

**STIPENDI PERSONALE DOCENTE CON
DATI DEL CONTO ANNUALE**

	1994	1995
Professori ordinari a tempo pieno	1.084.835.932.000	1.187.959.823.000
Professori ordinari a tempo definito	74.932.615.000	75.406.188.000
Professori associati a tempo pieno	985.374.230.000	944.863.998.000
Professori associati a tempo definito	66.180.477.000	56.442.126.000
Ricercatori a tempo pieno	616.275.493.000	667.499.769.000
Ricercatori a tempo definito	38.561.715.000	38.347.484.000
TOTALI	2.866.160.462.000	2.970.519.388.000

STIMA DEGLI STIPENDI DEL PERSONALE DOCENTE IN TERMINI DI CASSA

	1994	1995	1996	1997
Professori ordinari a tempo pieno	1.076.156.433.248	1.148.823.356.459	1.177.224.509.548	1.274.091.743.073
Professori ordinari a tempo definito	73.105.498.709	72.830.009.816	74.470.645.612	80.066.334.048
Professori associati a tempo pieno	938.377.839.038	944.872.352.006	967.027.560.935	1.042.591.869.293
Professori associati a tempo definito	64.120.053.334	55.254.294.775	56.402.319.008	60.317.860.358
Ricercatori a tempo pieno	600.426.521.158	664.958.792.422	679.462.568.589	728.773.493.201
Ricercatori a tempo definito	35.810.595.193	37.800.054.621	38.044.092.312	38.876.426.417
TOTALI	2.787.996.940.679	2.924.538.860.099	2.992.631.696.003	3.224.717.726.389

STIPENDI DEL PERSONALE DOCENTE

	1994	1995	1996	1997
Professori ordinari a tempo pieno	1.076.156.433.248	1.148.823.356.459	1.177.224.509.548	1.274.091.743.073
Professori ordinari a tempo definito	73.105.498.709	72.830.009.816	74.470.645.612	80.066.334.048
Professori associati a tempo pieno	938.377.839.038	944.872.352.006	967.027.560.935	1.042.591.869.293
Professori associati a tempo definito	64.120.053.334	55.254.294.775	56.402.319.008	60.317.860.358
Ricercatori a tempo pieno	600.426.521.158	664.958.792.422	679.462.568.589	728.773.493.201
Ricercatori a tempo definito	35.810.595.193	37.800.054.621	38.044.092.312	38.876.426.417
TOTALI	2.787.996.940.679	2.924.538.860.099	2.992.631.696.003	3.224.717.726.389

3.6 - I corpi di polizia

3.6.1 - Premessa

Questo paragrafo riguarda il personale dei corpi di polizia, ossia il personale appartenente alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di finanza, alla Polizia penitenziaria ed al Corpo forestale dello Stato. Saranno esaminati la consistenza, il movimento, l'incidenza delle donne sul totale, l'anzianità di servizio ed i titoli di studio, nonché le dinamiche finanziarie.

I dati considerati sono stati tratti in prevalenza dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per il 1994 ed il 1995¹. Il livello qualitativo delle informazioni contenute in questo documento non può ancora considerarsi soddisfacente. Si consideri, a mero titolo esemplificativo, che tra il personale ausiliario assunto nel corso del 1994 nella Polizia di Stato e nella Polizia penitenziaria risultano solo uomini, che gli 819 allievi del Corpo forestale assunti nel 1994 avrebbero, quale titolo di studio, il solo diploma di scuola media inferiore, e che, sempre con riferimento al Corpo forestale, la *tavola 5.5.1* del conto annuale 1994 reca, alla data del 31 dicembre 1993, 1 allievo in servizio e, alla data del 31 dicembre 1994, 819 allievi in servizio, nonostante non vi siano state cessazioni, assunzioni, usciti dal livello o entrati nel livello nel corso del 1994.

