

## Capitolo XIII

## MINISTERO DELL'INTERNO

## 1. - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

## a) - Considerazioni generali

Attraverso un sistema normativo in evoluzione e con assetti organizzativi che tuttora vanno adeguandosi alle mutate esigenze del contesto sociale, l'amministrazione ha gestito cospicui mezzi finanziari per rispondere all'articolata domanda dei servizi di competenza. Va comunque sottolineato che l'accrescimento dei mezzi finanziari gestiti nel 1984 (30.957,9 miliardi; +25,4 per cento rispetto al 1983) non e' soltanto riconducibile allo sviluppo dei tradizionali e caratterizzanti compiti del ministero (ordine pubblico e pubblica sicurezza, protezione civile e altri servizi di assistenza pubblica): questi ultimi hanno infatti assorbito il 22 per cento degli impegni globali mentre una quota consistentemente piu' elevata delle somme impegnate e' stata trasferita agli enti locali.

Se quella appena detta continua (1) ad essere la carat-

-----  
(1) Le erogazioni agli enti locali sono ammontate nel 1982 e nel 1983 a rispettivi 15.570,9 e 19.520 miliardi. Se si considera l'entita' della gestione a partire dal 1978, anno di decorrenza della riforma della finanza locale, si nota la crescita eccezionale dei fondi in quell'anno gestiti (6373,4 miliardi) rispetto all'esercizio precedente (1576,6 miliardi) e la non interrotta lievitazione degli stessi nel 1980

teristica dominante della gestione vista sotto il mero profilo finanziario non e' peraltro da sottacersi che va realizzandosi il rinnovamento funzionale del Ministero, pur tra pause e riflessioni : queste sembrano pero' denotare lo sforzo concreto che si va compiendo per l'innesto di nuovi schemi normativi in una realta' organizzativa disegnata per modi di operare non piu' attuali anche se i compiti istituzionali, cui e' connessa l'attivita' ministeriale, sono in larga parte immutati.

Cosi', in ordine alla riforma dell'amministrazione della pubblica sicurezza (2) non puo' ancora dirsi che la stessa abbia recepito nel 1984 tutti gli aspetti di rinnovamento introdotti dalla legge n.121 del 1981 (3). Non puo' d'altro

-----  
(15.721 miliardi) e nel 1981 (21.560 miliardi); ma pure elevati sono stati gli impegni globali nel 1982 (19.529 miliardi) e nel 1983 (24.679 miliardi). Sui detti fondi l'incidenza delle erogazioni effettuate agli enti locali e' stata pari al 83,3% (13.100 miliardi), al 70,1% (15.122 miliardi), al 79,7% (15.570 miliardi) e al 79,1 per cento, rispettivamente, per ciascuno degli ultimi quattro esercizi appena citati.

(2) Che ha tra l'altro implicato la modifica dell'assetto organizzativo di alcuni uffici dell'amministrazione civile e delle prefetture attesa la connessione funzionale di detti uffici con quelli dell'apparato della polizia di Stato.

(3) Non risultano emanati taluni regolamenti, che attengono ad aspetti qualificanti della riforma, relativi, tra l'altro, alla determinazione:

- dei contingenti del personale, del Ministero e di altre amministrazioni, da assegnare al dipartimento della pubblica sicurezza (art.6 II comma); - dell'armamento del personale della Polizia (art. 30). Si ricorda, inoltre, che ancora non sono stati emanati i regolamenti relativi:

canto disconoscersi che si sono realizzati progressi, piu' evidenti sul piano normativo che su quello organizzativo (4).

Va ricordato che novita' organizzative, sulle quali la Corte si e' soffermata nelle precedenti relazioni (5), vi sono state nell'ultimo triennio: segnatamente nel 1984 sono stati varati altri provvedimenti (6) che rappresentano ulteriori fasi di attuazione di una riforma, in se' complessa e articolata, e resa di piu' difficile realizzazione dalla delicatezza dei servizi da assicurare al Paese.

Permangono in un'entita' pressoché invariata le vacanze organiche. Il problema e' in parte originato dall'artico-

-----  
- all'ordinamento e all'organizzazione della scuola di perfezionamento delle forze di polizia (art. 22); - all'amministrazione e alla contabilita'dell'amministrazione della Pubblica Sicurezza (art. 100); - al regolamento dei servizi della detta amministrazione (art.111).

(4) Di rilievo e' l'istituzione di importanti organi collegiali; fra questi si ricordano: il Consiglio nazionale della Polizia (art.85), il Comitato nazionale e i Comitati provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica (rispettivamente previsti dagli artt. 18 e 20), la Commissione per l'inquadramento nei nuovi ruoli della polizia di Stato (art.38).

(5) Nell'ambito del dipartimento di polizia e' stata istituita la Direzione centrale per i sevizi di ragioneria (legge 12 agosto 1982, n. 569).

(6) E' stato emanato il regolamento che determina il numero e le competenze dei servizi e delle divisioni in cui si articolano gli uffici e le direzioni centrali del Dipartimento della pubblica sicurezza (art. 5 della legge n. 121 del 1981). Si veda quanto e' detto nel paragrafo 2/A.

lazione delle procedure concorsuali in vigore: queste non rispecchiano ancora le attuali, modificate, esigenze del reclutamento (7) che, specie per la pubblica sicurezza avrebbe dovuto risultare agevolato dalla riforma, sia per effetto del mutato stato giuridico del personale, sia in conseguenza di un piu' adeguato trattamento economico, migliorato tra l'altro nel 1984 in conseguenza di due specifici provvedimenti (8).

Il coordinamento tra le forze di polizia sembra essersi consolidato negli ultimi anni. Testimonianze di cio' si rinvencono, tra l'altro, nel funzionamento, gia' attuale,

-----  
(7) Si veda il paragrafo n.3/B.

(8) Dei quali il primo (legge 20 marzo 1984, n. 34) ha stabilito la copertura globale degli oneri riguardanti tutte le forze di polizia (anche quindi di quelle militari, non rappresentabili sindacalmente) senza indicare la quota attribuita a ciascuna di esse, e il secondo (d.P.R. 27 marzo 1984, n. 64) ha fissato gli specifici emolumenti spettanti agli operatori della polizia di Stato. Anche quest'ultimo provvedimento, che fa generico rinvio al precedente per la copertura, manca della determinazione concreta degli oneri da sostenersi a carico dello stato di previsione della spesa del ministero. Va peraltro notato che i detti provvedimenti sono stati concertati dai Ministri dell'interno, del tesoro e del bilancio, nonche' dal Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica, e non anche dal Ministro della difesa e da quelli di grazia e giustizia e dell'agricoltura e foreste. I provvedimenti inoltre sono frutto di un accordo concluso (a norma degli articoli 43 e 95 della legge n. 121 del 1981) il 15 dicembre 1983 tra il Governo e i sindacati - SIULP (sindacato italiano unitario lavoratori della polizia) e SAP (sindacato autonomo della polizia) - del personale della polizia di Stato.

di organi collegiali nei quali sono presenti le varie forze di polizia (9) oltre che nell'istituzione della scuola di perfezionamento delle forze medesime (ma tale importante strumento formativo non ha operato nel 1984), della banca dati (10), del servizio nazionale antidroga. Una concreta utilita' di detta scelta si e' pure rivelata nell'azione volta al parziale potenziamento e ammodernamento tecnologico delle forze di polizia, iniziata invero nel 1977 (11) e proseguita attraverso piu' momenti legislativi, tutti imposti su una concreta programmazione e su piu' agili procedure acquisitive(12): un momento di rilievo, sul quale si riferisce in altra parte di questa relazione, ha coinciso con la legge n. 90 del 18 marzo 1982, la quale ha consentito l'effettuazione di spese rilevanti in tempi contenuti. Non va pero' trascurato che piu' concrete manifestazioni dell'ammodernamento tecnologico si avrebbero (per quanto riguarda la polizia di Stato) con l'adeguatezza numerica, attualmente inesistente, del personale tecnico.

-----  
(9) Sono quelli gia' menzionati nella nota 4.

(10) L'art.8 della legge n. 121 ha istituito il Centro elaborazione dati.

(11) In base alla leggi n. 413 del 1977 e 651 del 1979.

(12) La legge n.90 del 1982 e quelle che l'hanno preceduta hanno previsto specifici organi consultivi nonche' la deroga all'obbligo "dei preventivi pareri previsti dalle norme vigenti".

Quanto ai risultati prodotti sul piano del reinserimento nel tessuto organizzativo civile dell'amministrazione della pubblica sicurezza si sottolinea che l'amministrazione si sta organizzando, come si vedra', per una diversa organica formazione culturale di base del personale.

Il fatto inoltre che la riforma si stia realizzando, sia pure in tempi lunghi e forse commisurati alla complessita' dei problemi da risolvere, non esime dal constatare come non siano riscontrabili scostamenti evidenti tra la gestione dell'esercizio sul quale si riferisce e quella degli esercizi antecedenti l'avvio della riforma medesima (13).

La cultura della protezione civile, che da anni registra, com'e' noto, spinte evolutive sempre piu' accentuate, richiede ormai con urgenza servizi adeguati alle esigenze che si sono venute manifestando. Nell'attesa di una revisione legislativa (14) della materia continuano a prospettarsi si-

(13) La struttura del bilancio e' rimasta pressoché invariata pure nella rubrica n. 4 (spese per la Pubblica Sicurezza) ove non si tiene conto della particolare organizzazione del dipartimento della Pubblica Sicurezza : ciascuna delle direzioni centrali nelle quali il dipartimento stesso e' articolato gestisce una specifica area di attribuzioni. Una distribuzione piu' organica e razionale dei capitoli di spesa nell'ambito della suddetta rubrica permetterebbe una visione piu' chiara dei relativi fatti di gestione.

(14) Nel 1984 e' stato organizzato in via amministrativa il "Dipartimento per la protezione civile" (d.p.c.m. 14 settembre 1984) sulla base di un'articolazione di fatto della Presidenza del consiglio dei ministri effettuata, come e' noto, con "ordine di servizio" del 29 aprile 1982 (in G.U. n. 140 del 24 maggio 1982). Sulla natura giuridica di tale ultimo provvedimento di veda la relazione della Corte per

tuazioni di incerta delimitazione dei confini fra le attribuzioni istituzionali del ministero dell'interno e del ministro senza portafoglio per la protezione civile (15). Sulla singolarita' e sulla necessaria transitorietà di tali situazioni, già esaminate dalla Corte, si ribadisce quanto detto nelle precedenti relazioni (16).

-----  
l'esercizio 1981 (vol.2/I, pag. 7). E' anche stato istituito, nell'ambito del detto dipartimento, il "Comitato permanente di protezione civile con le associazioni nazionali degli enti locali" (ordinanza n. 499 F.P.C./ZA, in G.U./ n. 5 del 7 gennaio 1985) per "seguire con continuita' la problematica relativa alla concreta istituzione su tutto il territorio nazionale del servizio di protezione civile". Si veda anche quanto detto al capitolo I di questa parte della relazione.

(15) Il quale ha nel 1984 piu' volte impartito direttive a organi dell'amministrazione dell'Interno. Tra le altre si ricorda l'ordinanza n. 399/F.C.P./ZA (in G.U.n. 313 del 14 novembre 1984), concernente misure dirette a verificare la vulnerabilita' di edifici pubblici in caso di eventi sismici, con la quale sono espressamente richiesti a una prefettura adempimenti di varia natura. Anche significativa e' l'ordinanza n. 463/F.C.P./ZA (in G.U. n. 26 del 31 gennaio 1985) che ha autorizzato il Ministero dell'Interno a "richiamare, in deroga al divieto di assunzione previsto dall'art. 7 della legge 22 dicembre 1984, n. 887, 2500 Vigili del fuoco" per "far fronte alle esigenze connesse a eccezionali avversita' che hanno colpito il territorio nazionale" nel gennaio 1985.

(16) Il Ministro dell'Interno, nell'esprimersi sull'argomento, ha sottolineato "la necessita' di prevedere una dipendenza istituzionale dei Vigili del fuoco e dei Carabinieri rispettivamente dai dicasteri dell'interno e della difesa, mentre la dipendenza operativa in caso di calamita' dovrebbe spettare al Ministro per la protezione civile".

II Commissione permanente Camera - Res. sommario n. 254 dell'11 ottobre 1984, pag. 17.

Il comparto (17) e' comunque ancora caratterizzato da insufficienze organizzative, alle quali non sono estranee notevoli carenze numeriche del personale. A tale proposito assume rilievo la legge 7 dicembre 1984, n. 818 che, nell'integrare l'ordinamento del Corpo dei Vigili del fuoco, ha previsto procedure eccezionali per la copertura delle vacanze organiche, particolarmente avvertite nei ruoli tecnici, "anche mediante l'assunzione di idonei in precedenti concorsi". Il decreto del Presidente della Repubblica n. 210 del 10 aprile 1984, poi, ha definito, per il triennio 1982-84, l'assetto giuridico ed economico del suddetto personale (18).

La crescita considerevole degli oneri per le pensioni di invalidita' civile - sono quasi raddoppiati nel 1984 (19)

-----  
(17) Si ricorda che con d.l. n.857 del 19-12-1984 convertito in legge n. 18 del 17-2-1985 per far fronte a "urgenti esigenze di servizi della protezione civile" sono stati richiamati o trattenuti in servizio per un biennio, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 186 del 1983, 500 alti ufficiali dell'esercito, della marina, dell'aeronautica e della guardia di finanza.

(18) Il provvedimento reca il codice di autoregolamentazione del diritto di sciopero secondo le indicazioni dell'art. 11, ultimo comma, della legge 6 aprile 1983, n. 93).

(19) Lo stanziamento di competenza del capitolo 4288 (Pensioni, assegni mensili ai mutilati e invalidi civili e relativi oneri accessori) e' stato elevato nel 1984 a 2.018 miliardi (era pari a 954 miliardi nel 1983 e a 596 miliardi nel 1982). Risulta che, per far fronte alle dette esigenze finanziarie, una congrua previsione di competenza per il 1984 e' stata stimata dall'amministrazione medesima in oltre 3000 miliardi e che le esigenze di cassa sono state valutate in una misura pari a 2600 miliardi. Per far fronte agli oneri connessi ai benefici riconosciuti a tutti i minorati civili - inclusi i sordomuti e i ciechi civili- la legge finanziaria per il 1985,

quelli a carico del bilancio del Ministero - conseguenza, oltre che della perequazione automatica anche, tra l'altro, dell'accresciuto numero degli assistiti, ripropone, come si vedrà, il problema degli oneri latenti nello specifico settore (sull'argomento la Corte si è espressa nel referto specifico dello scorso aprile). E' altresì presente il problema di assicurare un migliore funzionamento delle commissioni sanitarie preposte all'accertamento delle minorazioni nonché un'adeguata assegnazione di personale agli uffici che operano nel settore(20). Un'organica disciplina del comparto agevolerebbe una più rapida concessione delle provvidenze ai soggetti forniti dei prescritti requisiti consentendo per converso l'eventuale revisione di benefici già in godimento.

Per quel che attiene alla finanza locale, infine, l'erogazione dei fondi, in misura - come si è detto - assai cospicua, procede nella consapevolezza dei limiti degli attuali meccanismi di finanziamento, certo suscettibili di perfezionamenti atti a evitare, come verificato dalla Sezione sugli enti locali della Corte, la formazione di disavanzi

-----  
art.10, undicesimo comma, ha previsto lo stanziamento straordinario pari a 2.500 miliardi.

(20) Risulta che la revisione periodica delle singole posizioni esistenti presso le varie prefetture incontra talora difficoltà che non permettono, tra l'altro, una "uniforme attuazione" delle relative operazioni. Si veda il paragrafo n.5/B.

vanzi che possono incrementarsi a ritmi non sempre controllabili. Una soluzione a questo e ad altri problemi emergenti nel settore potra' derivare dall'intenso dibattito in corso sulle autonomie, ai fini di un piu' moderno assetto nonche' della valorizzazione funzionale degli enti locali.

B) - Aspetti finanziari della gestione.

La spesa globale del ministero (30.957,9 miliardi) e' aumentata del 25,4% rispetto al 1983 (24.679 miliardi).

I trasferimenti alla finanza locale (24.121,7 miliardi) hanno superato del 23,6% quelli del precedente esercizio (19.520 miliardi).

Nel raffronto con il 1983 il bilancio proprio dell'interno e' cresciuto del 21,6% e si e' attestato sui 6.836 miliardi (5.620 nel 1983); tale importo denota come in un triennio la lievitazione della spesa ministeriale (al netto degli oneri per la finanza locale) abbia raggiunto il livello del 72,7% (dai 3.958 miliardi del 1982 ai 6.836 del 1984). La spesa propriamente ministeriale, sulla quale gli oneri di parte capitale hanno inciso per appena lo 0,23% (15,6 miliardi), e' stata in parte rilevante destinata al comparto (rubrica 4) della sicurezza pubblica (3.009,2 miliardi; erano stati 2.509,7 nel 1983 e 2.250 nel 1982), che ha

assorbito il 44% degli impegni, ed in misura quasi altrettanto consistente (2.740,1 miliardi) ai servizi civili di assistenza sociale (rubrica 7), i quali hanno quest'anno assunto dimensioni finanziarie che, pur sottostimate (21), sono risultate superiori del 75% a quelle del precedente esercizio (1565,4 miliardi). Quasi stazionari gli oneri per la protezione civile (527 miliardi; 514,5 nel 1983), mentre quelli per i servizi generali (323,1 miliardi; 301,9 nel 1983) registrano uno scostamento pari al + 7,2%.

La spesa per il personale, lievitata del 19,4% (2830,8 miliardi; 2.370,6 nel 1983), e' stata assorbita per il 92% dalle esigenze della sicurezza pubblica (2.606,7 miliardi; 2.148,5 nel 1983). Nell'ambito di tale ultimo dato inerente alla categoria II, la spesa per la polizia di Stato, per l'arma dei carabinieri e per il personale, anche di altre amministrazioni, che ha prestato servizio presso l'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia e' stata pari a 2.185,3 miliardi (1.736 nel 1983); il dato include oneri cospicui inerenti al compenso per il lavoro straordinario a tutto il personale impegnato nei servizi di polizia, registrati su un capitolo (2584) di nuova

-----  
(21) Si veda il paragrafo 5/B circa i trattamenti corrisposti agli invalidi civili.

istituzione (22) che ha da solo prospettato impegni per 298 miliardi e pagamenti per 296,4.

