.1 Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.

La legge n. 512 del 1999⁴⁹ ha istituito, presso il Ministero dell'interno un Fondo di rotazione, alimentato da un contributo annuo statale di 20 miliardi e dai rientri derivanti dalla confisca delle somme di denaro e dei beni mobili ed immobili confiscati ai sensi dell'art. 2 –

⁴⁹ Legge 22 dicembre 1999, n. 512.

undecies, della legge n. 575 del 1965⁵⁰, per assicurare a coloro che hanno subito danni giudizialmente liquidati, derivanti da fatti di criminalità organizzata di tipo mafioso, un effettivo e sollecito pagamento. La stessa legge ha altresì istituito il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso ed il Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.

Con d.P.R. n. 284 del 2001⁵¹ è stato approvato il regolamento di attuazione, che ha disciplinato, tra l'altro il procedimento per l'accesso al Fondo, il rapporto concessorio con la CONSAP, l'istituzione di un ufficio nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, per il supporto e l'assistenza tecnica al Comitato, e di una struttura di ausilio alle attività del Commissario⁵².

In attesa dell'emanazione del regolamento e dell'assunzione della gestione da parte della CONSAP, all'erogazione delle somme ha provveduto fino al 23 ottobre 2001 la allora competente Direzione generale dei servizi civili. La Concessionaria, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 512, esercita il diritto di surroga del Fondo per le somme corrisposte agli eventi titolo nei diritti della parte civile o dell'attore verso la parte condannata al risarcimento dei danni.

Nell'esercizio in esame, oltre al contributo annuo statale, al Fondo sono stati assegnati circa 11,060 mld, provenienti dai predetti rientri e circa 12,364 mld, conservati sul cap. 2384, esercizio 2000, con la legge n. 397 del 2001⁵³, per essere riassegnati al Fondo nel mese di dicembre 2001.

Per i risarcimenti disposti con sentenze pronunciate prima dell'entrata in vigore della legge, era previsto il termine perentorio del 25 gennaio 2001 per la presentazione delle domande di accesso al Fondo. Complessivamente, nell'anno 2001 sono state accolte, parzialmente o totalmente, 99 domande, alcune cumulative, per una spesa complessiva di circa 19,309 mld, mentre non sono state accolte 160 domande, di cui 85 che si riferivano allo stesso fatto criminoso, in quanto non rientranti nelle previsioni di legge.

Tutte le somme deliberate nel 2000 sono state pagate integralmente agli aventi diritto, in unica soluzione, in quanto gli stanziamenti, comprensivi dei fondi previsti per l'esercizio del 1999, avevano una sufficiente capienza; per l'anno 2001, invece, il Comitato ha deliberato un accesso nella misura del 40% delle somme dovute, prevedendo una erogazione a saldo entro il 30 giugno 2002, per una possibile insufficienza delle risorse disponibili.

⁵⁰ Legge 31 maggio 1965, n. 575.

⁵¹ Il d.P.R. 28 maggio 2001, n. 284 è entrato in vigore il successivo 29 luglio.

⁵² Gli Uffici sono stati istituiti con d.m. 27 novembre 2001.

⁵³ Legge 26 ottobre 2001, n. 397.

Peraltro, a chiusura di esercizio, le risorse disponibili ammontavano a circa 35,516 mld, a seguito della successiva assegnazione delle somme derivanti dai rientri dei beni dei mafiosi e dai residui dell'anno 2000, nonché dalla minor spesa effettiva per effetto del mancato accoglimento di numerose domande. Già dal mese di gennaio del corrente anno sono state disposte erogazioni per il restante saldo, per una complessiva somma di circa 5,983 mld.

Tabella degli indicatori dell'attività complessiva svolta dal Comitato

Istanze esaminate:	954
N°. sedute:	74
Accoglimenti:	163
Respinti:	322
Integrazioni istruttorie:	135
Rinvii:	61
Presi d'atto:	86
Pareri:	109
Annullamenti:	1
Revoche:	18
Riesami:	3
Varie:	11
Sospensioni:	45

Le erogazioni si sono divise in circa 9,177 mld per i casi di estorsione e circa 6,882 mld per i casi di usura; circa 3,695 mld (ripartiti in 2,929 mld per le estorsioni e 766 mln per l'usura) sono stati erogati a titolo di provvisoria e circa 12,364 mld (6.248 mld per l'estorsione e 6.116 mld per l'usura) a saldo.

Le cause di non accoglimento si riferiscono per il 10% all'importo non utile al reinserimento nell'economia legale, per il 17% al parere contrario del PM, per il 35% le fattispecie non rientrano nelle previsioni di legge e per il 38% per carenza di requisiti soggettivi.

4.1.2 Decreto legislativo n. 112 del 1998 (trasferimento di funzioni).

L'art. 130 del d.lgs. n. 112 ha previsto il trasferimento della funzione di erogazione dei trattamenti economici all'INPS (realizzato nel corso del 1998) e delle funzioni di concessione alle regioni ed agli enti locali dalle stesse delegati.

Il conferimento della funzione concessoria alle regioni era subordinato all'adozione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che dovevano prevedere l'individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire. Le risorse da trasferire sono state individuate con d.P.C.M. 26 maggio 2000 (complessivamente