3.6.2 - Considerazioni generali

Il personale dei cinque corpi di polizia, per la delicatezza delle funzioni ad esso demandate che, in taluni casi, giustificano incisive limitazioni all'esercizio di diritti previsti in via generale per il personale di altri comparti (cfr. Corte costituzionale, ordinanza del 21 luglio 1988 n. 860), è oggetto di specifiche ed organiche discipline normative, in buona parte divergenti dal diritto comune del pubblico impiego.

Peraltro, normative differenziate continuano a disciplinare i singoli corpi di polizia anche dopo l'ingresso, nell'ordinamento giuridico, della legge 1 aprile 1981, n. 121 che, nel sancire il principio di equiparazione del trattamento economico di tutte le forze di polizia ad ordinamento civile o militare, mantiene comunque gli assetti normativi specifici vigenti, facendo salve quindi le peculiarità concernenti, tra l'altro, modalità e limiti nell'arruolamento, *status*, dipendenze, gradi e qualifiche, sistemi di avanzamento.

Il principio di equiparazione economica, attuata attraverso l'estensione normativa automatica, generale e permanente del trattamento retributivo del personale della Polizia di Stato agli appartenenti alle altre forze di polizia, induce ad un'analisi unitaria riferita a tutto il personale del comparto *de quo*.

In attuazione di detto principio si assiste, negli ultimi anni, ad un succedersi di interventi del legislatore, resisi necessari a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 12 giugno 1991 n. 277; tesi soprattutto alla perequazione dei trattamenti economici riconosciuti al personale dei diversi corpi di polizia e culminati prima nell'emanazione dei decreti legislativi 12 maggio 1995, nn. 195, 197, 198, 199, 200 e 201, di attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 197, e successivamente nella recente legge 28 marzo 1997 n. 85, che ha rideterminato le componenti retributive degli ufficiali e qualifiche equiparate delle forze di polizia.

Con il d.lgs. n. 195/95 è stata delineata la procedura per la disciplina del rapporto d'impiego del personale non dirigente dei corpi di polizia anche ad ordinamento militare. E' previsto un unico d.P.R. concernente tutti i corpi, anche se emanato a seguito di procedure distinte, in relazione ai diversi ordinamenti. In particolare, per quanto attiene ai corpi di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), il

¹ Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1994. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, pp. 419 e seguenti. Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1995. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, pp. 407 e seguenti.

provvedimento normativo è emanato a seguito di accordo sindacale stipulato da una delegazione di parte pubblica e da una delegazione sindacale composta dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale del personale della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato. Con riferimento invece alle forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di finanza), il d.P.R. è emanato a seguito di concertazione fra i Ministri competenti o i Sottosegretari di Stato delegati, alla quale partecipano, nell'ambito delle delegazioni dei Ministri della difesa e delle finanze, i Comandanti generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza o loro delegati ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - Sezioni Carabinieri e Guardia di finanza).

A parte il tipo di procedimento previsto, le materie oggetto di contrattazione e di concertazione sono sostanzialmente le stesse, con le sole peculiarità derivanti dalle diversità ordinamentali (ad esempio, sono oggetto di contrattazione, ma non di concertazione, le aspettative ed i permessi previsti per lo svolgimento di attività sindacale, estranea alle forze di polizia ad ordinamento militare), e comprendono, tra l'altro, il trattamento economico fondamentale ed accessorio, compreso quello di missione e di trasferimento, e la durata massima dell'orario di lavoro settimanale.

Con d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, sono stati recepiti l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione, entrambi del 20 luglio 1995, riguardanti il personale delle forze di polizia ad ordinamento, rispettivamente, civile e militare. Il decreto concerne il periodo 1° gennaio 1994-31 dicembre 1997 per la parte normativa ed è valido dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1995 per la parte economica.

Orbene, deve precisarsi che, come insegna la Corte costituzionale (sentenza 21 marzo 1997, n. 65), il conferimento *ob relationem* del trattamento economico spettante al personale della Polizia di Stato anche a quello degli altri corpi di polizia è l'unico aspetto immediatamente unificante della legge n. 121/1981. Il trattamento economico di questo personale subisce tuttavia, oltre le differenziazioni dipendenti dallo svolgimento di funzioni collegate a specifiche indennità, i riflessi sostanziali derivanti dalle diverse forme di progressione nelle qualifiche e nei gradi, mentre l'omogeneizzazione economica dovrebbe essere intensificata, nell'auspicabile obiettivo di perseguire l'effettivo equilibrio di trattamenti, che presuppone l'eliminazione delle attuali differenze.