Nella spesa per il personale addetto alla sicurezza pubblica e' inclusa quella (421,3 miliardi) per il personale addetto ai servizi della protezione civile e dei servizi antincendi, la quale ha superato il livello del 1983 (388,9 miliardi) nella misura dell'8,3%.

Un regresso registrano gli oneri di categoria III (personale in quiescenza) ammontati nel 1984 a 229,1 miliardi (248,7 nel 1983): su tali impegni complessivi quelli attinenti alla polizia di Stato hanno superato il 92% (228,8 miliardi; - 4,8% rispetto all'esercizio precedente, nel quale tale spesa - sui capitoli 2601 e 2602 - aveva raggiunto l'ammontare di 240,4 miliardi).

Di non trascurabile rilievo, come gia' accennato, anche nel solo ambito del bilancio proprio, e' l'ammontare dei trasferimenti, che hanno toccato i 2.768 miliardi (1600 nel 1983) con un incremento del 73% che attribuisce a tale categoria di spesa un rilievo pari al 40,5% del bilancio (depurato delle somme destinate alla finanza locale): tale rapporto

-----  
(22) Sul capitolo 2584 e', a partire dal 1984, erogato "il compenso per il lavoro straordinario al personale che svolge la propria attivita' nell'ambito dell'amministrazione della pubblica sicurezza ed al personale di altre amministrazioni dello Stato che presta servizio presso l'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia".

era stato pari al 28,5% nel 1983 e al 25,7% nel 1982.

Di piu' consistente rilievo rispetto all'esercizio precedente sono state le economie, piu' che raddoppiatesi (121 miliardi; 47,8 nel 1983).

I pagamenti globali sono stati pari a 29.131,6 miliardi (5576,8 sui residui). Al netto delle erogazioni agli enti locali (23.195,9 miliardi; 4.933,7 sui residui) sono ammontati a 5.936 miliardi, dei quali 5.292,6 in conto competenza, pari al 77,4% degli impegni (80,8% nel 1983 e 82,8% nel 1982) e 643,4 miliardi sul conto dei residui.

I pagamenti in conto capitale (14,6 miliardi; 6,2 sui residui) rappresentano lo 0,16% di quelli complessivi sulla competenza e lo 0,9% delle erogazioni sui residui.

Al 31 dicembre 1984 il globale ammontare del conto dei residui (7.960,6 miliardi) proviene per il 93% dalla gestione di competenza (7.403,2 miliardi). Tale importo include soprattutto le somme rimaste da trasferire alla finanza locale (6.417,8 miliardi nel complesso; 6.044,9 miliardi sono residui di nuova formazione).

Lo smaltimento dei residui pregressi per spese proprie del dicastero (888,8 miliardi al 1° gennaio) ha raggiunto nell'anno il 79,2%. A fine esercizio l'ammontare di tali residui e' pari a 1542,8 miliardi, dei quali 1358,3 di nuova formazione.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL'INTERNO SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di lire)																				
ANNO	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEUNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEUNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		AL 31 DICEMBRE		STANZI. AL 31 DIC.					
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%		
TITOLO I SPESE CORRENTI																				
1976	937	100		1.103	120					1.157	100		1.179	100		276	100		28	100
1977	1.107	119	12,7	1.506	135	26,7				1.561	135	10,6	1.589	135	10,6	311	112	103	229	115
1978	1.536	164	17,5	2.159	195	36,0				2.302	199	19,8	2.378	203	16,5	401	145	131	304	108
1979	10.705	1153	123,7	12.761	1157	125,1				12.776	1103	100,0	17.587	1492	127,2	1.811	653	236,4	104	376
1980	11.705	1258	134,3	12.719	1351	23,1				15.176	1309	11,1	14.299	1212	103,6	1.197	433	157,0	176	271
1981	2.637	284	30,5	21.631	1958	37,5				21.540	1862	16,2	17.649	1497	127,2	5.836	2122	769,0	4	10
1982	19.576	1660	178,3	19.537	1662	9,5				19.512	1667	9,4	19.124	1622	14,0	5.348	1935	702,4	0	0
1983	26.060	2771	296,0	26.727	2125	26,3				26.661	2132	26,4	23.793	2018	24,4	6.168	2232	15,4	0	0
1984	29.462	3154	338,1	31.063	2671	25,7				30.942	2675	25,3	29.117	2469	21,0	7.933	2876	104,9	0	0
TOTALE																				
TITOLO II SPESE IN LUNTO CAPITALE																				
1976	0	100		7	100					7	100		7	100		4	100		2	100
1977	0	100	0,0	14	145	45,0				14	145	45,0	10	137	24,8	17	165	164,9	6	293
1978	0	100	0,0	6	67	20,9				12	120	36,0	18	187	50,0	12	121	121,0	5	285
1979	0	100	0,0	17	225	47,7				17	225	36,0	19	217	37,1	9	216	216,0	2	70
1980	0	100	0,0	20	263	32,0	1930			20	268	18,7	20	272	37,5	6	198	198,0	1	249
1981	0	100	0,0	17	234	13,1	1982			17	246	13,1	14	247	9,4	7	169	169,0	0	0
1982	0	100	0,0	18	247	2,7	1983			18	240	2,6	18	240	2,6	7	163	163,0	1	42
1983	0	100	0,0	16	212	11,7	1984			16	212	11,7	15	196	10,5	6	186	186,0	1	145
TOTALE																				

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

111 INDIC. POPOL. DI INFLAZIONE SULL' ANNO BASE

112 IND. C.A. - C.M.P. = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980

CC-11-28-03



LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1979-1984  
DATI AL 31 DICEMBRE 1984

MINISTERO DELL'INTERNO  
ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

TITOLO	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1979	12.773.775	87,49	11,62	0,53	0,15	0,00	0,00	12.747.052	99,79	109	0,00	26.614	0,21
1980	12.723.433	93,26	5,25	0,77	0,27	0,01	0,00	15.662.645	99,60	441	0,00	62.347	0,40
1981	21.021.266		77,50	12,86	8,75	0,12	0,14	21.457.102	99,24	39.001	0,14	134.163	0,62
1982	19.274.490			82,86	16,64	0,49	0,49	19.454.761	99,39	44.731	0,23	74.958	0,38
1983	28.726.627				75,77	22,05	0,00	28.186.453	97,82	490.625	1,58	47.549	0,15
1984	31.078.950					75,77	0,00	23.546.198	75,76	7.532.602	24,24	150	0,00
<b>TITOLO 1</b>													
1979	12.701.176	87,53	11,58	0,53	0,15	0,00	0,00	12.734.552	99,76	109	0,00	26.514	0,21
1980	12.706.801	93,31	5,24	0,77	0,27	0,01	0,00	15.646.114	99,60	341	0,00	62.347	0,40
1981	21.031.367		77,52	12,84	8,76	0,12	0,14	21.437.303	99,24	29.901	0,14	134.163	0,62
1982	19.257.191			82,88	16,02	0,49	0,49	19.437.562	99,39	44.631	0,23	74.998	0,38
1983	28.776.665				75,78	22,04	0,00	28.170.825	97,82	490.691	1,59	47.549	0,15
1984	31.063.264					75,77	0,00	23.537.823	75,77	7.525.291	24,23	150	0,00
<b>TITOLO 2</b>													
1979	12.059	48,44	50,77	0,00	0,00	0,00	0,00	12.499	99,21	0	0,00	100	0,79
1980	10.031	49,97	49,19	0,24	0,00	0,00	0,00	16.531	99,40	100	0,60	0	0,00
1981	19.907		60,84	38,58	0,08	0,00	0,00	19.800	99,50	100	0,50	0	0,00
1982	17.299			61,71	37,71	0,00	0,00	17.199	99,42	100	0,58	0	0,00
1983	17.762				64,04	35,21	0,00	17.628	99,25	134	0,75	0	0,00
1984	12.686					53,39	0,00	8.375	53,39	7.311	46,61	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEZIONI DI SPESA

PAG 1

## 2. Gestioni fuori bilancio

Per i profili generali delle gestioni fuori bilancio che operano nell'ambito del ministero si richiama quanto detto nelle precedenti relazioni.

Per la gestione stralcio della Cassa sovvenzioni anti-cendi (articolo 86 della legge 15 maggio 1961, n.496) e' stata dichiarata la regolarita' dei rendiconti relativi agli anni 1981 e 1982. E' in corso la procedura del controllo sul rendiconto inerente al 1983: tale rendiconto espone entrate per 166 milioni e nessuna uscita. La giacenza di cassa, assomma a 645 milioni. Si ritiene che la gestione, avendo ormai esaurito le finalita' per le quali era stata istituita, debba essere soppressa.

La gestione delle somme versate dai comuni per la fornitura, tramite le prefetture, delle carte d'identita' (decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 1973, n.369) si risolve in una partita di giro di somme introitate dalle singole prefetture presso i comuni e versate in tesoreria. E' stata dichiarata la regolarita' del rendiconto per il 1981. Non sono invece pervenuti i rendiconti relativi agli esercizi 1982, 1983 e 1984.

Per il fondo diritti di segreteria riscossi dai comuni e dalle province (articolo 42 della legge 8 giugno 1962, n.604) sono pervenuti i rendiconti per gli esercizi 1981 e 1982.

Quello inerente al primo esercizio presenta entrate per 1,7 miliardi, uscite per 1,4 miliardi circa e una giacenza di cassa di 3 miliardi. Il rendiconto per il 1982 mostra entrate per 2,4 miliardi e uscite per 1,7 miliardi circa con una giacenza di cassa per oltre 3,7 miliardi.

In ordine alla gestione dell'ex Amministrazione per gli aiuti internazionali non sono intervenute nel 1984 modifiche al quadro delineato in precedenti referti.

### 3. Organizzazione dei servizi e del personale

#### A) - Organizzazione dei servizi

##### a) Considerazioni generali

Agli atti organizzativi, pure di un certo rilievo, intervenuti nell'anno sembra possa attribuirsi (anche a causa dell'incompletezza degli atti stessi) un valore solo propeudeutico ad un'azione amministrativa che appare avviata a prospettare segnali piu' coerenti con le globali esigenze funzionali connaturate nel rinnovato disegno legislativo.

Le novita' dell'anno, infatti, hanno lasciato la struttura del ministero ancora oscillante tra vecchi e nuovi schemi, e cio', sia per i tempi di emanazione dei provvedimenti organizzativi (23), sia per la fisiologica fase di

-----  
(23) Ad esempio, il d.i. (interno e tesoro) col quale e' stato disposto il parziale assetto organizzativo del

assestamento (di incerta durata) che precedera' la trasposizione dell'attuato riassetto dal momento formale a quello operativo, sia ancora in quanto, anche dal solo lato formale, la struttura ministeriale non puo' ancora dirsi del tutto allineata ai nuovi modelli legislativi (24). Senza contare che per taluni comparti ministeriali sarebbero forse opportune precisazioni, anche normative, che meglio chiariscano taluni profili operativi (25) e funzionali (26).

L'esaurirsi della fase sperimentale nelle strutture gia' riordinate e in quelle che attendono un nuovo assetto potra' segnare il momento del definitivo distacco da moduli funzionalmente rivisti al livello di normazione primaria e quello della chiusura di situazioni provvisorie e talvolta disorganiche ancor oggi presenti.

Una tendenza sembra pero' profilarsi gia' da ora: quella

-----  
dipartimento della pubblica sicurezza e' stato emanato nell'ottobre del 1984.

(24) Al 31 dicembre 1984 non risultava tra l'altro definita l'organizzazione interna degli uffici centrali da attuare con d.C.P.M., su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art.3 del d.P.R. n.340 del 1982).

(25) Tra le attribuzioni di altri uffici andrebbero meglio chiarite quelle dell'ufficio ispettivo del Dipartimento della pubblica sicurezza.

(26) Specie per cio' che riguarda il complessivo assetto della protezione civile.

alla crescita numerica delle unita' amministrative operanti nell'ambito dell'amministrazione nel suo complesso e di taluni dei suoi comparti in particolare. Tale tendenza non appare del tutto ricollegabile ad un pari incremento delle funzioni ministeriali -che anzi hanno subito dimensionamenti riduttivi con l'attuazione dell'istituto regionale- bensì ad una più precisa articolazione delle funzioni stesse, che dovrebbe far supporre l'avvio ad un maggior grado di specializzazione operativa. Per effetto, poi, dell'interrelazione tra funzioni e numero delle unita' amministrative, al moltiplicarsi di queste ultime ha corrisposto l'incremento dei dirigenti alle stesse preposti.

Il processo di ammodernamento in atto e' invero assai vasto e prospetta non comuni caratteri di complessita', ma resta da vedere se, a sperimentazione effettuata dei nuovi moduli operativi, il risultato in termini di incremento di efficienza (senza peraltro trascurare i riflessi sulla consistenza della spesa) potra' deporre a favore di concreti e duraturi benefici conseguenti a un'ampia articolazione strutturale.

b) Dipartimento della pubblica sicurezza.

In attuazione degli articoli 4 e 5 della legge n.121 del 1981 nonche' dell'articolo 5 della legge 12 agosto 1982,

n.569 (27) sono stati fissati il numero e le competenze degli uffici, dei servizi e delle divisioni in cui e' stato articolato il dipartimento, nonche' i livelli dirigenziali di ciascun ufficio. Il provvedimento non determina ancora le piante organiche degli uffici medesimi: tale adempimento, previsto anch'esso dal detto articolo 5, e' stato rinviato al completamento della rilevazione in corso degli indici per la distribuzione del personale, anche amministrativo, a livello centrale e periferico. Sicche' il disposto ordinamento dovra' necessariamente registrare un'operativita' limitata sino al termine della suddetta rilevazione.

Sono stati quantificati in 195 unita' i dirigenti assegnati al Dipartimento: 111 provenienti dai ruoli della polizia di Stato e i rimanenti dai ruoli dell'Amministrazione civile (28). Tali proporzioni numeriche del detto personale sembrano concordarsi con quello che appare un carattere della riforma (29), che si muove nella logica di distribuire i

(27) La legge ha istituito, com'e' noto, la direzione centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale nonche' la direzione centrale per i servizi di ragioneria.

(28) 35 dirigenti superiori e 76 primi dirigenti dei ruoli della polizia di Stato; 19 vice-prefetti, 32 vice-prefetti ispettori, 8 dirigenti superiori di ragioneria e 25 primi dirigenti di ragioneria dei ruoli dell'amministrazione civile dell'interno.

(29) Alla quale un contributo importante e' stato dato dal d.P.R. n.340 del 1982, emanato in attuazione dell'art.40 della legge 121 del 1981, norma quest'ultima da annoverarsi tra le principali fonti del raccordo fra funzioni civili e

compiti istituzionali del dipartimento secondo uno schema che attribuisce le attività operative di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica al personale della polizia di Stato e le attribuzioni tipicamente amministrative a dipendenti dell'amministrazione civile.

I dieci uffici a livello di dirigente generale individuati dalla legge di riforma (come integrata dalla legge n.569 del 1982) sono stati articolati in complessivi 29 servizi, 7 uffici e 85 divisioni. Altri tre uffici sono stati istituiti per le funzioni di segreteria del capo della polizia (30) nonché del vice-capo con funzioni vicarie e del vice-capo preposto all'attività di coordinamento e di pianificazione delle forze di polizia.

Va notata l'istituzione di dieci uffici studi : due con autonoma posizione organizzativa nell'ambito di altrettanti servizi (31) e otto incardinati in uffici a livello di  
-----  
funzioni operative nell'ambito del dipartimento.

(30) La segreteria è composta di due uffici. Il primo cura, tra l'altro, gli affari generali e quelli inerenti al personale e all'organizzazione degli uffici del dipartimento nonché quelli del centro operativo. Si occupa anche della "segreteria di sicurezza". Fra i compiti del secondo ufficio rientrano quelli attinenti alle relazioni pubbliche, al cerimoniale e ai rapporti con i sindacati del personale.

(31) L'"ufficio studi e legislazione" opera nell'ambito del servizio affari generali della direzione centrale per gli affari generali. Un apposito "ufficio studi e programmi", incaricato tra l'altro di studi sui metodi didattici e di addestramento, è previsto presso la direzione centrale per gli istituti di istruzione.

divisione. Va anche notata l'istituzione di sei divisioni per i servizi di ragioneria, delle quali quattro operanti nell'ambito di servizi della direzione centrale per i servizi tecnico-logistici e per la gestione patrimoniale (32).

Alla direzione centrale per i servizi di ragioneria, composta di un ufficio e di un servizio (quest'ultimo organizzato in tre divisioni), sono attribuite funzioni di coordinamento (33) di alcuni aspetti dei servizi contabili nell'ambito del dipartimento. La direzione centrale gestisce inoltre alcuni dei capitoli di spesa inerenti al dipartimento medesimo (34).

Alquanto semplificato appare l'assetto organizzativo

-----  
(32) Presso i servizi : a) accasermamento e forze di polizia, b) equipaggiamento e casermaggio, c) impianti tecnici e telecomunicazioni, d) motorizzazione.

(33) Fra i compiti dell'ufficio programmazione e bilancio si annoverano: il coordinamento contabile degli elementi per la formazione dei programmi di massima di cui all'art.7, lettera d) del d.P.R. 30 giugno 1972, n.748; il coordinamento delle previsioni di spesa e delle proposte di variazioni di bilancio dell'amministrazione della p.s.; il coordinamento dei servizi contabili meccanizzati; la formazione di statistiche in materia contabile.

(34) Il "servizio gestioni contabili" e' articolato in tre divisioni con rispettive attribuzioni in materia : a) di alcune spese di ufficio; b) di spese per i servizi di pulizia, riscaldamento, illuminazione e forza motrice per le caserme dell'arma dei carabinieri e della polizia di Stato, per le questure e per altri uffici periferici della polizia di Stato medesima; c) di gestione dei capitoli di bilancio non amministrati da altri uffici del dipartimento.

dell'ufficio centrale ispettivo - le cui attribuzioni risultano, nel provvedimento (35), indicate sinteticamente anche rispetto alla mera enunciazione delle attribuzioni stesse effettuata dalla legge (36) 121 del 1981 - per il quale non risultano previste funzioni dirigenziali ad eccezioni di quella attribuita al dirigente generale.

Permane, quindi, nonostante i progressi che pure si registrano, una situazione organizzativa che non consente ancora previsioni certe sui tempi che saranno necessari per una piena funzionalità del dipartimento di polizia nello spirito della riforma; aspetto non trascurabile di tale incertezza e' anche da individuarsi nell'insufficienza di strutture tecnico operative, che puo' desumersi dalla consi-

-----  
(35) Il provvedimento, in relazione al servizio indicato nel testo recita : "l'ufficio ispettivo cura le ispezioni alle questure e ad altri uffici o comandi periferici della polizia di Stato".

(36) Fra le attribuzioni ivi indicate (art.5, comma sesto) rientrano quelle inerenti alla verifica, su richiesta del Ministro o del direttore generale, dell'esecuzione di ordini e direttive impartiti dai vertici dell'amministrazione della pubblica sicurezza; l'ufficio e' anche tenuto a riferire sull'attivita' svolta dagli uffici e organi periferici dell'amministrazione della pubblica sicurezza nonche' a verificare l'efficienza dei servizi e la corretta gestione patrimoniale e contabile.

stenza quantitativamente inadeguata (37) del personale.

Un ritardo si registra anche nell'attuazione di uno degli aspetti piu' qualificanti della riforma : quello della formazione e dell'aggiornamento professionale degli operatori della polizia. Nell'ambito della direzione centrale per gli istituti di istruzione i relativi servizi sono stati organizzati, al pari di quelli suddetti, solo nel 1984, anno nel quale la spesa sul capitolo 2646 ha peraltro registrato un miglioramento rispetto all'esercizio precedente (38). Nel 1985 alla formazione professionale e' stato destinato sin dalla sede previsionale iniziale un piu' consistente sostegno finanziario e pertanto, nell'ipotesi che i detti fondi si rivelassero sufficienti per un effettivo decollo del servizio, per il quale occorrera' un organico adeguato, rimarrebbe pur sempre da dire che sotto tale limitato, ma qualificante profilo, la riforma di polizia e' stata avviata nel 1985.

c) Prefetture.

Tarda il riassetto delle prefetture, che vanno organizzate, in attuazione dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica del 1982, in un ufficio di gabinetto e in

-----  
(37) Si veda amplius nella parte dedicata al personale.

(38) Sullo specifico argomento si veda il paragrafo n.4/A.

tre settori a livello dirigenziale (39); si noti che apposite direttive ministeriali sono state emanate sin dal 1982 (40).

Segnali di avvio della detta ristrutturazione si evincono da taluni provvedimenti, acquisiti dalla Corte, relativi all'autorizzazione ministeriale alla fusione di due dei settori dirigenziali sulla base delle richieste motivate di alcune prefetture (4 nel 1984); simili provvedimenti risultano emessi anche nel 1985.

Se tali atti dimostrano la validità della prevista organizzazione flessibile delle prefetture, organizzazione da modulare sulle variabili geo-politiche ed economiche di ciascuna provincia e quindi sulla diversa complessità delle rispettive esigenze funzionali, dimostrano anche come sui tempi del riordinamento abbia influito una prolungata riflessione dell'amministrazione centrale: alcune delle richieste di semplificazione organica accolte nel 1984 erano state

-----  
(39) Al primo settore competono gli affari relativi a: enti locali, segretari comunali, servizio elettorale, intese con uffici statali della provincia e altri; il secondo dovrà trattare, tra gli altri, gli affari relativi alla protezione civile, ai culti, alla polizia amministrativa e ad altri comparti di minor rilievo; nell'ambito del terzo settore è prevista la trattazione di affari inerenti alla finanza comunale e provinciale e di quelli relativi alle gestioni finanziarie, contabili e patrimoniali, riguardanti gli uffici periferici del ministero dell'interno aventi sede nella provincia.

(40) Con circolare ministeriale n.110 del 24 luglio 1982.

inoltrate nel 1982. Ma i ritardi che pur vi sono stati nella fase di avvio del detto decreto del Presidente della Repubblica parrebbero essere ormai superati; va infatti detto che istanze prefettizie del 1984 risultano esaminate dall'amministrazione in tempi brevi.

d) altri comparti dell'organizzazione

A situazioni di stabilita' strutturale di taluni uffici dell'amministrazione, che sembrerebbero denotare un conseguito assetto ottimale (41), si contrappongono le note carenze del comparto della protezione civile, nel quale non si registrano segnali di superamento di difficolta' da tempo esistenti, ne' cenni di chiarificazione normativa, che agevolino la definizione di un assetto funzionale alle esigenze del settore. Vanno pertanto al riguardo confermate le considerazioni gia' svolte dalla Corte in precedenti relazioni.

B) Personale

a) Considerazioni generali

Lo scompenso determinato dalla necessita', implicita nella riforma, di un generale riassetto dei ruoli organici ministeriali - di quelli, in particolare, che fanno

-----  
(41) Come si riscontra per la direzione centrale per la finanza locale.

ora capo sia alla polizia di Stato sia ai servizi dell'amministrazione civile (42) dell'interno - non poteva certo far supporre soluzioni definitive in tempi brevi non solo nel profilo quantitativo (43), ma anche in quello qualitativo (44).

Entrambi i profili sono apparsi di preminente rilievo per i contingenti bisogni della polizia di Stato; cio' emerge anche dalla legislazione (decreto-legge n. 858 del 19 dicembre 1984, convertito con modificazioni nella legge n. 19 del 19 gennaio 1985) che negli ultimi tempi ha mirato a rallentare (45) il naturale esodo (quello per il raggiungimento dei limiti di eta' stabiliti dalla legge n.121 del 1981) dei dipendenti ed a ripristinare rapporti di servizio mediante disposizioni (gia' previste invero nella riforma) che possono

-----  
(42) Si ricorda che in attuazione dell'art.37, ultimo comma, e dell'art.103, ultimo comma, della legge n.121 del 1981 e' stata disposta la riduzione di 2.500 unita' nella consistenza organica dei ruoli degli agenti, degli assistenti e dei soraintendenti (con riferimento alla dotazione pre-riforma dei disciolti corpi delle guardie di pubblica sicurezza e della polizia femminile) "a compensazione della spesa" presunta per far fronte all'aumento di 3.000 unita' negli organici dell'amministrazione civile.

(43) Le vacanze nell'organico dei ruoli della sicurezza pubblica, in costante crescita negli ultimi anni, sono ammontate: a 10.781 unita' nel 1976, a 12.994 nel 1977, a 13.694 nel 1978, a 14.497 nel 1979, a 16.546 nel 1980, a 16.973 nel 1981, a 18.138 nel 1982 e a 25.149 nel 1983.

(44) I ruoli tecnici non sono ancora coperti.

(45) Mediante norme per il trattenimento o il richiamo in servizio di alcune categorie di personale della polizia di Stato.

apparire estranee ad un ordinario rapporto civile di pubblico impiego, ma che tengono conto, in realta', delle particolari esigenze di un servizio atipico.

Il richiamo in servizio di agenti, assistenti (46) e sovrintendenti per un anno -prorogabile fino al perdurare delle esigenze di servizio (47), ossia, probabilmente, date le carenze numeriche nei ruoli, sino alla maturazione per il personale richiamato del nuovo termine ultimo per il collocamento a riposo- e l'introdotta possibilita' di prolungare, per i dipendenti inquadrati nei ruoli ad esaurimento, la posizione di "richiamato in servizio" sino al sessantacinquesimo anno di eta' (per dirigenti e commissari) o al sessantaduesimo (per agenti, assistenti e sovrintendenti) appaiono rimedi validi per l'immediato, ma non risolutivi dei problemi che sembrano sottendere soprattutto innovazioni nella politica del reclutamento. Così, anche l'elevazione a sessant'anni dei limiti di eta' per il collocamento a riposo di agenti e assistenti potra' risolversi in un temperamento par-

-----  
(46) Si ricorda che il richiamo in servizio degli agenti e degli assistenti e' stato anche previsto nella legge n.150 del 1985, che all'art. 4 si riferisce espressamente al "personale contemplato al secondo comma, ultima parte, dopo il punto e virgola, dell'art.45 del d.P.R. 24 aprile 1982, n.336".

(47) Il terzo comma dell'art.2 della legge n.19 del 1985 dispone infatti che "il richiamo ha la durata di un anno e puo' essere prorogato qualora perdurino le esigenze di servizio e continui a sussistere la vacanza in organico".

ziale delle effettive esigenze della nuova polizia di Stato e contribuire per qualche tempo a quel supporto amministrativo che dovrebbe, a riforma attuata, essere di prevalente competenza del personale dell'amministrazione civile. Non può trascurarsi che, specie per i servizi che implicano un diretto impatto con realtà quotidiane di tutela dell'ordine pubblico, potrebbe prospettarsi l'esigenza di non favorire l'elevazione dell'età media degli agenti e degli assistenti, ai quali dovrebbe comunque essere assicurata un'aggiornata professionalità.

Sul piano del reclutamento si incontrano ancora nel 1984 delle difficoltà che la legge n.19 del 1985 dovrebbe in parte superare con la disposta deroga (prevista dall'articolo 4 bis) alle ordinarie procedure di assunzione stabilite dalla legge 121 del 1981; tanto è previsto per la copertura dei posti nelle qualifiche iniziali dei ruoli degli agenti, degli assistenti e degli ispettori, nonché nelle qualifiche iniziali dei corrispondenti ruoli del personale che sarà addetto ad attività tecniche e tecnico-scientifiche.

La complessità dell'assestamento dei ruoli è confermata dai tempi fissati (cinque anni) per la vigenza delle procedure eccezionali, tempi che aiutano a comprendere quanto lungo potrà essere il processo di normalizzazione dei servizi di polizia che tendono ad un significativo

rinnovamento funzionale.

Altro punto non attuato della riforma, inerente al personale, ma anche questo di primaria importanza per l'adeguamento ai tempi dei rinnovati modi di tutela dell'ordine pubblico e', come già detto, nella carenza di personale in tutti i ruoli tecnici. Ciò potrà tra l'altro rendere alquanto difficoltosa la selezione degli aspiranti allievi agenti, anche se va detto che la legge 150, per risolvere tale problema, ha previsto che almeno le funzioni di selettore e di dirigente selettore presso il centro psico-tecnico della polizia di Stato possano essere attribuite, entro il cinquanta per cento dei posti di organico mediante incarichi ad esperti, anche esterni alla pubblica amministrazione. La relativa disposizione, che per un verso e' funzionale alle effettive esigenze di un tempestivo accertamento dei requisiti attitudinali degli aspiranti allievi agenti, per altro verso denota rilevanti carenze che hanno finora comportato l'inattuazione di quelle scelte della riforma (trasfuse nel decreto legislativo n.337 del 1982), orientate verso la piena autonomia della polizia di Stato nell'esercizio di operazioni tecniche e scientifiche.

La ripartizione regionale della base organizzativa dei concorsi prevista dalle speciali disposizioni delle quali si e' detto appare una scelta che potrà accelerare le procedure di reclutamento anche se la deroga alle vigenti disposizioni

per la determinazione delle prove di esame e per le relative modalita' di svolgimento potrebbe, se non esercitata sulla base di un valido coordinamento nazionale, prospettare qualche problema qualora i criteri adottati per la selezione dei candidati non risultassero del tutto omogenei.

Non soltanto all'aspetto quantitativo si rivolge anche la legge 19 aprile 1985, n.150, che ha mediamente ampliato del 14,4 per cento i ruoli organici del personale della polizia di Stato (48); un accentuato interesse per l'aspetto qualitativo emerge dal previsto incremento (+23 per cento) degli ispettori, che dovranno costituire la base operativa per l'investigazione specializzata: il loro apporto dovrebbe rivelarsi particolarmente utile nelle operazioni condotte da quella parte della magistratura impegnata contro il terrorismo e la criminalita' organizzata. A non minori necessita' potranno rispondere gli ampliamenti degli altri ruoli, ma non vanno sottaciute le difficolta' che dovra' su questo terreno superare l'amministrazione, dato che a circa quattro anni dal varo della riforma ancora non si riempiono i vuoti nei ruoli organici fissati nella precedente consistenza. E' da ritenere che un considerevole aiuto potra' essere

-----  
(48) La riformulazione organica ha riguardato il ruolo dei commissari (da 1.732 a 1.532 unita'; -11,5%); degli ispettori (da 7.000 a 8.668; +23,8%), dei sovrintendenti (da 17.230 a 19.230; +11,6%) e degli agenti e assistenti (da 57.172 a 67.281; +17,7%).

dato da un'approfondita istruzione professionale di tutti gli addetti alla polizia di Stato: tale intento sembra confermato dalla stessa legge n.150 del 1985 che ha espressamente ribadito, per gli allievi agenti da assumere con le speciali norme della legge, l'obbligatorietà della frequenza dei corsi previsti dagli articoli 48 e 49 della legge 121 del 1981. Va però rilevato che in senso parzialmente difforme si era in precedenza orientata la legge 19 del 1985 nel ridurre a tre mesi la durata del corso di accesso alle qualifiche dirigenziali.

Non tanto diverse da quelle già poste in evidenza sono le considerazioni da farsi sulla disciplina derogatoria dei futuri concorsi di assunzione del personale presso alcuni ruoli dell'amministrazione civile dell'interno (la materia è trattata nella stessa legge n.19 del 1985); una dinamica concorsuale più celere potrà dare risultati soddisfacenti anche in quanto le procedure da adottare cureranno, si ritiene, sotto ogni profilo, la verifica di un'adeguata preparazione dei candidati.

L'esaurirsi peraltro, nel corso del 1985, di procedure concorsuali di tipo tradizionale avviate da anni sta già riflettendosi in un incremento dei ruoli civili, sul quale si riferirà nella relazione del prossimo anno. Qui è da considerare che tali assunzioni, in numero alquanto cospicuo, potranno favorevolmente ripercuotersi anche sull'assetto

organizzativo della polizia di Stato. E' questo uno dei piu' attesi risultati che dovrebbe prodursi con l'assegnazione a funzioni operative di quei dipendenti della polizia che potranno essere svincolati da mansioni di supporto amministrativo per effetto del subentrare, nelle mansioni stesse, del personale civile (oltre 4000 unita') in via di assunzione.

Le ormai note difficolta' di reclutamento del personale addetto al comparto della protezione civile e dei servizi antincendi e dei servizi non sembrano essersi attenuate per alcuni ruoli neanche nel 1984. E cio' nonostante una legislazione largamente agevolativa che gia' nel 1980 (legge n.930) e poi ancora nel 1982 (legge n.66) ha sensibilmente semplificato le procedure di assunzione nei ruoli di supporto tecnico e amministrativo-contabile. Il fatto che sia stata riproposta nel 1984, con la legge n. 818 del 7 dicembre, una serie di misure ulteriormente agevolative per la copertura di dette vacanze, sembra indicativo del permanere di esigenze che si auspica possano essere soddisfatte.

b) Situazione numerica del personale

b1) Polizia di Stato

Soltanto i ruoli dirigenziali della polizia di Stato registrano una consistenza prossima a quella della dotazione organica: il ruolo amministrativo e' coperto all'89,3% (695 presenze effettive su 780 posti in organico; 13 dirigenti

sono fuori ruolo: erano 9 nel 1983) e quello sanitario al 93,1% (27 dipendenti sui 29 in organico; 1 dirigente superiore e' stato richiamato in servizio ai sensi dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 336 del 1982).

E' nettamente diminuita la consistenza (da 39 a 13 unita' nel 1984) dei dirigenti amministrativi dei ruoli ad esaurimento (4 dirigenti superiori presenti nel 1983 erano stati richiamati in servizio) mentre rimangono stabili (3 unita') le presenze dei dirigenti medici ad esaurimento.

Il ruolo dei commissari (3.100 posti) segna invece una diminuzione (dai 1.438 ai 1.370 del 1984) al pari dei ruoli ad esaurimento dei vicequestori che contavano 465 presenze nel 1983: ne contano 257 nel 1984.

Nelle qualifiche di vicecommissario, e in particolare di commissario, l'organico complessivo, pari a 1732 unita', e' vuoto per il 79% (356 presenze) e registra pertanto un peggioramento rispetto al 1983 (568 dipendenti). Sulla detta consistenza incide in parte l'indisponibilita' dei 257 posti assegnati ai ruoli ad esaurimento. Un leggero miglioramento della situazione di questi ultimi ruoli derivera' nel 1985 dall'assunzione di 75 vincitori del concorso a 90 posti di vicecommissario, per il quale le domande di partecipazione sono state 1011, nonche' dall'espletamento del concorso a 200

posti, indetto il 5 dicembre 1984 (1602 domande); va ricordata l'organizzazione, presso l'Istituto di polizia, del 1° corso quadriennale per allievo aspirante commissario (90 posti), ai sensi dell'articolo 58 della riforma (49) (4365 domande di partecipazione).

Nel ruolo direttivo sanitario non si registrano modificazioni; continua ad essere coperto solo il 13,6% dell'organico (34 medici su 250). Non risultano adottate iniziative per nuove assunzioni.

A fine 1984 la consistenza effettiva del ruolo degli ispettori (1644 dipendenti) corrisponde ancora al 24% della dotazione organica (7000 unita'). Tale rapporto era sul 19,4% nell'esercizio precedente (1361 presenze). Per il concorso a 360 posti indetto a fine esercizio (con decreto ministeriale del 28 dicembre 1984) risultano pervenute circa 30.000 domande. I tempi di espletamento del concorso potranno essere anche prolungati, sicche' non e' per l'immediato prevedibile un'adeguata copertura degli organici, la cui consistenza, predeterminata dall'amministrazione di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base di esigenze obiettive, risulta quantificata in 2401 unita'.