In ogni modo, stante la sperequazione esistente nei meccanismi di progressione in carriera vigenti per le singole forze di polizia, non è ancora possibile dichiarare realizzato l'effettivo equilibrio di cui parla la Corte costituzionale.

3.6.3 - Consistenza e struttura.

I corpi di polizia, al 31 dicembre 1994, sono composti complessivamente da 329.950 persone (oltre il 16% del personale del settore statale), compresi 20.373 ausiliari e 9.431 allievi². Rispetto al 1993 (324.584 unità di personale)³ v'è quindi un incremento dell'1,65%. Al 31 dicembre 1995, al contrario, la consistenza complessiva è sostanzialmente identica a quella del 31 dicembre 1994, essendo pari a 330.021 persone, comprensiva di 19.851 ausiliari e 7.703 allievi⁴. Si omettono valutazioni relative agli organici poiché le forze di polizia, tranne il Corpo forestale, non hanno comunicato i dati relativi alle dotazioni organiche.

La distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia è rilevabile dalla *tabella I*, ove è indicata la consistenza dei singoli corpi al termine del 1993, del 1994 e del 1995, con le variazioni percentuali. Si è ritenuto opportuno accorpate i dati, anche finanziari, dei cappellani

² Conto annuale 1994.

³ Conto annuale 1994. Il Conto annuale 1993, vol. I, p. 431, riporta invece 324.601 unità di personale al 31 dicembre 1993.

⁴ Conto annuale 1995.

militari a quelli della Guardia di finanza, considerato che essi sono in forza a questo corpo e stante la loro scarsa consistenza numerica, che non giustifica valutazioni separate. Per il 1994 emerge un aumento generalizzato, in particolare per il Corpo forestale (+5,5%) e la Polizia penitenziaria (+5,3%), mentre nel 1995 la situazione è stazionaria, in quanto l'incremento rilevato per l'Arma dei Carabinieri e per la Polizia penitenziaria è compensato dai cali verificatisi nella Guardia di finanza e nel Corpo forestale.

Tabella 1

Distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia

	31.12.93	31.12.94	Variazione % 1994/1993	31.12.95	Variazione % 1995/1994
Polizia di Stato	104.167	104.866	0,67	104.895	0,03
Carabinieri	113.069	114.037	0,86	114.996	0,84
Guardia di finanza	63.792	65.184	2,18	64.157	-1,58
Polizia penitenziaria	36.021	37.915	5,26	38.264	0,92
Corpo forestale	7.535	7.948	5,48	7.709	-3,01
Totale	324.584	329.950	1,65	330.021	0,02

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Quanto alla movimentazione del personale di ruolo, i dati concernenti il personale cessato dal servizio nel corso degli anni 1994 e 1995 sono indicati nella *tabella 2*. Le cessazioni, durante il 1994, sono pari a 9.439 e corrispondono al 2,9% del personale in servizio al 31 dicembre 1993. Netamente al di sopra della media, sotto questo profilo, è la percentuale di personale del Corpo forestale (pari quasi al 7,5%), nel quale ben tre dipendenti su quattro hanno interrotto il rapporto di lavoro per dimissioni. Numerose sono state anche le cessazioni dal servizio nella Polizia di Stato (quasi il 4,5%). Per contro, la percentuale di cessazione dal servizio nell'Arma dei Carabinieri è bassissima, pari a poco più dell'1%, prevalentemente per limiti di età. Si rileva inoltre che relativamente alla Guardia di finanza per due militari cessati dal servizio su tre la causa di cessazione è per dimissioni e che, nella Polizia penitenziaria, l'esodo di personale è stato causato per intero da limiti di età.