Nei ruoli dei sovrintendenti, ove si registra una flessione delle presenze (dai 17.268 dipendenti del 1983- 1436

-----  
(49) E' disciplinato nelle sue modalita' di svolgimento dal d.P.R. 24 aprile 1982, n.341.

dei ruoli ad esaurimento- ai 16.346 del 1984- 694 ad esaurimento) permane un elevato rapporto di copertura (50) delle dotazioni organiche (17.230 unita'). Nel 1984 e' stato indetto il concorso per 575 posti nella qualifica iniziale: nonostante l'elevato numero delle domande (circa 8500) di partecipazione, il concorso e' stato espletato nei primi mesi del corrente anno (51).

Nei ruoli degli assistenti e degli agenti (la complessiva dotazione e' pari a 57.172 elementi) si contano 50.618 presenze (inclusi i 286 dipendenti dei ruoli ad esaurimento) e vacanze per 6.480 posti. Per il concorso indetto nel 1984 a 1.000 posti di allievo agente, le domande di partecipazione sono assommate a oltre 62.000. Risulta in corso l'accertamento dei requisiti psico-fisici e attitudinali dei candidati.

Anche nel 1984, come si e' visto, non si e' data attuazione al decreto del Presidente della Repubblica n.337 del 1982, che ha istituito i ruoli scientifici e tecnici. Cio' e' dovuto, secondo notizie dell'amministrazione, alla mancata individuazione dei profili professionali dei dipendenti da

-----  
(50) Nel ruolo dei sovrintendenti principali sono inclusi 3.092 marescialli di seconda classe e 2.470 marescialli di terza classe.

(51) Il provvedimento che conclude il concorso e' stato registrato dalla Corte. I vincitori saranno ammessi al corso di formazione di nove mesi, al termine del quale conseguiranno la qualifica di vicesovrintendente.

assumere nei ruoli stessi: in questo ruolo potranno essere inquadrati (52) per il 50% dei posti disponibili (53) i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti, gli assistenti e gli agenti, già adibiti a settori operativi tecnici o tecnico-scientifici. Non risulta che nel corso dell'anno l'apposita commissione istituita a fine 1983 abbia concluso i lavori (54).

Cio' posto, su una dotazione globale pari a 95.475 unita' la consistenza del personale in servizio assommava, al 31 dicembre 1984, a 66.964 dipendenti. Il concorso dei 4.609 agenti ausiliari eleva la forza operativa complessiva a 71.573 unita', inferiore del 25% a quella organica.

#### b2) Protezione civile e servizi antincendi

Anche nel ruolo tecnico dirigenziale della protezione civile e dei servizi antincendi le effettive presenze si

-----

(52) A domanda e previo superamento di una prova pratica.

(53) Il rimanente 50% della dotazione sara' coperto mediante concorsi pubblici seguiti da corsi di formazione professionale ovvero mediante concorsi riservati a personale appartenente ad altre qualifiche dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

(54) Risulta che i lavori della commissione procedono tra notevoli difficolta'. Deve, tra l'altro, essere disciplinata la confluenza nei medesimi ruoli, assicurando la parita' dello stato giuridico, di personale in possesso di vari titoli di studio e devono essere regolamentate competenze e funzioni inerenti ad attivita' del tutto innovative rispetto a quelle tradizionali dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

discostano di poco dalla dotazione organica (136 dipendenti su 142 posti).

Il ruolo direttivo tecnico e' invece coperto al 38,5% (168 dipendenti su 436 posti), quello di concetto per periti tecnici al 15,7% (11 unita' su 70 posti), quelli di concetto a indirizzo amministrativo (98 presenze su 150 posti) e a indirizzo contabile (115 ragionieri su 214) rispettivamente al 65,3% ed al 53,7%, mentre in quello di concetto per geometri su 338 posti disponibili vi sono 328 presenze.

Lacune di assai piu' rilevante entita' si riscontrano nel ruolo tecnico esecutivo (52 dipendenti su 310 posti), in quello esecutivo di supporto amministrativo (76 coadiutori sui 600 della dotazione organica) nonche' nel ruolo dei dattilografi (194 elementi su 650 posti), ove le presenze rappresentano rispettivamente il 16,8%, il 12,7% ed il 29,8% delle dotazioni.

Nei ruoli degli operai i 40 dipendenti in servizio rappresentano appena il 3,6% della dotazione (1.120 posti).

Lo scarto tra dotazione e consistenza del personale in servizio appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e' invece contenuto entro il 12,3% (17.708 dipendenti a fronte dei 20.196 posti disponibili).

### b3) Amministrazione civile dell'interno

Circa il personale dell'amministrazione civile

dell'interno, che al 31 dicembre 1984 contava 11.213 presenze, pari al 51,4% della globale dotazione organica (21.800 unita') va notato che la consistenza dei dirigenti, incluso il personale dei ruoli ad esaurimento (908 dipendenti; 923 nel 1983) supera ancora del 29% (55) la prevista dotazione organica (704 unita').

Le presenze del restante personale (10.305 unita'), invece, pari al 48,8% della relativa dotazione (21.096 unita') risultano aumentate di 696 elementi.

La situazione del personale e', anche in questo comparto ministeriale, caratterizzata da rilevanti carenze numeriche, ma le assunzioni in corso nel 1985 dovrebbero modificare significativamente, come si e' gia' detto, il quadro delle presenze nonche' precisare quello delle assegnazioni operative.

-----  
(55) Dei 43 viceprefetti ispettori in soprannumero, parte proviene, ai sensi dell'art. 28 del d.P.R. n.340 del 1982, dai ruoli della soppressa amministrazione per le attivita' assistenziali italiane e internazionali (18 dipendenti) e parte (25 unita') dal soppresso ruolo dei funzionari di pubblica sicurezza e dal disciolto corpo della polizia femminile, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 24 luglio 1981, n.551. Altri 54 viceprefetti appartengono ai ruoli ad esaurimento. 107 unita' (14 prefetti di prima classe, 25 prefetti, 43 viceprefetti e 25 viceprefetti ispettori) sono collocati fuori ruolo. Altri 9 prefetti (1 di prima classe) sono in altre posizioni di servizio. Sono inoltre collocati fuori ruolo 16 dirigenti (14 primi dirigenti) dei ruoli di ragioneria.

#### 4. - Beni e servizi strumentali

L'acquisizione di beni e servizi, che si e' avvalsa di dotazioni finali di bilancio (983,5 miliardi) di poco incrementatesi (+5,6%) rispetto all'esercizio precedente (931 miliardi), nel quale invece tale incremento aveva superato il 37%, ha comportato una spesa (982,5 miliardi) quasi coincidente con gli stanziamenti, assorbita per il 57,5% (565,7 miliardi; 479,8 nel 1983) da oneri per la polizia di Stato, per il 10,3% (101 miliardi; 119 nel 1983) dalle necessita' della protezione civile e dei servizi antincendi e per il 25,2% (248,1 miliardi; 248,4 nel 1983) da esigenze dell'amministrazione civile.

Le poste di maggior rilievo finanziario nell'intera categoria sono rappresentate dalla spesa (capitolo 2779) per l'ammodernamento e il potenziamento delle forze di polizia (140,3 miliardi) e da quella inerente al funzionamento dei seggi elettorali (capitolo 1545), che ha richiesto 208,7 miliardi (in relazione alle elezioni del Parlamento europeo).

Il complessivo ammontare dei pagamenti (940 miliardi; 301 sui residui) registra un regresso (-1,6%) rispetto al precedente esercizio; conseguentemente il conto dei residui la cui consistenza era nel 1983 regredita del 7,8%, ma si era tuttavia attestata su livelli elevati (485 miliardi), mostra un dato che, sia pure di poco (+2,8%) e' aumentato (499,1

miliardi), ma che rimane tuttavia inferiore a quello registrati nel 1982 (526 miliardi).

Nell'ambito della polizia di Stato i pagamenti sulla competenza sono ammontati a 307,7 miliardi (269,5 nel 1983; + 14,2%). Il relativo conto dei residui, che al 1° gennaio evidenziava una consistenza pari a 361 miliardi, al 31 dicembre, per effetto dei resti di nuova formazione (258 miliardi; 210,3 nel 1983), presentava un saldo pari a 377,3 miliardi.

Le erogazioni effettuate per la protezione civile e i servizi antincendi hanno raggiunto l'importo, sulla gestione di competenza, di 61,6 miliardi (61,2 nel 1983). I residui, pari a 88 miliardi al 1° gennaio (127,6 nel 1983), hanno registrato la consistenza finale di 72,2 miliardi. Quelli di nuova formazione sono assommati a 39,4 miliardi (57,8 nel 1983; - 31,8%).

L'amministrazione civile ha sostenuto spese pari a 219,2 miliardi (248,4 nel 1983; - 11,7%). Le erogazioni sulla competenza sono ammontate a 184,9 miliardi (223 nel 1983; - 17%) e quelle sui residui a 24,7 miliardi (6 nel 1983); da quanto illustrato e' emerso un aumento (29,5%) della consistenza dei residui (36,8 miliardi) costituita per il 93,2% (34,3 miliardi; 25,3 nel 1983) dalla competenza dell'anno.

Su specifici settori operativi che hanno attinenza con spese di categoria IV (servizi di istruzione nella polizia di Stato e interventi per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico integrato delle forze di polizia) si rinvia al paragrafo 5 e all'appendice di questo capitolo.

Nell'ambito della direzione generale dei servizi civili e' proseguita l'azione, condotta sin dal 1979, diretta ad acquisire elementi conoscitivi ritenuti utili per l'approfondimento di tematiche, nel settore dell'assistenza pubblica, di specifico interesse istituzionale. La possibilita', peraltro, per il ministero di attuare un proprio programma di collaborazioni esterne, sembrerebbe da ricercarsi nella sola legge di bilancio che ha finora finanziato lo svolgimento di "attivita' a carattere promozionale e di sperimentazione", da intendere come propedeutiche alle "attivita' (56) connesse all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento" degli interventi locali in materia assistenziale.

-----  
(56) Previste nell'art.2 del d.P.R. n.616 del 1977 nel sopprimere alcuni uffici ministeriali centrali (direzione generale dell'assistenza pubblica e A.A.I.) in conseguenza del passaggio alle regioni di competenze in materia di assistenza pubblica.

Le collaborazioni esterne (57), delle quali la direzione generale per i servizi civili si e' avvalsa nel 1984 per studi e ricerche sui detti temi, hanno comportato oneri per 473,8 milioni (58). Tali studi saranno integralmente realizzati all'esterno dell'amministrazione sino a quando non saranno rese operanti le strutture ministeriali necessarie (59) per il diretto accesso alle realta' sociali che costituiscono oggetto di ricerca.

-----  
(57) Sono stati, tra gli altri, affidati incarichi per studi e ricerche: a) sui "Fenomeni del disadattamento minorile riguardanti la condizione dell'adolescente" (al Centro Italiano femminile -C.I.F.- per 44,7 milioni); b) sulla "Condizione degli adolescenti portatori di handicaps" (all'istituto di ricerche educative e formative -I.R.E.F.- per 27,6 milioni); c) su "I bisogni educativi extrascolastici di bambini e ragazzi di eta' compresa fra 6 e 14 anni" (all'associazione ricreativa culturale italiana -A.R.C.I.- per 74,6 milioni); d) su "I gruppi di adolescenti come fenomeno sociale e come fattore di socializzazione" (alla Cooperativa nuova formazione per 49,3 milioni); e) su "Iniziativa promotrici di aggregazione tra adolescenti" (all'istituto per la ricerca sociale -I.R.S.- per 56,3 milioni); f) su "Situazione e prospettive della politica sociale per i minori a livello locale" (all'Istituto per gli studi internazionali sui servizi sociali per 78,1 milioni); g) su "Natura, modelli e problemi della programmazione socio-assistenziale" (all'Istituto emiliano-romagnolo per i servizi sociali -I.R.E.S.S.- per 56,9 milioni).

(58) Sul capitolo 4237 inerente, tra l'altro a "spese connesse con attivita' a carattere promozionale e di sperimentazione: studi e ricerche, ecc." la spesa e' assommata a circa 266 milioni nel 1983, a oltre 418 nel 1982, a 190 nel 1981, a 269 nel 1980 e a circa 150 milioni nel 1979.

(59) Si ricorda, al riguardo, che con d.P.R. n.340 del 1982 (ancora da attuare sul punto) e' stato istituito presso il ministero un ruolo direttivo per esperti in documentazione su problemi sociali; al relativo concorso possono partecipare anche laureati in giornalismo e in sociologia.

## 5. - Settori di attivita'

### A) Istruzione e formazione del personale della polizia di Stato (articoli 47-61 della legge n.121 del 1981).

A1 - Un punto sul quale si e' attentamente soffermata la riforma della polizia di Stato e' quello della formazione del personale, alla quale la legge n.121 del 1981 ha dedicato, quasi per intero, il capo quarto.

I relativi servizi sono stati previsti come strumento per realizzare una sorta di integrazione orizzontale della cultura di base (60) degli operatori ai diversi livelli di responsabilita', si' da costituire le premesse per un'avanzata immagine del servizio di polizia sia in termini di efficienza sia anche nel piu' aperto rapporto con il cittadino: e cio' nella prospettiva di predisporre un clima idoneo a combattere non solo le piu' generalizzate, ma anche le piu' traumatiche e attuali forme di criminalita'.

Nella legge n.121 e' agevole individuare un'inversione della tendenza che aveva condotto alla riduzione della quantita' e della durata dei cicli di istruzione.

Tale stato di cose non si e' di molto modificato nel corso degli ultimi quattro anni, ma una riflessione che emerge dall'analisi qui effettuata induce a ritenere che si stia delineando una piattaforma, quantomeno rinnovata e pro-

(60) La legge 121/1981 dispone infatti (articolo 60) che i programmi siano elaborati dedicando "particolare cura all'insegnamento della costituzione e dei diritti e doveri del cittadino".

tabilmente piu solida per dare una concreta attuazione al disegno elaborato dalla legge 121 del 1981.

Il fatto che la frequenza di specifici corsi (61) sia stata prevista come propedeutica alla nomina nelle rispettive qualifiche e' certamente da annoverare fra le conquiste della detta riforma, ma il correlativo fatto che non ancora tali corsi siano stati capillarmente attivati denota un ritardo al quale dovrebbe porsi urgente rimedio per tutti i livelli di preparazione (62), si' da attuare quell'omogeneita' formativa minimale nel personale, omogeneita' che appare fra gli essenziali fini strumentali, come si e' gia' detto,

-----  
(61) Risultano, tra gli altri, previsti corsi per: a) l'addestramento di allievi agenti ausiliari, per i giovani che svolgono il servizio di leva in polizia (durata del corso: 4 mesi); b) l'istruzione per allievi agenti (12 mesi): e' previsto che tali corsi siano seguiti da un tirocinio pratico presso reparti e uffici (6 mesi) o da un corso di specializzazione di eguale durata; c) l'aggiornamento finalizzato alla nomina ad assistente capo (sei mesi); d) la formazione tecnico-professionale per la nomina a vice-sovrintendente (non meno di 6 mesi); e) la formazione per la nomina a vice-ispettore (18 mesi); f) la formazione per la nomina a vice commissario: i corsi hanno la durata di quattro anni per i diplomati e di 9 mesi per gli allievi in possesso di laurea; g) la formazione per la nomina a primo dirigente (9 mesi).

(62) Risulta che nella predisposizione dei piani di studio sono stati individuati tre livelli formativi di massima:  
a) per agenti, assistenti e sovrintendenti: il livello comprende corsi sia di formazione sia di specializzazione;  
b) per ispettori;  
c) per commissari e dirigenti.

della riforma (63).

L'articolato assetto strutturale (64) preordinato alla formazione del personale risulta per alcuni aspetti in via di assestamento e per altri non ancora operante, sicche' gli esiti del riordinamento dell'istruzione, a distanza di quattro anni, non appaiono ancora, come si vedra', sufficientemente significativi.

L'Istituto superiore di polizia, in particolare, istituito (65) con decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n.341, in base a delega prevista dall'articolo 58 della legge 121 per la formazione e la specializzazione dei quadri direttivi dell'amministrazione della pubblica sicurezza, e' stato disciplinato nella sua composizione, nei suoi compiti e nel suo funzionamento con decreto ministeriale

-----  
(63) Va precisato che ogni livello di formazione, secondo quanto chiarito dall'Amministrazione su richiesta della Corte, rappresenta la sintesi e il superamento del livello inferiore. Infatti i tre livelli prevedono un identico nucleo di materie di insegnamento trattato con diverso approfondimento rispondente alle differenti mansioni e responsabilita' degli allievi. Nell'ambito dello stesso livello formativo, poi, i programmi hanno una struttura che dovrebbe assicurare una progressiva qualificazione del personale.

(64) La nuova mappa degli istituti di istruzione comprende: a) l'istituto superiore di polizia; b) l'istituto di perfezionamento per i ispettori di polizia; c) l'istituto per sovrintendenti di polizia; d) le scuole per agenti; e) i centri e le scuole di specializzazione, addestramento e aggiornamento. Va anche ricordata la scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

(65) L'istituto superiore di polizia ha sostituito la Scuola superiore di polizia e l'Accademia del corpo delle guardie di pubblica sicurezza.

del 21 marzo 1984. L'emanazione del regolamento dell'istituto, pertanto, previsto dall'articolo 4 del detto decreto legislativo del 1982 (66), potra' comportare una maggiore funzionalita' dell'istituto medesimo, che potra' cosi' avviare la parte piu' qualificante del programma formativo(67).

Va inoltre notato che la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia (articolo 22 della legge 121) non disponeva a fine 1984 di alcuna delle norme previste per il funzionamento (68). Tale ritardo puo' negativamente influire sul processo di integrazione professionale e funzionale delle forze di polizia e ripercuotersi nell'attuazione di un altro

-----  
(66) La norma indicata nel testo aveva stabilito un termine di sei mesi per l'emanazione del regolamento.

(67) Si ricorda che l'istituto e' articolato in tre sezioni addette, rispettivamente, allo svolgimento dei corsi: a) per la nomina a vicecommissario in prova; b) per la formazione, anche dirigenziale, dei dipendenti che esplicano attivita' tecnico-scientifica o tecnico e professionale; c) per l'aggiornamento e la specializzazione del personale dirigente e direttivo della polizia di Stato nonche' dell'amministrazione civile del ministero. Non risulta, da notizie dell'amministrazione, che a tutto il 31 dicembre 1984 siano stati organizzati i corsi di cui alle lettere a) e b), e, per quanto riguarda quelli citati sotto la lettera c), non risulta se ai corsi svolti abbia o meno partecipato personale dell'amministrazione civile.

(68) Viene cosi' ad essere impedita qualsiasi possibilita' funzionale, atteso che con il regolamento menzionato nel testo (da emanarsi con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'interno) dovranno essere stabiliti "i criteri e le modalita' di ammissione alla scuola, di nomina dei docenti e di svolgimento dei corsi" e determinate "le strutture e l'ordinamento della scuola" medesima.

degli obiettivi caratterizzanti della riforma: quello del coordinamento e dell'integrazione operativa nella tutela dell'ordine pubblico.

E' peraltro da ricordarsi che nel 1984, nell'ambito dell'organizzazione del Dipartimento della pubblica sicurezza, la struttura della direzione centrale degli istituti di istruzione e' stata articolata in tre fondamentali settori operativi che comprendono un ufficio studi e programmi (69) e due servizi (questi ultimi ripartiti ciascuno in due divisioni) che si occuperanno degli aspetti organizzativi e finanziari delle scuole (70) e dell'organizzazione dei corsi (71).

Le piante organiche non risultano fissate e pertanto nulla ancora puo' dirsi circa l'adeguatezza dell'assetto organizzativo centrale alle effettive esigenze del

-----  
(69) Con compiti inerenti a: "programmi di insegnamento-studi sui metodi didattici e di addestramento. Sussidi didattici".

(70) Il servizio scuole si compone di due divisioni. Le attribuzioni della prima sono cosi' individuate: "affari generali-sovrintendenza sugli istituti-centri e scuole di polizia"; le funzioni della seconda riguardano le spese per il funzionamento delle scuole, dei centri e degli istituti di istruzione.

(71) Il competente servizio si occupa dell'organizzazione dei corsi di istruzione e formazione (I divisione) nonche' dei corsi di specializzazione, aggiornamento e addestramento (II divisione).

settore (72).

Va ora notato che non sono espressamente previste specifiche attribuzioni in materia di coordinamento delle esigenze dei vari corpi di polizia (funzionale alla futura attività della detta scuola di perfezionamento) e di collegamento con le necessità formative del personale dell'amministrazione civile e dell'interno (che svolge funzioni di supporto amministrativo ai servizi operativi della polizia di Stato); non risulta inoltre se tali funzioni siano da intendersi ricomprese fra quelle proprie dell'ufficio studi e programmi ovvero se rientrino nelle generiche attribuzioni di una delle divisioni istituite per la trattazione, tra l'altro, degli affari generali. Va poi notato che lo specifico profilo della programmazione degli interventi, nei diversi aspetti posti in evidenza, non appare essere stato preso in considerazione nel fissare i compiti istituzionali della detta direzione centrale.

A2 - I fondi per la formazione professionale, allocati sin da epoca precedente alla riforma nel capitolo 2646, si sono notevolmente incrementati negli ultimi anni. Dai 550 milioni del 1981 (previsti come stanziamento iniziale del

-----  
(732) Risulta che la consistenza organica provvisoria della direzione centrale degli istituti di istruzione, la quale si avvaleva nel 1981 di 25 dipendenti, contava, a fine 1984, 43 unità.

capitolo - elevato in corso di esercizio a 1,1 miliardi (73) - si e' passati ai 4,1 dello stanziamento finale per il 1984(74), inizialmente quantificato peraltro in 1,1 miliardi. Il ritardo nell'impinguamento del capitolo, registratosi anche nel 1982 e nel 1983 (anni nei quali gli stanziamenti iniziali pari a rispettivi 650 e 620 milioni sono stati elevati entro i pertinenti esercizi a rispettivi 2,9 e 1,6 miliardi), oltre ad effetti ritardanti nelle relative gestioni, puo' aver reso piu' difficile il programmare gli interventi ed aver contribuito alla produzione di un'efficacia dei risultati inferiore a quella auspicabile.

I ritardi dei quali si e' detto potrebbero essere stati conseguenza di incertezze, ancora esistenti nel 1984, circa il ritmo di espansione da imprimere al servizio, incertezze che sembrano, almeno in parte, essere state superate nel 1985, atteso che le previsioni del capitolo sono attestate ormai oltre i 4 miliardi; sulla congruita' di tali mezzi finanziari, in relazione al completamento del progetto

-----  
(73) Nello stesso anno e' stata modificata in quella attuale la precedente denominazione del capitolo che aveva il seguente oggetto: "Spese per il funzionamento dell'Accademia del corpo delle guardie di pubblica sicurezza, delle scuole sottufficiali, delle scuole allievi guardie di pubblica sicurezza, delle scuole e centri per le specialita' del corpo e del centro psico-tecnico della pubblica sicurezza. Spese per studi ricerche ed esperienze connesse all'organizzazione dei servizi d'istituto".

(74) L'importo e' stato cosi' definito con la legge di assestamento del bilancio.

riformatore, non e' agevole allo stato esprimere concrete valutazioni.

Va parallelamente considerato che per l'avvio, sia pure su basi normative ancora da completare nella loro configurazione operativa, della Scuola di perfezionamento delle forze di polizia e' stato istituito nello stesso anno della riforma apposito capitolo di spesa (il capitolo 2781) con uno stanziamento pressoché simbolico (1 milione); negli anni successivi i mezzi finanziari finali disponibili, di entita' discontinua, sono stati pari a 150, a 50 e a 100 milioni rispettivamente nel 1982, nel 1983 e nel 1984. Le somme sono state impegnate.

Dalle verificazioni effettuate nella sede del controllo e' emerso che in ciascun esercizio la spesa (75) ha assorbito quasi integralmente le disponibilita' (le economie sono assommate a soli 15,1 milioni: 2,5 e 4 milioni nel 1981 e nel 1982 e 8,6 milioni nel 1983; non se ne registrano nel 1984); i pagamenti, (assommati a 9,1 miliardi nei quattro anni), che hanno registrato un andamento crescente sulla massa spendibile, sono stati pari a 741, 3 milioni (193,7 sui residui formatisi prima della riforma) nel 1981, a 3 miliardi (495 milioni sui residui) nel 1982, a 1,7 miliardi (364 milioni sui residui) nel 1983 ed a 3,7 miliardi (269 milioni -----  
(75) 1 miliardo nel 1981; 2,9 nel 1982; 1,6 nel 1983 e 4,1 nel 1984.

sui residui) nel 1984. I dati suddetti appaiono confermare come, a esigenze oggettive di formazione, dimostrate dall'integrale impegno dei fondi stanziati, si sia accompagnata qualche incertezza sulle caratteristiche e sulle proporzioni del relativo servizio, inteso in termini di contenuti e quantità delle prestazioni formative. Ciò sembra desumersi dalla consistenza oscillante delle dotazioni finali di bilancio, lievitate nel 1982 (+ 190% rispetto all'esercizio precedente), diminuite nel 1983 (- 44,8%) e poi nuovamente aumentate nel 1984 (+156%).

Dalla tabella n.1, nella quale sono posti a raffronto alcuni degli oneri sostenuti per il funzionamento degli istituti di istruzione negli anni 1981 (quello del varo della riforma) e 1984 si evince come le basi per l'incremento operativo del servizio stiano in effetti consolidandosi. Ciò emerge tra l'altro dalla spesa per attrezzature didattiche elementari (libri, cancelleria, ect.) incrementatasi del 400% (da 134 a 679 milioni circa) e da quella per attrezzature più sofisticate (sussidi didattici e aule specialistiche) lievitate di oltre il 750 per cento (da 123 a 1.070 milioni circa).

L'incremento degli oneri per istruzione nel quadriennio è anche da ricollegare all'aumento della spesa per il personale dell'amministrazione utilizzato presso le istituzioni scolastiche. Si tratta di oneri, qui non

quantificati, ma desumibili, sia pure a grandi linee, dallo scarto incrementale dei dipendenti, il quale fra il 1981 e il 1984 ha superato il 15% (dalle 2414 unità - 137 direttivi - del 1981 alle 2782 - 136 direttivi - del 1984).

A3 - A fronte dei 91 corsi organizzati nel 1981 presso l'apparato di istruzione del dipartimento della pubblica sicurezza (76), l'attività del 1984 si è realizzata in 129 corsi. Vi è quindi stato, sotto tale limitato profilo, un incremento che ha superato il 40%. Nell'ambito di tale ultimo dato si è evidenziato il regresso dei corsi di formazione (-8% rispetto al 1981), il consistente aumento di quelli di qualificazione (+19%) ed il rilevante impulso dato all'azione di aggiornamento (+50%) e di specializzazione (+72%) del personale.

Non risulta però esservi stato un pari incremento degli allievi (dai 9142 del 1981 ai 9271 del 1984).

Gli 8 corsi svolti nel 1984 presso l'Istituto superiore di polizia sono stati in prevalenza caratterizzati dall'approfondimento di temi attuali per l'impegno richiesto alle forze dell'ordine (77) ma va notato come la complessiva

-----  
(76) Dati acquisiti dalla Corte nella sede del controllo.

(77) Si ricordano quelli inerenti: a) all'aggiornamento sulla legislazione antimafia (2 corsi per complessivi 46 allievi); b) all'aggiornamento antidroga (27 allievi); c) alla specializzazione in polizia giudiziaria (20 allievi); d) alla qualificazione in pubbliche relazioni (2 corsi e complessivi 21 allievi).

consistenza degli allievi (159 unita') sia stata di non molto superiore a quella (145 unita') del 1981 (78). Va anche notata la durata di 7 corsi (compresa fra i 6 giorni - in 2 casi - ed i 26 giorni - in un caso -), che hanno avuto ad oggetto le dette tematiche di attualita', e quella (circa 4 mesi) del corso organizzato per la specializzazione in un settore tradizionale (79). Nel 1981 la durata dei cicli di istruzione interna del personale dirigente (civile e militare) era stata mediamente piu' elevata (80).

Le cause di un non elevato indice di affluenza ai corsi, potrebbero essere ricercate anche nel permanere di difficolta' nel distogliere il personale direttivo e dirigenziale dai compiti di istituto; l'eventuale attendibilita' di tale ultima considerazione non dovrebbe peraltro collidere col fatto che la formazione e l'aggiornamento del personale secondo criteri che ne agevolino un elevato livello di rendimento operativo, sono tra le prioritari sicuramente evidenzia-bili nella riforma.

Va inoltre sottolineato, per quel che riguarda l'attivita' dell'istituto superiore di polizia, che le

(78) Nel 1981 erano stati organizzati 8 corsi: 5 presso la scuola superiore di polizia (per il personale civile) e 3 presso l'Accademia del corpo delle guardie di pubblica sicurezza (per 5 militari).

(79) Si tratta del 13° corso di specializzazione sui servizi della polizia stradale riservato al personale direttivo.

(80) Pari a circa 20 giorni per il personale civile e a 14

carenze normative già accennate sono fra le cause che non hanno consentito, neanche nel 1984, l'attuazione di alcune tra le più qualificanti attribuzioni istituzionali, quali debbono valutarsi quelle preordinate ai corsi quadriennali a livello para-universitario (81), quelle che dovrebbero realizzare una specifica preparazione professionale dei dipendenti assunti per pubblico concorso (82), nonché quelle che dovrebbero contribuire alla formazione dirigenziale del personale direttivo per l'accesso ai ruoli dirigenziali (83).

L'attività dell'Istituto di perfezionamento per ispettori di polizia è apparsa maggiormente caratterizzata da concretezza e aderenza allo spirito della riforma. Un corso -----  
per il personale militare.

(81) Si ricorda che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 58 della legge 121/1981 e degli artt. 8 e seguenti del d.P.R. 341/1982, la frequenza con esito positivo del corso quadriennale permetterà anche il conseguimento, nelle università della Repubblica, della laurea in giurisprudenza, previo superamento di non oltre 3 esami integrativi, nonché della laurea in scienze politiche o in economia e commercio con il superamento degli esami integrativi ritenuti necessari.

(82) Atteso che l'art. 56 della legge 121/1981 prevede che i commissari in prova laureati, ottenuta la nomina "frequentino un corso di formazione teorico-pratico della durata di 9 mesi presso l'apposita sezione dell'istituto superiore di polizia".

(83) Come disposto dagli artt. 40 e 41 del d.P.R. 335/1982 per conferire il 50% dei posti disponibili nella qualifica di primo dirigente. Il corso, la durata prevista era di sei mesi, sarà svolto secondo programmi e modalità stabiliti con decreto del ministro dell'interno (seguito la procedura indicata nell'art. 58, penultimo comma, della legge 121/1981).

straordinario per viceispettore (272 allievi) durato 9 mesi (84) e i primi 3 corsi, anch'essi straordinari, di aggiornamento per ispettore capo e ispettore principale (la durata individuale e' stata pari a 60 giorni per i primi 2 cicli ed a 30 per il 3^) frequentati da 518 dipendenti nel complesso, possono considerarsi importanti passi verso quell'integrazione culturale della quale si e' parlato.

Di rilievo e' un'altra iniziativa adottata per la prima volta nel 1984 che ha tenuto conto di particolari esigenze operative nella tutela dell'ordine pubblico in zone endemicamente caratterizzate da un elevato indice di criminalita' e di violenza individuale (85).

Tutti i detti corsi non possono certo considerarsi privi di effettiva utilita'; va pero' rilevato che i risultati di un'adeguata istruzione sarebbero probabilmente elusi qualora venisse ulteriormente ritardata l'integrale applicazione delle norme dettate dalla riforma, specie per la parte che attiene alla congruita' dei tempi dell'insegnamento. Sono tempi previsti per un'estensione commisurata alle emerse esigenze della polizia di Stato, che debbono necessariamente tenere conto delle mutazioni, in via di consolidamento, nelle piu' recenti forme di criminalita': queste infatti, com'e'

---

(84) Altro corso simile era stato realizzato nel 1983. Per cio' che concerne la durata dei corsi si veda la nota n.61.

(85) E' il corso di tiro (17 allievi) di I livello per reparti da assegnare ai servizi della Sicilia occidentale.

noto, da qualche tempo si avvalgono di complessi meccanismi, anche economici, di copertura e realizzazione dei fatti criminali. Di fronte a tale rinnovata richiesta di tutela dell'ordine pubblico, ben utile si prospetterebbe la divulgazione di nuove metodologie operative agli ispettori della polizia di Stato: ma si tratta anche di permettere in concreto il maggior ricorso a forme di intervento piu' complesse e piu' sofisticate di quelle tradizionali e non sembra che l'applicazione, per tempi abbreviati, a tali metodologie sia funzionale alla loro piu' efficace utilizzazione pratica.

Se presso talune delle numerose scuole di specializzazione l'azione formativa risulta aver prospettato i consueti caratteri che da tempo ne qualificavano l'attivita' entro specifici settori operativi (per le esigenze della polizia giudiziaria, stradale, ferroviaria, di frontiera), presso altre sono da porre in rilievo taluni aspetti di novita' che appaiono scaturiti dalla rinnovata immagine che la polizia di Stato ha inteso darsi.

Coevo all'avvio della riforma e' un piu' accentuato interesse per l'automazione di livello superiore. Il corso per il trattamento automatico delle informazioni delle questure (11 allievi), quelli su sistemi operativi di recente acquisizione (2 corsi per complessivi 41 allievi), ma soprattutto quello (il primo nel 1984) per l'addestramento tecnico-pratico in materia di informatica (26 allievi), prospettano

in qualche misura il grado di autosufficienza che la polizia intende gradualmente acquisire nel settore. Altri 4 corsi (circa 100 allievi), nei quali si e' proceduto all'addestramento di operatori ai terminali elettronici di I^ livello, acquistano un minore significato in quanto testimoniano soltanto sulla necessita' di supportare il vecchio programma di automazione avviato da anni.

Fra le iniziative di formazione specialistica che assumono rilievo in quanto anch'esse correlate ad un processo di ammodernamento tecnologico delle forze di polizia (86) vanno ricordate quelle, varate nell'anno, per l'aggiornamento (87) nei servizi di prevenzione e di pronto intervento per equipaggi di squadre volanti (sono stati organizzati 6 corsi per oltre 600 allievi nel totale). Tali iniziative seguono quelle gia' da tempo avviate per l'addestramento e la specializzazione (88) nell'uso di elicotteri (16 corsi organizzati nel 1984 per un totale di 166 allievi).

Per cio' che concerne le scuole allievi agenti e le

-----  
(86) Si veda al riguardo quanto e' detto nell'appendice del capitolo.

(87) Presso il distaccamento C.A.P.S. di Cesena.

(88) Dei quali 4 presso la scuola aviazione militare di Caserta, 3 presso la scuola volo Augusta di Milano, 3 presso il servizio addestramento della ditta Agusta di Frosinone, 2 presso la scuola volo elicotteri aeronautica militare di Frosinone e gli altri presso il centro di addestramento per l'aviazione leggera dell'esercito di Viterbo, la scuola volo Agusta di Frosinone, il C.A.A.L.E. di Viterbo e la scuola costruzioni aeronautiche di Milano.

scuole allievi agenti ausiliari, presso le quali si e' registrato il grosso delle presenze (oltre 5500 unita'), risulta esservi stata qualche innovazione nelle tecniche di addestramento. I corsi hanno talvolta segnato tempi di istruzione piu' brevi di quelli previsti dalla legge e, per quanto attiene ai programmi, l'aver realizzato come sottolineato dalla stessa Amministrazione la razionalizzazione di quelli antecedenti alla riforma, non coincide ancora con la rielaborazione dei programmi stessi.