Nell'anno 1995 le cessazioni dal servizio nell'ambito dell'intero comparto in esame sono leggermente diminuite (9.166), nonostante che la consistenza complessiva al 31 dicembre 1994, data di riferimento per l'analisi, sia superiore, come già si è avuto modo di osservare. Il Corpo forestale si mantiene, come nel 1994, sopra la media, ma l'esodo di personale nel corpo della Guardia di finanza è superiore ad ogni altro, in termini sia assoluti (oltre 3.700 militari) che percentuali (5,7%), ed è dovuto per oltre il 70% a dimissioni. Anche per il 1995 la percentuale di cessazione dal servizio più bassa è quella riferita all'Arma dei Carabinieri, anche se il dato relativo all'inesistenza di interruzioni del rapporto di lavoro per dimissioni, letto congiuntamente all'elevata percentuale di cessazioni per "altre cause" indurrebbe a pensare all'opportunità di una verifica delle rilevazioni. La Polizia penitenziaria si conferma il corpo con la maggiore percentuale di pensionamenti per limiti di età (oltre l'80%).

Tabella 2

Cessazioni del personale dei corpi di polizia durante gli anni 1994 e 1995

	31.12.93	1994				31.12.94	1995			
	Consistenza	Limiti di età	Dimissioni	Altre cause	Totale	Consistenza	Limiti di età	Dimissioni	Altre cause	Totale
Polizia di Stato	104.167	928	2.556	1.128	4.612	104.866	859	1.022	634	2.515
Carabinieri	113.069	709	391	202	1.302	114.037	404	0	1.425	1.829
Guardia di finanza	63.792	352	1.352	454	2.158	65.184	579	2.645	483	3.707
Polizia penitenziaria	36.021	804	0	0	804	37.915	707	0	152	859
Corpo forestale	7.535	54	409	100	563	7.948	72	124	60	256
Totale	324.584	2.847	4.708	1.884	9.439	329.950	2.621	3.791	2.754	9.166

Cessazioni del personale dei corpi di polizia durante gli anni 1994 e 1995 - valori %

	DURANTE IL 1994				% totale su consistenza	DURANTE IL 1995				% totale su consistenza
	Limiti di età	Dimissioni	Altre cause	Totale		Limiti di età	Dimissioni	Altre cause	Totale	
Polizia di Stato	20,1	55,4	24,5	100,0	4,4	34,2	40,6	25,2	100,0	2,4
Carabinieri	54,5	30,0	15,5	100,0	1,2	22,1	0,0	77,9	100,0	1,6
Guardia di finanza	16,3	62,7	21,0	100,0	3,4	15,6	71,4	13,0	100,0	5,7
Polizia penitenziaria	100,0	0,0	0,0	100,0	2,2	82,3	0,0	17,7	100,0	2,3
Corpo forestale	9,6	72,6	17,8	100,0	7,5	28,1	48,4	23,4	100,0	3,2
Totale	30,2	49,9	20,0	100,0	2,9	28,6	41,4	30,0	100,0	2,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

A fronte, come si è detto, di 9.439 cessazioni, per il 1994, vi sono 3.038 assunzioni, come risulta dalla *tabella 3*, che riassume i dati relativi alle assunzioni negli anni 1994 e 1995. Occorre però precisare che, al fine di verificare se v'è un adeguato rapporto tra cessazioni ed assunzioni e, quindi, in che misura è stato assicurato il ricambio, è necessario aggiungere al personale assunto gli allievi e gli ausiliari, ossia il personale non di ruolo. Il dato relativo alle assunzioni, così integrato, è pari a 24.309 unità di personale, corrispondente al 7,5% della consistenza complessiva a fine '93. Fra i vari corpi spiccano, in termini non solo assoluti (oltre 11.000 militari) ma anche relativi con riferimento alla consistenza complessiva del personale (quasi il 10%), le assunzioni nell'Arma dei Carabinieri, superate in percentuale solo dal Corpo forestale che, però, non effettua arruolamenti annuali, bensì biennali. Pertanto, le assunzioni del 1994 di questa amministrazione vanno rapportate alle cessazioni dal servizio verificatesi nel biennio 1994-95. Più contenute le percentuali di assunzione della Guardia di finanza e della Polizia di Stato, entrambe oscillanti intorno al 5,7% della loro consistenza complessiva.