E' infine da notare come, per la prima volta nel 1984, con 4 corsi (89) per allievi agenti in prova sia stato attuato il secondo comma dell'articolo 48 (90) della legge n.121 del 1981.

-----  
(89) Presso le scuole di Caserta, Vicenza, Peschiera e Alessandria.

(90) I corsi sono quelli riservati agli allievi agenti che, superato il primo ciclo di formazione con un giudizio globale di idoneita' sulla base dei risultati conseguiti nelle materie di insegnamento e nelle prove pratiche, siano stati nominati agenti in prova. Durante il semestre del corso gli agenti sono sottoposti a selezione attitudinale anche per l'eventuale assegnazione a servizi che richiedono particolare qualificazione.

B) Provvidenze agli invalidi civili, ai ciechi civili e ai sordomuti

Nel referto specifico reso al Senato nel corso di quest'anno la Corte ha tra l'altro chiarito i termini del problema delle regolazioni debitorie correlate alle anticipazioni dell'amministrazione delle poste, anticipazioni che consentono, attraverso uno specifico meccanismo contabile previsto dalla legge, di far fronte con tempestività all'erogazione delle provvidenze ai beneficiari. Si rinvia pertanto a quanto in quella sede e' stato detto circa le procedure e i tempi erogativi degli assegni, nonché circa la scarsa significatività della gestione dei pertinenti capitoli di bilancio, le cui dotazioni, specie per quanto riguarda gli invalidi civili, sono rappresentative soltanto di parte degli oneri effettivamente sostenuti.

Si registra anche nel 1984 (si fa temporaneamente riferimento ai dati emersi dal consuntivo) un rilevante aumento della spesa in tale settore: vi e' stato l'integrale utilizzo degli stanziamenti per rimborsi a favore dell'amministrazione delle poste, in importi pari a 2018 miliardi (954 nel 1983; + 111,5%) sul capitolo 4288 (pensioni, assegni mensili di assistenza, assegni e indennità mensili di accompagnamento ai mutilati ed invalidi civili....) e a 42,5 miliardi (29,8 nel 1983; + 42,6%) sul capitolo 4289 (pensione non reversibile ai sordomuti....); lo stanziamento del capitolo 4290,

invece, (658 miliardi), e' stato utilizzato per 618 miliardi (562 nel 1983; + 9,9%).

L'effettivo ammontare di tali spese nel 1984 e' pero' piu' realisticamente rilevabile (91) dall'entita' degli assistiti confrontata agli emolumenti percepiti dagli stessi. Detta entita' si colloca su valori alquanto stabili per i ciechi civili (108.133 unita' nel 1982, 105.749 e 107.906 rispettivamente nel 1983 e nel 1984), in lieve regresso per i sordomuti (15.827 assistiti nel 1982, 15.770 nel 1983 e 15.656 nel 1984) ma registrano rilevanti aumenti per gli invalidi civili (dalle 355.527 unita' del 1982 alle 423.623 del 1983 ed alle 501403 del 1984) che tra il 1981 (303.140 assistiti) e il 1984 sono aumentati di oltre il 65%. Il ritmo di incremento di questi ultimi, parecchio accentuato, e' stato pari al 17,2% nel 1982, al 19,2% nel 1983 ma al 18,4% nel 1984.

A fronte di tale aumento degli invalidi civili, gli oneri effettivi sostenuti per questi ultimi, come sara' piu'

-----  
(91) Da dati dell'amministrazione aggiornati al 1° gennaio 1985 risulta che 42.707 ciechi civili godono della pensione mensile di lire 216.340 nonche' dell'indennita' di accompagnamento (lire 465.650 mensili). 57.529 assistiti invece percepiscono la sola pensione di lire 200.065. •

I sordomuti percepiscono la pensione per lire 200.065 mensili.

Il medesimo importo previsto per i sordomuti e' percepito dagli invalidi civili a titolo di pensione. Di questi una quota cospicua percepisce anche l'indennita' di accompagnamento, ma oltre 110.000 unita' godono solo della predetta indennita'.

avanti precisato, sono stati notevolmente superiori a quelli emersi dai dati di consuntivo. Va comunque ricordato che non si sono determinate difficoltà di cassa, come riferito nel cennato referto specifico, ma all'amministrazione delle poste le somme anticipate sono rimborsate di solito in anni differenti da quelli degli effettivi pagamenti (92) e con un meccanismo (peraltro utile per la continuità e la tempestività delle erogazioni) che dissocia i dati degli stanziamenti di bilancio dagli oneri effettivi (93) che la collettività sostiene. Ciò ha comportato il formarsi di passività, anche di rilievo non evidenziate in bilancio (94).

(92) Nel 1984 sono stati effettuati i seguenti rimborsi relativi ad anni precedenti (in miliardi di lire, con arrotondamento):

cap.	stanziam. 1984	rimb. anni precedenti	percentuale su stanziam. 1984
4288		1.595	79%
4289		14	33%
4290		10	2%

(93) Che sono stati pari nel 1984 a 3.815 miliardi. Nel 1983 e nel 1982 erano ammontati a rispettivi 2.500 e 1.629 miliardi.

(94) Per ciò che riguarda l'esercizio 1984 si segnalano le seguenti residue passività:

cap.	stanziam. 1984	somme pagate dalle Poste nel 1984	rimborsi alle Poste per il 1984	oneri residui per il 1984
4288	2.018	3.154	369	2.785
4289	43	43	17	26
4290	658	618	257	361
	2.719	3.815	643	3.172

Le cause dei rilevanti incrementi di spesa sono sostanzialmente da ricondursi a vari fattori, tra i quali vanno posti in evidenza quelli inerenti: a) alla perequazione automatica delle pensioni in relazione agli incrementi degli indici di incremento del costo della vita; b) all'istituzione, con la legge 11 febbraio 1980, n.18, dell'indennità di accompagnamento per gli invalidi totali non deambulanti e non autosufficienti (95); c) all'aumento dell'indennità di accompagnamento ai ciechi assoluti, per effetto dell'interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 22 dicembre 1981, n.682, data dalla legge 4 maggio 1983, n.165; d) all'applicazione dell'articolo 14 septies della legge 29 febbraio 1980, n.33, che ha, tra l'altro, elevato sensibilmente i limiti di reddito per il diritto alle varie provvidenze e eliminato, anche per gli invalidi civili, il riferimento al reddito cumulativo tra i coniugi.

Nel corso del 1984, inoltre, hanno ricevuto applicazione la legge 26 luglio 1984, n.392 (di interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 2 febbraio 1980, n.18), con la quale l'indennità di accompagnamento in favore degli invalidi civili totalmente inabili e' stata adeguata a quella dei grandi invalidi di guerra, nonché la legge 8 ottobre 1984, n.660 (che ha interpretato l'articolo 14 septies della legge

-----  
(95) Secondo dati dell'amministrazione al 31 dicembre 1984 erano in godimento di tale indennità 240.812 invalidi civili, rispetto ai 137.710 del 1983 e agli 86.981 del 1982.

n.33 del 1980), con la quale una particolare categoria di ciechi civili (i cosiddetti "ventesimisti") e' stata equiparata ai ciechi assoluti ai fini del calcolo del reddito.

Il numero complessivo degli assistiti e' sensibilmente salito nonostante l'applicazione dell'articolo 9 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n.791, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n.54, che ha introdotto limitazioni nella concessione dell'assegno di assistenza agli invalidi civili titolari di pensione di invalidita' dell'I.N.P.S. o di gestioni equiparate, ovvero con redditi superiori a un determinato limite (attualmente fissato in lire 2.927,500).

Un effettivo ridimensionamento del numero degli assistiti potra' derivare dalla revisione delle singole posizioni, secondo un progetto che appare ormai avviato (articolo 10, tredicesimo comma, della legge finanziaria del 1985) e che dovrebbe completarsi, secondo le indicazioni della legge, entro un biennio allo scopo di accertare la permanenza dei requisiti prescritti.

Peraltro potra' permanere una situazione difficilmente controllabile nel suo evolversi alquanto disordinato sino a quando non interverra', per gli invalidi civili, una disciplina organica della materia. L'inadeguatezza dell'attuale normativa e' tra l'altro dimostrata dalla frequente necessita' di interpretazioni autentiche, dalla insorta creazione di sperequazioni tra le categorie di assistiti, dalla mancanza

di criteri rigorosi e al tempo stesso uniformi in materia di accertamenti sanitari. Una nuova disciplina che ormai appare urgente, non dovrebbe trascurare l'approfondimento delle cause che attualmente continuano a comportare rilevantissimi ritardi nella trattazione delle domande (96) e il moltiplicarsi dei casi di ricorso al giudice ordinario per il riconoscimento delle provvidenze (97).

-----  
(96) Secondo dati dell'amministrazione (limitati alla categoria degli invalidi civili) al 31 dicembre 1984 pendevano 877.201 istanze di visita (681.588 al 31 dicembre 1983) per il riconoscimento della qualifica di invalido civile (722.237 casi) ovvero per l'attribuzione dell'indennita' di accompagnamento (154.964 casi). Inoltre 289.421 posizioni (193.313 al 31 dicembre 1983) dovevano essere definite dai comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica, per il riconoscimento della qualifica di invalido civile (202.601 casi) o per l'attribuzione dell'indennita' di accompagnamento (86.820 casi).

(97) Secondo dati dell'amministrazione sugli invalidi civili, nel 1984 sono state promosse 757 vertenze giudiziarie (598 nel 1983, 376 nel 1982, 223 nel 1981) di cui 449 per la percentuale di invalidita', 17 per le condizioni economiche e ben 291 per silenzio-rifiuto (200 nel 1983).

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabelle n. 1

## Spese per il funzionamento degli Istituti di istruzione relative

agli anni 1961 e 1964

	1961 *****	1964 *****
1) Libri, cancellerie ed altre spese per gli allievi	L. 134.325.750	L. 670.600.000
2) Spese per il funzionamento degli Uffici	L. 253.555.670	L. 286.204.000
3) Spese per l'indennità di insegnamento	L. 464.466.900	L. 1.135.696.000
3a) - Spese per corsi svolti presso ditte private	L. 89.571.000	L. 89.571.000
3b) - Spese per corsi svolti presso Min. Difesa	L. ****	L. 774.924.000
4) Spese per acquisto di sussidi audiovisivi	L. 34.635.770	L. 72.075.000
5) Spese per acquisto di sussidi didattici e realizzazione di cure specialistiche	L. 123.210.710	L. 1.070.313.000

PAGINA BIANCA

## \*\*\*\*\* APPENDICE \*\*\*\*\*

Programma pluriennale per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (leggi nn. 417/1977, 651/1979 e 90/1982).

## 1 - Sviluppo normativo e fasi del finanziamento globale.

Il manifestarsi, a partire dal 1977, di una piu' accentuata volonta' legislativa diretta al potenziamento e all'ammodernamento tecnologico delle forze di polizia (legge n.413 del 22 luglio), ha dato avvio, con decorrenza da quell'anno, ad una programmazione di spesa volta a migliorare la strumentazione per una piu' efficace lotta alla criminalita' comune e politica. I fondi allora stanziati, pari a 110 miliardi per il biennio 1977-78, costituirono una prima risposta alle piu' urgenti necessita' di quel particolare momento storico, ma non una soluzione, che non e' seguita neanche a una specifica iniziativa legislativa del 1978 (98) poi decaduta per l'anticipata fine della legislatura.

Il persistere, nel 1979, di inmutate esigenze nel comparto - affiancate dall'ormai sopravvenuta necessita' di non interrompere e forse vanificare lo sforzo finanziario gia' compiuto - ha suggerito un ulteriore stanziamento per 85 miliardi - autorizzato prima con strumenti normativi di urgenza (99) e poi con legge n.651 del 24 dicembre - che ha

-----  
(98) Atto Camera n.2173, che elevava lo stanziamento a complessivi 630 miliardi, da utilizzare nel biennio 1979-80.

(99) Il d.l. 26 maggio 1979, n.155 - non convertito in legge - ha stanziato 85 miliardi per l'esercizio 1979. Le misure urgenti furono riproposte con d.l. 27 luglio 1979, n.306, del

permesso la graduale prosecuzione del programma, avvalso, per il periodo 1979-80, di un finanziamento complessivo pari a 225 miliardi.

Alla pausa normativa del 1981 ha fatto seguito nel 1982 la legge n.90 del 18 marzo, che, con finanziamenti per complessivi 440 miliardi distribuiti nel triennio 1982-84 (150 per il 1982 e 140 per ciascuno dei due esercizi successivi), ha consolidato l'iniziale linea operativa maturata nel frattempo come scelta irreversibile nell'intento di dare valido seguito a un impegno finanziario, diluito invero in sette esercizi, giunto al complessivo importo di 775 miliardi.

Il prospettarsi peraltro di aggiornate esigenze appare alla base, pur nel riconoscimento dei risultati conseguiti, del recente rifinanziamento, con 600 miliardi, della detta legge n.90 (100).

## 2 - Profili normativi

Va ora detto della strategia legislativa che ha trovato il suo momento conclusivo nella legge n.90 del 1982, legge ----- pari non convertito. La legge 24 dicembre 1979, n.651 ha poi sanato gli effetti prodotti dai menzionati provvedimenti nel 1979 ed ha autorizzato un ulteriore finanziamento, pari a 140 miliardi, per il 1980.

(100) Previsto dall'articolo 19 della legge finanziaria per il 1985, la quale ha scadenato gli stanziamenti contraendo l'entità dei fondi utilizzabili per il 1985 (100 miliardi). Per il 1986 e per il 1987 gli stanziamenti previsti ammontano a rispettivi 200 e 300 miliardi.

questa che nei suoi essenziali profili - inerenti sia alle concrete finalita' da perseguire, sia alle procedure applicative - costituisce il risultato di precisazioni ed evoluzioni sviluppatasi per oltre un quinquennio.

Appare evidente che sin dal 1977 si e' inteso interpretare la riconosciuta necessita' di un progressivo adeguamento ai tempi - mediante procedure celeri - della consistenza dei mezzi logistici e tecnici si' da meglio garantire la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. E' venuta pero' delineandosi anche l'ampliata prospettiva di attuare un'integrazione funzionale dei servizi di polizia. Sarebbe quindi un ridurre l'effettiva portata della detta serie normativa individuarne gli scopi nella sola costruzione di una piu' rapida corsia di acquisizione di strumenti operativi. Sembra invero che tale processo legislativo vada piu' propriamente valutato come un concreto passo verso la logica del coordinamento, logica che non appare vulnerata nella propria validita' dal fatto che i corpi di polizia siano articolati presso piu' apparati dello Stato.

Nella sequenza normativa la prima legge (n.413 del 1977) non presentava ancora quei caratteri di organicita' che si ritrovano nella legge n.90 e cio' e' anche dovuto al fatto che la riforma della polizia non era stata all'epoca varata: la riforma ha infatti canonizzato il principio del coordinamento interforze, sorretto poi da apposita struttura

organizzativa ministeriale (101). Va però ricordato che già in precedenza il detto principio era stato tenuto presente (102) dopo aver superato la fase della mera prospettazione embrionale (103).

Quanto ai destinatari della legislazione va notato che a lacune, di fatto rivelatesi in parte solo formali (104), riscontratesi nel primo approccio normativo con la detta tematica, si è potuto ovviare in via interpretativa: sicché sin dal 1977 si è tenuto conto delle esigenze dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e dell'Arma dei carabinieri accanto a quelle della Guardia di finanza (105). Solo nel 1979, però, il Corpo degli agenti di custodia è stato

-----  
(101) Nella quale un ruolo importante svolge il "Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica (istituito con l'articolo 18 della legge n.121 del 1981)".

(102) Nel d.l. n.306 del 1979 (il secondo dell'anno sulla materia) si era parlato per la prima volta in termini espliciti della formulazione dei piani "secondo una coordinata e comune pianificazione finanziaria fra i corpi di polizia". I principi della direzione e del coordinamento unitari delle forze di polizia sono stati accolti dall'articolo 6 della legge n.121 del 1981.

(103) Nella legge n.413 del 1977 vi era stato un generico riferimento a "piani recanti l'indicazione delle opere.... ritenute necessarie nel quadro del potenziamento.... dei servizi". Mancava quindi il riferimento alla pianificazione interforze.

(104) Nella legge n.413 del 1977 erano infatti ricordate fra le forze di polizia soltanto quelle che facevano capo alla pubblica sicurezza e all'Arma dei carabinieri.

(105) Si veda quanto è detto al punto d).

inserito nella pianificazione di spesa. Si ricorda che nello stesso anno si era profilata, per un periodo invero breve(106), la possibilità di una revisione del progetto iniziale attraverso l'allargamento della fascia dei destinatari delle speciali misure a "reparti addetti ai servizi di emergenza nell'ambito delle forze armate".

Nella linea operativa, quindi, consolidatasi nel 1982, ma già tracciata in precedenza (107), sono stati definitivamente individuati i corpi di polizia tra i quali instaurare la collaborazione interforze (108).

Improntate sin dall'inizio a favorire nel contempo decisioni coordinate e celerità attuativa, le procedure legislative appaiono aver realizzato un equilibrio fra attribuzioni dispositive e consultive: le prime esercitate dal Ministro dell'interno e le seconde da una speciale commissione, la quale ha operato avvalendosi di competenza

-----  
(106) Coincidente con il periodo di vigenza del d.l. 26 maggio 1979, n.155. L'allargamento della fascia dei destinatari delle misure finanziarie straordinarie, prospettato col detto provvedimento, non è stato poi riproposto nel successivo decreto-legge e non risulta aver prodotto alcun effetto concreto.

(107) Già nel d.l. 27 luglio 1979, n.306 si parla di elaborazione dei piani "secondo una coordinata e comune pianificazione finanziaria fra i corpi di polizia".

(108) Le forze di polizia fra le quali andava attuato il coordinamento (Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza e Corpo degli agenti di custodia presso gli istituti di prevenzione e pena) sono state precisate, com'è noto, col secondo dei detti decreti-legge emanati nel 1979.

esclusiva sino all'entrata in vigore della legge n.90 (109). L'evolversi dell'originaria impostazione normativa ha risolto, nel segno di un piu' accentuato snellimento procedurale, delicati problemi di distribuzione di competenze decisionali tra organi di amministrazioni diverse ed equiordinate (110) ed ha nel complesso rafforzato la funzione consultiva (111), la quale sembra prospetti, con la legge n.90, duplicazioni che potrebbero influire sulla speditezza procedurale (112).

-----  
(109) La speciale commissione indicata nel testo ha svolto funzioni consultive esclusive in due fasi del procedimento: nella pianificazione delle misure conseguenti alle autorizzazioni globali di spesa e "nell'attuazione di ciascuna fornitura o progetto". La legislazione ha anche previsto, senza eccezioni, la "deroga dall'obbligo dei preventivi pareri prescritti dalle norme vigenti".

(110) Sensibile e' stata l'evoluzione qui registratasi. La legge n.413 del 1977 attribuiva al Ministro dell'interno la stipula dei contratti; era poi ammessa, nell'approvazione dei provvedimenti autorizzativi di spesa, la delega al capo della polizia e al comandante generale dell'Arma dei carabinieri nell'ambito dei piani di rispettiva competenza. Per la legge n.90, invece, la stipula dei contratti compete ai responsabili, o a loro delegati, dei vari comparti amministrativi (capo della polizia, comandante generale dell'Arma dei carabinieri, comandante generale della guardia di finanza e direttore generale degli istituti di prevenzione e pena) mentre l'approvazione degli stessi rientra nella specifica competenza del Ministro dell'interno.

(111) La composizione della speciale commissione, istituita dall'art. 4 della legge 413 del 1977, e' stata integrata, nel corso delle dette vicende legislative, coi rappresentanti delle forze di polizia interessate alla pianificazione di spesa; altre modificazioni hanno comportato, tra l'altro, la cessazione di apporti nella materia tecnico-contabile.

(112) Nella pianificazione degli interventi e' previsto il parere, per effetto della legge n.90 del Comitato tecnico-

Alla trattativa privata si e' fatto ricorso nella maggior parte delle acquisizioni (113). Va peraltro detto che un'accelerazione acquisitiva puo' essere derivata da deroghe autorizzate per legge, le quali hanno obbedito, tra l'altro, all'esigenza di salvaguardare la segretezza connaturata in programmi basati su acquisti di tecnologia (114) e a quella di reperire sul mercato nazionale beni con particolari caratteristiche tecniche (115).

### 3 - Aspetti finanziari della gestione

Una dinamica notevolmente differenziata fra impegni e pagamenti si e' manifestata nella gestione delle spese autorizzate per il detto programma di interventi

-----  
nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, istituito con l'art. 18 della legge n.121 del 1981, e quello della suddetta commissione speciale, che poi si esprime anche nella fase attuativa.

(113) Il ricorso alla trattativa privata non e' previsto espressamente dalla legge n.90 a differenza di quanto era disposto nella legge n.413 del 1977. L'innovazione normativa non ha pero' prodotto effetti concreti.

(114) Anche da tale esigenza appare ispirata la prevista deroga alle procedure stabilite dalla legge 30 marzo 1981, n.113, nonche' all'accordo sugli appalti di pubbliche forniture concluso nell'ambito dei negoziati multilaterali del GATT (accordo generale sulle tariffe e il commercio).

(115) Posto che il Ministro dell'interno e' stato autorizzato ad avvalersi, eventualmente in deroga agli artt. 107 e 113 del T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (d.P.R. 6 marzo 1978, n.218) delle prestazioni di enti e imprese con particolari competenze e idonei mezzi tecnici.

straordinari (116).

Quanto alla legge n.413 del 1977, a fronte di impegni che hanno assorbito gli stanziamenti finali (117) nel biennio 1977-78 (pari a circa 105,1 miliardi; 52,1 inerenti al 1977 e 53 al 1978) va notato che solo il 29,7 per cento (31,2 miliardi) delle somme impegnate e' stato pagato alla scadenza della legge medesima (31 dicembre 1978); ad appena 977 milioni sono assommate le erogazioni nel 1977 e a 30,2 miliardi (23,6 sui residui) quelle relative all'esercizio successivo. I rimanenti 73,9 miliardi (27,5 inerenti al 1977) sono stati poi smaltiti nel biennio successivo (50,4 miliardi nel 1979); le somme perente agli effetti amministrativi sono state pari, nell'intero arco attuativo della legge, a 290 milioni circa.

Sulle definitive (118) dotazioni del 1979 (80 miliardi) e del 1980 (124,4 miliardi), autorizzate nell'ambito della legge n.651 del 1979 (119), gli impegni hanno quasi integral-

(116) Le relative dotazioni iniziali di bilancio sono state sempre iscritte nel capitolo 2779 dello stato di previsione della spesa dell'interno. Il capitolo non e' incluso fra quelli sottoposti al regime della spesa in conto capitale.

(117) Le dotazioni iniziali sono state depurate di 2,8 miliardi nel 1977 e di 2 miliardi nel 1978 ai sensi dell'art. 2 della legge 413/1977.

(118) Gli stanziamenti iniziali sono stati decurtati per importi pari a 5 e a 15,6 miliardi (rispettivamente nel 1979 e nel 1980) in applicazione dell'art. 3 della legge 651/1979.

(119) Si veda quanto e' detto al punto a) circa la serie di provvedimenti normativi succedutisi nel 1979.

mente coperto ( vi sono state economie solo nel 1979 per 76 milioni) le disponibilita'. Ma nel primo dei suddetti esercizi le erogazioni hanno riguardato solo i residui, smaltiti nella misura gia' detta, incrementatisi nell'anno del 39,5 per cento (103,1 miliardi; 23,3 imputabili agli anni precedenti) rispetto al 1978.

Nel 1980 i pagamenti sulla competenza (6,1 miliardi) hanno toccato appena il 4,8 per cento della spesa. Nonostante i 62,4 miliardi erogati sul conto dei residui, questo mostrava a fine esercizio un incremento rilevante (+ 54,1 per cento rispetto al 1979; 158,9 miliardi). Sicche' alla scadenza (31 dicembre 1980) della seconda legge di intervento, su dotazioni finali di spesa nel capitolo pari in un quadriennio a circa 310 miliardi (il 40 per cento dei quali riguardava peraltro l'ultimo esercizio), il complessivo ammontare dei pagamenti (158,8 miliardi) aveva di poco superato la meta' (51,2%) delle disponibilita' finanziarie. L'accelerazione del ritmo erogativo avutasi specie nel 1981 (87,5 miliardi) ma anche nel 1982 (57,3 miliardi) ha determinato la riduzione dei detti resti, in quest'ultimo esercizio, a 10 miliardi. Ma 3,6 miliardi (oltre 2,7 nel solo 1982) sono andati in perenzione; peraltro circa 705 milioni risultano reiscritti in bilancio ai sensi dell'articolo 7 della legge n.468 del 1978.

Anche nella gestione delle spese autorizzate dalla legge

n.90 del 1982, pari, nel definitivo (120) ammontare a 426,3 miliardi (146,2 inerenti al 1982; 139,7 e 140,4 rispettivamente al 1983 e al 1984) si e' registrata una dinamica non omogenea nelle fasi iniziale e finale della spesa.

La percentuale dei pagamenti sulla competenza, a fronte di impegni che hanno assorbito in ciascun esercizio l'intera dotazione di bilancio, ha registrato nel triennio un andamento decrescente (17% nel 1982-24,9 miliardi -; 11,7% nel 1983-16,4 miliardi -; 5,7% nel 1984 - 8 miliardi - ); conseguentemente nel conto dei residui vi e' stata una costante lievitazione (131,6 miliardi nel 1982; 177,9 nel 1983 e circa 203,3 nel 1984).

Le somme complessive erogate nel triennio sono ammontate a 288,4 miliardi, dei quali 82,3 nel 1982 (57,3 sui residui), 91,5 nel 1983 (75 sui residui) e 114,6 nel 1984 (106,6 sui residui). Pertanto a un'accentuata progressiva lentezza erogativa sulle dotazioni di competenza, ha fatto riscontro un buon ritmo dei pagamenti globali ridottosi invero nel 1982 (-5,9%) ma incrementatosi dell'11,2 e del 35,7 per cento nel 1983 e nel 1984. A oltre 1,9 miliardi sono ammontate le perenzioni nel triennio; hanno peraltro superato i 2,2 miliardi le riassegnazioni al detto capitolo di spesa

-----  
(120) Le variazioni agli iniziali stanziamenti, disposte ai sensi dell'art.2 della legge 90/1982, hanno comportato una minore disponibilita' finale di spesa nel capitolo 2779 pari a circa 14,6 miliardi nel triennio (4,7 nel 1982; 5,3 e 4,6 rispettivamente nel 1983 e nel 1984).

disposte mediante prelevamento dal fondo di cui all'articolo 7 della legge n.468 del 1978.

A fine 1984 i detti residui, accumulatisi nella gestione dei fondi stanziati con la legge n.90, erano da ascrivere per il 6,5 per cento all'esercizio iniziale (13,2 miliardi); per il 28,4 e per il 65 per cento (con rispettivi ammontari di 57,8 e di 132,3 miliardi) a ciascuno dei due esercizi successivi.

Fra i motivi del rilevato costante slittamento dei pagamenti non sono da includersi deficienze di cassa: le relative autorizzazioni si sono anzi spesso rivelate esuberanti rispetto alle effettive necessita' via via manifestatesi come e' dimostrato dal mancato utilizzo nel 1980, nel 1981 e nel 1982 di disponibilita' pari a rispettivi 50, 17,4 e 78,5 miliardi. Un indice di utilizzo della cassa quasi coincidente con il fabbisogno annuale vi e' invece stato nel 1983 e nel 1984.

Il fatto che gli impegni abbiano sempre coinciso con le dotazioni di bilancio dimostra una capacita' di spesa (agevolata di certo dalle procedure derogatorie adottate) dell'amministrazione adeguata alle necessita'; i segnalati tempi lunghi nell'esecuzione dei contratti possono invece apparire indicativi delle difficolta' incontrate dai terzi contraenti nel far fronte a domande di forniture assai cospicue, spesso contraddistinte da sofisticata tecnologia e talvolta non age-

volmente reperibili sul mercato.

Le vicende contabili che hanno caratterizzato l'esecuzione di un programma di spesa articolato in sette fasi coincidenti con altrettante pianificazioni annuali a partire dal 1977 forniscono elementi di valutazione dei risultati conseguiti; questi, valutati sotto il profilo temporale, non sono da riferire, come appare evidente, alle materiali acquisizioni dei beni, bensì all'utilizzazione degli stanziamenti, entro i tempi di legge, e quindi all'assunzione dei relativi impegni di spesa in sintonia con i piani annuali di intervento.

#### 4 - Risultati della programmazione di spesa.

I dati sui quali si riferisce, tratti da elementi verificati nella sede del controllo, ineriscono soprattutto ai risultati della gestione (pari a globali 735,6 miliardi) del capitolo 2779 iscritto nel bilancio dell'interno, ma tengono anche conto dei fondi (circa 13 miliardi) trasferiti (121) al bilancio del ministero delle finanze (capitolo 7901) inclusi nei piani annuali di spesa. Non sono invece illustrati i risultati dell'impiego di somme trasferite ad altri capitoli del bilancio dell'interno (122)

-----  
(121) Per acquisti di immobili destinati a esigenze della pubblica sicurezza.

(122) Quali i capitoli 1084 (spese di carattere riservato...), 2615 (manutenzione e riparazione di locali ....), 2635 (acquisti .. di automezzi..) ed altri previsti dalle leggi.

gestiti con diverse modalita': si tratta peraltro di importi relativamente modesti (123) che non appaiono suscettibili di modificare il significato complessivo della programmazione interforze (tabella n.2).

Sull'importo globale cosi' depurato, pari a 748,5 miliardi circa, 325,1 miliardi (43,4 per cento) sono andati alla Polizia di Stato (124), 318,5 (42,5 per cento) all'Arma dei carabinieri (125), 64,7 (8,6 per cento) alla Guardia di finanza (126) e 40 (5,35 per cento) al Corpo degli agenti di custodia presso gli istituti di prevenzione e pena (127) (tabella n.3).

A valere sui detti stanziamenti globali la piu' rilevante incidenza nell'assorbimento degli stessi si e' -----  
(123) 26,5 miliardi in sette esercizi.

(124) 25,4 e 24,3 miliardi nel 1977 e nel 1978; 34 e 59,6 miliardi nel 1979 e nel 1980; 66,6 miliardi nel 1982, 58,9 nel 1983 e 56,3 nel 1984. L'espressione "polizia di Stato" identifica le forze del disciolto corpo delle guardie di pubblica sicurezza ed e' in seguito utilizzata per esigenze espositive, ma non va trascurato che la locuzione e' tecnicamente esatta solo a partire dal 1981 e quindi nei piani elaborati con la legge 90/1982.

(125) 24,9 e 24,7 miliardi nel 1977 e nel 1978; 34 e 54,5 miliardi nel 1979 e nel 1980; a 64, a 60,2 e a 56,2 miliardi sono assommati gli stanziamenti rispettivamente nel 1982, nel 1982, nel 1983 e nel 1984.

(126) 1,7 e 4 miliardi nel 1977 e nel 1978; 8 miliardi nel 1979 e 13 nel 1980; 10 miliardi nel 1982 e anche nel 1983; 18 miliardi circa nel 1984.

(127) 4 e 8,5 miliardi rispettivamente nel 1979 e nel 1980. 7,4 miliardi nel 1982, 10,7 nel 1983 e 9,4 nel 1984.

avuta, in ordine decrescente, nei settori dell'informatica, degli impianti tecnici e delle telecomunicazioni (241,4 miliardi, pari al 31,1 per cento delle risorse globali), delle infrastrutture (186,7 miliardi; 24,1 per cento) della motorizzazione (183,8 miliardi; 23,7 per cento) e dell'equipaggiamento (99,4 miliardi; 12,8 per cento) (tabella n.4).

Tali dati, pari nel totale al 91,7 per cento delle risorse finanziarie impiegate a partire dal 1977, non tengono conto degli oneri revisionali che hanno influito in varia misura sui detti saldi parziali. Altre spese, di entita' relativamente meno cospicua, sono state tra l'altro effettuate per le specifiche necessita' della polizia scientifica, ferroviaria e di frontiera.

Sull'importo globale pluriennale gli oneri revisionali (25,3 miliardi) hanno influito per il 3,4 per cento, ma il grado d'incidenza degli stessi sui detti saldi parziali e' stato pari al 6,2 per cento (4 miliardi) per la Guardia di finanza (128), al 4,7 (circa 15 miliardi) per l'Arma dei carabinieri (129), al 4 (1,6 miliardi) per il Corpo degli

-----  
(128) 1,9 miliardi nel 1984; 1,1 nel 1980. A 695, a 208 e a 51 milioni sono assommati rispettivamente nel 1982, nel 1983 e nel 1978.

(129) 4,1 miliardi nel 1979 e 3,7 nel 1980. Nel triennio 1982-84 sono stati pari a 7,1 miliardi (1,5 nel 1982; 2,9 e 2,6 nel 1983 e nel 1984).

agenti di custodia (130) e all'1,5 per cento (4,8 miliardi) per la Polizia di Stato (131).

Informatica, impianti tecnici e telecomunicazioni. Un interesse particolarmente accentuato nel campo dell'informatica, degli impianti tecnici e delle telecomunicazioni ha caratterizzato la pianificazione finanziaria inerente all'ar-  
ma dei carabinieri; questa ha da sola assorbito, con oltre 124 miliardi, piu' del 50 per cento della spesa effettuata nel settore e circa il 40 per cento delle quote assegnatele in sette anni. La legge n.90 del 1982 ha finanziato gran parte di detto programma: circa 81 miliardi utilizzati nel triennio 1982-84 (29,5 miliardi nel 1982; 27,8 nel 1983 e 23,9 nel 1984), ma una punta ancora piu' elevata di spesa, in termini reali, nel settore era stata toccata nel 1978 (va tenuto presente il diverso potere d'acquisto del denaro) con acquisizioni per oltre 20 miliardi (132), somma tanto piu' consistente se raffrontata all'entita' della complessiva dotazione di bilancio nell'esercizio (55 miliardi) e a quella

-----  
(130) Gli oneri piu' elevati vi sono stati nel 1982 (776 milioni) e nel 1980 (401 milioni).

(131) Pari nel triennio 1982-84 a oltre 2,3 miliardi (1,3 nel 1982; 797 e 261 milioni nel 1983 e nel 1984). In precedenza detti oneri erano ammontati a 878, a 689 e a 909 milioni per i rispettivi esercizi 1978, 1979 e 1980.

(132) Dei quali 18, 9 impiegati per il completamento della rete in ponti radio quale supporto trasmissivo per il settore dell'informatica.

del programma annuale di spesa per l'Arma (24,6 miliardi), predisposto ai sensi della legge n.413 del 1977.

La concentrazione dello sforzo finanziario nella misura avanti detta (133) dimostra la scelta per soluzioni idonee ad assicurare capacita' operative prossime a quelle ottimali, purché inserite in una visione coordinata di tale forma di potenziamento tecnologico.

Nel comparto dell'automazione si è registrato anche un rilevante impiego di risorse da parte dell'amministrazione della pubblica sicurezza, che, nell'arco di tempo sul quale si riferisce, ha speso circa 92 miliardi. Il relativo andamento della pianificazione finanziaria non presenta dislivelli elevati nei vari esercizi ove si eccettui il 1980, ossia l'anno in cui, per le ragioni di seguito illustrate, la spesa per l'informatica (24 miliardi) è stata più che doppia (134) rispetto a quella registrata in precedenza (circa 11 miliardi nel 1979, e circa 9,6 e 6,4 nel 1978 e nel 1977) e parecchio più elevata a fronte di quella avutasi in seguito (14,7 miliardi nel 1982; 11,3 e 14,8 rispettivamente

-----  
(133) Anche nel 1980 la spesa nel comparto è stata alquanto elevata (16,3 miliardi a fronte di un piano complessivo per l'Arma pari a 54,5 miliardi). Nel 1977 e nel 1979 gli oneri così finalizzati sono assommati a rispettivi 4,8 e 1,6 miliardi circa.