Per l'anno 1995, è da segnalare un notevole calo delle assunzioni di personale di ruolo, che passano da oltre 3.000 a meno di 1.500. A maggior ragione, quindi, è indispensabile integrare il dato riferito alle assunzioni: aggiungendo gli allievi e gli ausiliari si arriva a 23.129 assunzioni, inferiori comunque al precedente anno. Dall'analisi riferita alle singole forze di polizia emerge, anche per il 1995, un ancora più elevato numero di assunzioni nell'Arma dei Carabinieri (quasi 16.000), pari a quasi il 14% della consistenza complessiva. In tendenziale diminuzione si presenta il tasso di assunzione degli altri corpi di polizia.

Tabella 3

Assunzione di personale complessivo nei corpi di polizia negli anni 1994 e 1995

	31.12.1993	1994					31.12.1994	1995				
	Consistenza (a)	Assunti (b)	Non di ruolo (c)	Totale (d)= (b+c)	% d/a		Consistenza (e)	Assunti (f)	Non di ruolo (g)	Totale (h)= (f+g)	% h/e	
Polizia di Stato	104.167	1.039	4.862	5.901	5,7		104.866	60	3.054	3.114	3,0	
Carabinieri	113.069	349	10.653	11.002	9,7		114.037	268	15.639	15.907	13,9	
Guardia di finanza	63.792	403	3.214	3.617	5,7		65.184	223	2.483	2.706	4,2	
Polizia penitenziaria	36.021	1.088	1.724	2.812	7,8		37.915	892	489	1.381	3,6	
Corpo forestale	7.535	159	818	977	13,0		7.948	21	0	21	0,3	
Totale	324.584	3.038	21.271	24.309	7,5		329.950	1.464	21.665	23.129	7,0	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Un'ultima considerazione sulla dinamica del personale va fatta con riferimento al numero di persone entrato nei gradi, qualifiche e livelli che è pari, per il 1994, ad oltre 65.000 unità. Il dato numerico, già di per sé molto elevato, per il 1995 aumenta fino a quasi 170.000 persone (esclusi gli ausiliari i quali, costituendo nuove assunzioni, non sono rappresentativi del fenomeno di mobilità verticale). A tal proposito giova precisare che il comparto, normalmente caratterizzato da una mobilità verticale estremamente elevata e connessa principalmente ai meccanismi di progressione di carriera tipici dei corpi di polizia, risente, per il 1995, degli effetti dei provvedimenti normativi adottati per la perequazione fra le diverse forze di polizia.

Su un totale, come si è detto, di circa 330.000 appartenenti al comparto, le donne sono, sia per il 1994 che per il 1995, circa 13.000 ed incidono per il 4% circa. Occorre però tener presente che nei corpi di polizia ad ordinamento militare è precluso loro l'accesso; pertanto, con riferimento ai soli corpi civili, le donne rappresentano, al 31 dicembre 1994, oltre l'8,5% del totale e superano, nel 1995, il 9%. Il corpo con maggior presenza di personale femminile, sia in termini assoluti (oltre 10.000) che in termini relativi (oltre il 10%) è la Polizia di Stato. Rispetto al 1993 si rileva comunque una positiva tendenza, confermata anche per il 1995, ad una maggiore presenza di donne in un settore, giova ricordarlo, tradizionalmente riservato agli uomini. Il dato è confermato dalle assunzioni avvenute nel corso del 1994. Ed invero, nei corpi ad ordinamento civile, le assunzioni di personale femminile hanno costituito mediamente quasi il 30% del totale. La valutazione è stata effettuata escludendo gli ausiliari, anche perché il conto annuale della Ragioneria sulle assunzioni di personale di questa tipologia non sembra possa considerarsi attendibile laddove non evidenzia nessuna donna tra gli oltre 5.000 assunti, durante il 1994, nella Polizia di Stato e nella Polizia penitenziaria.