(134) Per apparati radio multifunzioni risultano spesi oltre 25 miliardi (2,2 circa nel 1977; 4,5 nel 1978; 6,4 nel 1979; 3,2 nel 1980; 6,4 nel 1982; 3 nel 1983 e soli 173 milioni nel 1984).

nel 1983 e nel 1984).

E' quello in esame il settore nel quale, piu' che in altri, puo' essere osservata la validita' di una politica dell'ordine pubblico basata sul coordinamento; a conferma di quanto e' detto va notato che nel 1980, in attuazione della legge n.651 del 1979, la polizia di Stato ha destinato oltre 18 miliardi, sui circa 24 spesi per l'automazione, al potenziamento della rete radio e del ponte radio con l'Arma dei carabinieri. Nello stesso anno le somme destinate a tale progetto hanno superato i 7 miliardi, a carico del piano per l'Arma, e i 2,5 miliardi nell'ambito dello specifico programma di spesa (oltre 23 miliardi nei sette anni) della guardia di finanza (135) ponendo cosi' le basi per un effettivo collegamento funzionale fra i tre detti corpi di polizia. Non risultano effettuati interventi di tale tipo nell'ambito del corpo degli agenti di custodia: risultano peraltro destinati a tecnologie automatizzate, sui fondi stanziati con la legge n.90, meno di 1,3 miliardi (136) nel totale (nessuna spesa

-----  
(135) Che per il progetto inerente al collegamento in ponte radio con le altre forze di polizia risulta aver speso, nell'ambito dei fondi destinati alle procedure automatizzate, un miliardo nel 1984. Nello stesso anno e' stato comunque pianificato il potenziamento (con 7,2 miliardi) degli apparati elettronici: terminali, complessi diagnostici di misura e controllo, centrali telefoniche e citotelefoniche ed altri. L'acquisto di apparati radio multifunzioni e' stato disposto nel 1982 (3,9 miliardi).

(136) 877,6 e 238 milioni rispettivamente nel 1984 e nel 1982 per apparati elettronici.

nel settore e' imputabile alla legge n.651 del 1979).

Infrastrutture. Il comparto non risulta incluso in alcuno dei piani inerenti al 1977: deve dirsi pero' che il settore e' quello nel quale si e' manifestato il piu' ampio divario temporale e quantitativo tra attivita' di spesa poste in essere dalle varie forze di polizia in attuazione delle pianificazioni concordate, che scontano ovviamente le diverse caratteristiche dei corpi.

Dei circa 116 miliardi (piu' del 62 per cento degli oneri globali sostenuti dai quattro corpi per le infrastrutture) a tale scopo destinati dall'amministrazione della pubblica sicurezza, ben 92 risultano spesi in attuazione della legge n.90, in epoca quindi successiva alla riforma della polizia.

Alla crescita eccezionale registratasi nel 1982 (33,8 miliardi; + 132 per cento rispetto al 1980-14,6 miliardi-) con valori confermati nel 1983 (35,8 miliardi) e, seppure in calo, sempre elevati nel 1984 (26,9 miliardi) si contrappongono livelli di spesa relativamente modesti nel 1978 e nel 1979 (con rispettivi 1,4 e 3,4 miliardi).

Un andamento inverso a quello registratosi nella polizia di Stato ha caratterizzato le scelte in tale comparto dell'Arma dei carabinieri. I complessivi 50 miliardi circa, distribuiti in cinque quote fissate nei piani elaborati a partire dal 1979 (nessun intervento si registra nel 1977 e

nel 1978), sono stati impiegati in misura decrescente, con livelli di utilizzo in un primo tempo superiori o vicini a quelli della Polizia di Stato (12,8 miliardi nel 1979 e 12,5 nel 1980) e poi nettamente inferiori (8,7 miliardi nel 1982; 8,6 e 6,9 nei due esercizi successivi). In applicazione della legge n.90 i fondi nel complesso destinati a infrastrutture (24 miliardi) sono stati pari a circa un quinto delle risorse nello stesso periodo spesi dalla polizia di Stato e inferiori all'importo così utilizzato da quest'ultima nel 1984.

Oltre un terzo (38 per cento) dei circa 14,4 miliardi utilizzati dalla Guardia di finanza in sei piani annuali è riferibile al 1980 (5,5 miliardi), anno che discrimina fasi di spesa decrescenti (2 miliardi nel 1978 e 0,7 nel 1979) e crescenti (190 milioni nel 1982; a 2,1 e a 3,7 miliardi assommano gli oneri imputabili al 1983 e al 1984).

Sui 6,5 miliardi impiegati dal Corpo degli agenti di custodia, ben 5,9 risultano utilizzati nel biennio 1983+84 (2,1 e 3,8 miliardi), con una concentrazione temporale superiore a quella riscontrata per gli altri corpi.

Circa 50 dei 186,7 miliardi destinati a infrastrutture risultano destinati alla costruzione di poligoni di tiro. Per favorire in tal modo l'addestramento tecnico del personale l'Arma dei carabinieri (137) ha speso oltre 21 miliardi (40 -----  
(137) Gran parte del potenziamento è stato disposto nel 1979 (12,8 miliardi); a 3,6, a 0,8, a 3 e a 0,9 miliardi assomma

per cento dell'onere per infrastrutture) e l'amministrazione (138) della pubblica sicurezza 18,2 miliardi (pari al 15,7 per cento); per la guardia di finanza (139) e per gli agenti di custodia (140) tale tipo di spesa e' ammontato a 7,9 e a 2,8 miliardi (pari nell'ordine a oltre il 54 ed al 43 per cento circa dei fondi con la finalizzazione della quale si e' detto).

Motorizzazione. L'impegno finanziario pone anche qui in evidenza differenziazioni di scelte ricollegabili a particolari esigenze dei corpi di polizia. A fronte delle risorse globali utilizzate la percentuale di impiego per mezzi motorizzati e' stata pari al 28,2 per cento (90 miliardi) per l'Arma dei carabinieri, al 19,9 per cento (64,7 miliardi) per la Polizia di Stato, al 43,5 per cento (17,4 miliardi) per il Corpo degli agenti di custodia e al 19 per cento (11,7 mi-

-----  
la spesa negli anni 1980, 1982, 1983 e 1984.

(138) Il massimo sforzo e' stato compiuto nel 1982 (5,4 miliardi); 4,6 e 3,1 miliardi risultano spesi rispettivamente nel 1980 e nel 1983. Il livello meno elevato si e' avuto nel 1984 (960 milioni).

(139) Oneri modesti ma crescenti negli anni 1978 (380 milioni), 1979 (700 milioni) e 1980 (1,8 miliardi). Non si registrano spese per il 1982 mentre negli esercizi 1983 e 1984 le somme utilizzate sono state pari a rispettivi 1,9 e 3,1 miliardi.

(140) Circa il 54 per cento degli stanziamenti risulta utilizzato nel 1983 (1,5 miliardi). Nel 1980 e nel 1984 gli oneri sostenuti per poligoni di tiro sono ammontati a rispettivi 580 e 626 milioni.

liardi) per la Guardia di finanza.

Ad una linea di spesa sostanzialmente uniforme verificata nell'ambito dell'Arma dei carabinieri (141) e (su entita' mediamente non elevate) della Polizia di Stato (142) si e' contrapposto un tendenziale scivolamento verso il triennio 1982-84 delle spese effettuate per la Guardia di finanza (143) e per gli Agenti di custodia (144).

L'acquisto di mezzi aerei risulta aver comportato oneri complessivi per 52,7 miliardi, oneri che denotano una accentuata diversificazione di scelte (145) dei vari apparati: va

-----  
(141) 18,3 miliardi nel biennio 1977-78 (15,2 e 3,1 miliardi), 13 nel 1979, 10,1 nel 1980 e, per la legge 90, 14, 7 miliardi nel 1982, 15,2 nel 1983 e 18 nel 1984.

(142) Pari a miliardi 8,5 circa nel 1977, 7,4 nel 1978, 11 nel 1979, e 14,7 nel 1980. Nell'ambito della legge n.90 la spesa e' stata di 8,4 miliardi nel 1982 e di 4,5 e 6,9 miliardi nel 1983 e nel 1984.

(143) 850 milioni nel 1977, nulla nel 1978, 2,6 miliardi nel 1979, 1,5 nel 1980. Per la legge n.90 non vi e' stata spesa nel 1982, ma 3,2 e 3,5 miliardi risultano utilizzati rispettivamente nel 1983 e nel 1984.

(144) Particolarmente consistente la spesa nel settore (17,4 miliardi) raffrontata a quella della pianificazione complessiva (pari, come si e' detto a 40 miliardi circa). A 1,4 miliardi ammonta l'onere riferibile al 1979 e a 1,8 quello inerente al 1980. Con i fondi tratti dalla legge n.90 sono state effettuate acquisizioni per importi pari a circa 3,9 miliardi nel 1982, a 5,9 nel 1983 e a 4,3 nel 1984. Ad acquisti di mezzi navali sono andati 4,9 miliardi.

(145) Infatti l'Arma dei carabinieri ha destinato a mezzi aerei (elicotteri) oltre 44 miliardi, ossia circa il 50 per cento delle dotazioni pianificate per la motorizzazione, sostenendo oneri considerevoli nel 1979 (8,7 miliardi), nel 1982 (9,6 miliardi), nel 1983 (8,4 miliardi e nel 1984 (12,9

tenuto presente che il corpo degli agenti di custodia non ha acquisito tali mezzi (146).

Il grosso della spesa e' andato alla comune motorizzazione, in parte dotata negli ultimi anni delle particolari caratteristiche di sicurezza richieste dalle emerse esigenze nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (147).

Equipaggiamento. Oltre a beni strumentali per la sicurezza passiva individuale (148) degli operatori dell'ordine e della sicurezza pubblica, tale categoria di forniture include armi e munizioni che risultano anche utilizzate per l'addestramento del personale.

La spesa complessiva per detto scopo sostenuta nell'ambito di ciascun corpo di polizia e' stata pari, in ordine decrescente, a 42 miliardi per l'Arma, a 34,3 per la Polizia di Stato, a 13 per il Corpo degli agenti di custodia e a 10 per la Guardia di finanza.

Punte elevate di impiego di mezzi finanziari si sono -----  
miliardi). Il corrispondente livello percentuale per la Polizia di Stato e' risultato pari al 13,3 per cento (8,6 miliardi) con concentrazione di spesa nel 1979 (4,9 miliardi); nel 1978 e nel 1980 per detta finalita' l'onere e' stato pari a rispettivi 1 e 2 miliardi. Risulta che nel 1984 la Guardia di finanza ha pianificato acquisti di mezzi aerei per 476 milioni.

(146) Per le speciali forme di motorizzazione finanziate nel Corpo si veda la nota n.145.

(147) Per blindatura di mezzi vari (autovetture, autobus e altri).

(148) Si tratta di giubbetti e caschi antiproiettile.

avute nel 1980 per l'Arma dei carabinieri (149) (11,4 miliardi, di cui 8,7 per armi e munizioni) e nel 1977 per la Polizia (150) di Stato (10,7 miliardi; 7,8 circa per l'armamento).

Il livello piu' consistente di forniture per gli agenti di custodia vi e' stato nel 1980 (5,5 miliardi; 2,5 per l'armamento). In quell'anno risultano acquisiti dal Corpo beni (151) per 2,5 miliardi non attinenti invero in senso pieno all'ammodernamento e al potenziamento tecnologico; la scelta e' sembrata peraltro inquadrarsi in una piu' ampia filosofia della legislazione rivolta ad utilizzare procedure di urgenza per esigenze che precedono e condizionano l'effettivo ammodernamento di un apparato che era, al varo della strategia legislativa sull'ordine pubblico, in una difficile situazione logistica anche per cio' che aveva attinenza a necessita' strumentali elementari.

Sui 3,4 miliardi impiegati nel 1979 per la Guardia di finanza (152), 2,7 miliardi (pari al 34 per cento circa del

-----  
(149) Che ha destinato al settore somme pari a 9,4 miliardi nel 1982, a 5,8 nel 1983, a 4,9 miliardi nel 1977 e nel 1984. A circa 1,3 miliardi assomma l'onere del 1978.

(150) Importi oscillanti fra i 3,8 e i 4 miliardi risultano impiegati nel 1978, nel 1980, nel 1982 e nel 1983. Il livello minimo di spesa vi e' stato nel 1979 (3,2 miliardi).

(151) Gli acquisti hanno riguardato vestiario e calzature.

(152) Importi non distanti dai 2 miliardi risultano utilizzati nel 1980 e nel 1982.

piano inerente allo stesso anno) sono stati destinati ad armi e munizioni.

### 5 - Considerazioni conclusive

Quanto si e' fin qui detto pone in rilievo che la logica del coordinamento interforze e' stata presente sin dal 1977 (153) nella strategia del rinnovamento non solo nei profili finanziari, ma anche nel tendenziale collegamento operativo tra i corpi di polizia. Cio' risulta di certo piu' evidente se si considerano i comparti della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri, ma passi in tal senso sono stati pure mossi dagli altri corpi di polizia; anche se va detto che il Corpo degli agenti di custodia non dispone ancora di adeguati mezzi strumentali che gli consentano di superare persistenti difficolta' operative.

Non puo' essere sottovalutato il fatto che le dotazioni strumentali, incluse quelle non sensibili a un'effettiva evoluzione tecnologica (154), erano, all'avvio della program-

-----  
(153) Si sottolinea che fra le acquisizioni pianificate nel 1977 la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri hanno realizzato l'interconnessione dei sistemi elettronici in dotazione ai due corpi con una spesa complessiva pari a circa 2,7 miliardi (a 2,2 miliardi ammontano gli oneri sostenuti dall'Arma).

(154) All'ammodernamento e al consolidamento di infrastrutture sono state dedicate, come si e' visto, somme cospicue dalla Polizia di Stato e dalla Guardia di finanza, specie nel triennio 1982-84.

mazione, caratterizzate da un differenziato grado di obsolescenza; puo' essere questa una spiegazione delle scelte della Polizia di Stato e della Guardia di finanza prima e in seguito soprattutto del Corpo degli agenti di custodia, che hanno destinato all'ammodernamento, non solo tecnologico, risorse piu' cospicue rispetto a quelle riservate all'acquisizione di tecnologia avanzata.

A diverse esigenze, quindi, hanno corrisposto differenti scelte nell'impiego delle disponibilita' finanziarie. I criteri adottati nel riparto delle disponibilita' globali, poi, hanno fatto registrare, per ciascuna pianificazione annuale, variazioni che appaiono aver dimostrato il progressivo consolidarsi del coordinamento interforze attraverso un bilanciamento distributivo volto ad agevolare la valorizzazione delle potenzialita' funzionali di tutti i corpi di polizia.

Nell'impostazione dei piani, infine, e nei conseguenti impegni, pur essendosi tenuto conto degli effettivi fabbisogni di ciascun apparato di polizia, non si e' pero' supposto di poterne esaurire le relative esigenze, come appare dimostrato dalla proroga delle misure eccezionali autorizzata dalla legge n.90 del 1982.

Tabella n. 2

Autorizzazioni (*) globali di spesa (esercizi 1979-1984)	775.0
---	-------

Disponibilita' totali :

sul capitolo 2779 (interno)	735.6
su altri capitoli (interno)	26.5
sul capitolo 7901 (finanze)	12.9

-----

Totale	775.0
--------	-------

(\*) 110 miliardi dalla legge n. 413/1977 (biennio 1977-78)  
225 miliardi dalla legge n. 651/1979 (biennio 1979-80)  
440 miliardi dalla legge n. 90/1982 (triennio 1982-84)

(importi espressi in miliardi)

Tabella 3

**PRINCIPALI SETTORI DI UTILIZZO DEGLI STANZIAMENTI  
(Impegni)**

(in miliardi)

	Automa- zione	%	Infrastrut- ture	%	Motoriz- zazione	%	Equipag- giamento	%	Totale	% di utilizzo degli stanziam. glob. sul totale degli impegni
Polizia di Stato	92,3	38,2	116,3	62,3	64,7	32,2	34,3	34,5	307,6	94,6
Arma dei Carabinieri	124,4	51,5	49,5	26,5	80,0	4,9	42,1	42,4	306,0	96,0
Guardia di Finanza	23,4	9,7	14,4	7,7	11,7	6,4	10,0	10,1	59,5	92,0
Corpo agenti di custodia	1,3	0,6	6,5	3,5	17,4	9,5	13,0	13,1	38,5	96,3
<b>TOTALE</b>	<b>241,4</b>		<b>186,7</b>		<b>183,8</b>		<b>99,4</b>		<b>711,6</b>	

Tabella 4

**PIANIFICAZIONE GLOBALE INTERFORZE SULL'IMPORTO DI 748,5 MILIARDI**  
**(735,6 miliardi sul capitolo 2779 (interno) e 12,9 sul capitolo 7901 (finanze))**

(in miliardi)

Anno	Polizia Stato	%	Arma dei Carabinieri	%	Guardia di Finanza	%	Corpo degli di custodia	%
1977	25,4	7,8	24,9	7,8	1,7	2,6	—	
1978	24,3	7,5	24,7	7,8	4,0	6,2	—	
1979	34,0	10,5	34,0	10,7	8,0	12,4	4,0	10,0
1980	59,6	18,3	54,5	17,1	13,0	20,1	8,5	21,3
1982	66,6	20,5	64,0	20,1	10,0	15,5	7,4	18,5
1983	58,9	18,1	60,2	18,9	10,0	15,5	10,7	26,7
1984	56,3	17,3	56,2	17,6	18,0	27,8	9,4	23,5
<b>TOTALE</b>	<b>325,1</b>	<b>43,4</b>	<b>318,5</b>	<b>42,6</b>	<b>64,7</b>	<b>8,7</b>	<b>40,0</b>	<b>5,3</b>