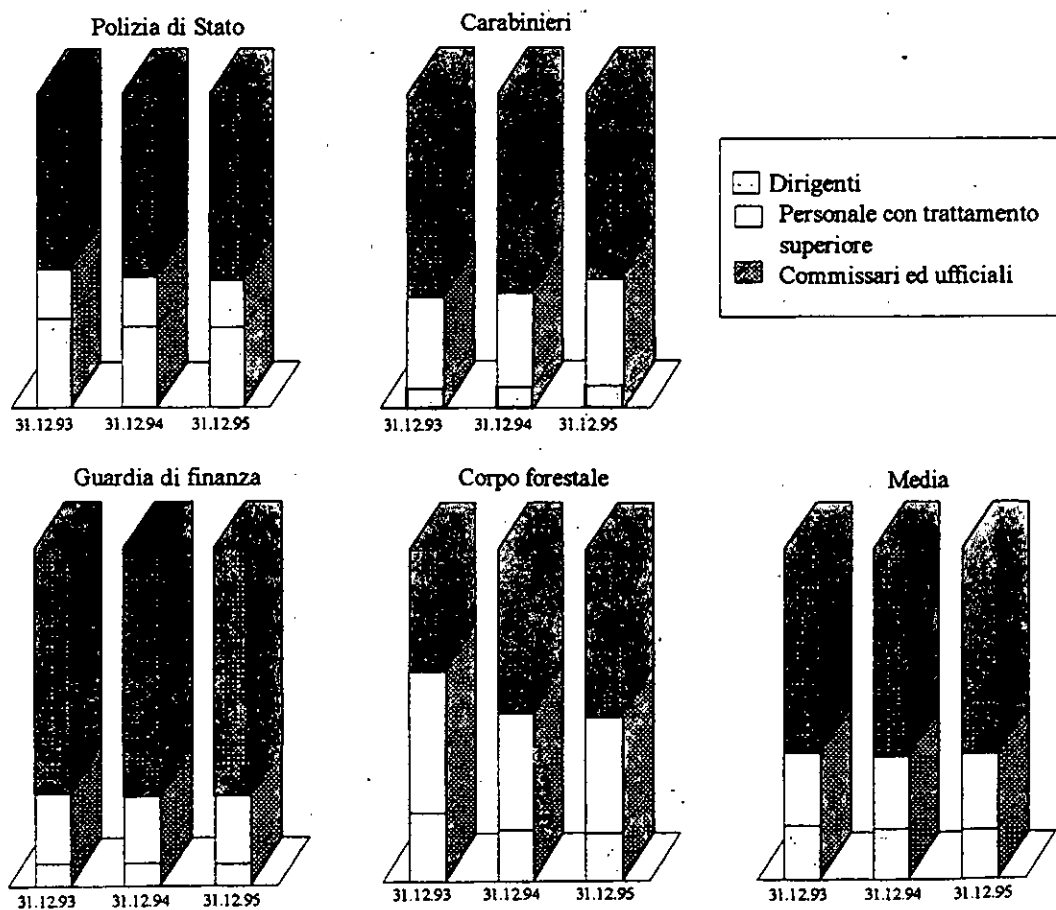
Nell'ambito del personale di ruolo, l'esame dei dati relativi alla consistenza delle singole categorie, riassunti nella *tabella 4*, mette in evidenza un'evoluzione significativa. Il personale di ruolo, nel suo complesso, aumenta nel corso del 1994 di circa 4.000 unità, pari ad oltre l'1,3%. L'aumento si distribuisce fra le varie categorie, ma è particolarmente evidente, in termini percentuali, tra i commissari ed ufficiali (quasi l'8%), nonché tra il personale con trattamento superiore (il 4%), indice del mutamento dei rapporti fra le varie categorie e, più precisamente, della tendenza a far gestire al personale direttivo un minor numero di persone appartenenti alle categorie dei sovrintendenti, ispettori e sottufficiali e degli agenti, assistenti ed equiparati, favorendo così l'azione direttiva. In controtendenza si presenta il personale dirigenziale, che è in lieve diminuzione.

Di particolare momento si presenta l'analisi riferita alle singole categorie. Tra i dirigenti, spicca il dato percentuale relativo alla Guardia di finanza (aumento di quasi il 7%, corrispondente ad 11 unità). Si segnala anche il tendenziale calo dei dirigenti nell'ambito della Polizia di Stato e

del Corpo forestale, ma trattasi comunque di corpi con un rapporto tra dirigenti e totale del personale di ruolo superiore alla media. Infatti, al 31 dicembre 1994, i dirigenti del Corpo forestale sono l'1,29% del totale del personale di ruolo e quelli della Polizia di Stato sono l'1,06%, a fronte dello 0,17% per l'Arma dei Carabinieri e dello 0,27% per il Corpo della Guardia di Finanza. In altri termini, a titolo esemplificativo, per il Corpo forestale vi è un dirigente ogni 77 persone, mentre per l'Arma dei Carabinieri vi è un dirigente ogni 577 militari, ossia il dirigente dell'Arma è chiamato a gestire mediamente un numero di personale superiore di oltre sette volte. Peraltro, con riferimento alla categoria del personale con trattamento superiore, la Polizia di Stato ed il Corpo forestale sono le uniche forze di polizia a presentare incrementi percentuali superiori alla media, situazione che si riscontra anche nella categoria dei commissari ed ufficiali, ove le unità appartenenti al Corpo forestale, nel corso del 1994, sono aumentate di oltre il 70%. Una rappresentazione visiva della consistenza percentuale del personale direttivo nei vari corpi di polizia (esclusa la Polizia penitenziaria) e della sua ripartizione tra dirigenti, personale con trattamento superiore e commissari ed ufficiali, è riportata nel *grafico 1*.

Grafico 1

Rapporti tra le categorie del personale direttivo dei Corpi di polizia



Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Al contrario, nell'ambito dei sovrintendenti, ispettori e sottufficiali il Corpo forestale, unitamente alla Polizia penitenziaria, si distingue per un netto calo in termini percentuali (tra il 7

e l'8%), in controtendenza rispetto alla media, in aumento del 3%. Il calo nel Corpo forestale si verifica, della stessa entità, anche nella categoria inferiore del ruolo degli agenti e assistenti, mentre la Polizia penitenziaria è, per quest'ultima categoria, il corpo con il maggior incremento, in termini assoluti e percentuali.

L'aumento della consistenza del personale di ruolo si ripete anche nel 1995, anche se in misura inferiore (oltre 2.000 unità). Le variazioni di maggior rilievo si hanno nelle categorie più basse, nei confronti delle quali, nell'anno considerato, sono stati applicati i provvedimenti perequativi di cui si è detto. Nell'ambito dei sovrintendenti, ispettori e sottufficiali si registra infatti un incremento di oltre 50.000 persone, pari ad oltre il 70%, bilanciato da un decremento nella categoria immediatamente inferiore, pressoché pari in termini assoluti. Continua, anche per il 1995, il lieve calo del personale dirigenziale.

L'esame, sempre per il 1995, dei dati riferiti alle singole categorie conduce alle seguenti considerazioni. Spicca l'aumento, pari quasi al 9%, dei dirigenti appartenenti all'Arma dei Carabinieri (corrispondente a 15 ufficiali), nella quale anche il numero di ufficiali con trattamento superiore subisce un incremento superiore al 15% (143 ufficiali). Tra i commissari ed ufficiali si segnala la riduzione di personale nella Polizia penitenziaria, poco significativo in valore assoluto (9 unità), ma che assume rilievo se si considera che corrisponde ad oltre il 15% (in altri termini, un direttivo ogni otto presenti al 31 dicembre 1994 non è più computato al 31 dicembre 1995).

Delle categorie inferiori si è già detto. Basta aggiungere, per i sovrintendenti, ispettori e sottufficiali, che quelli della Polizia penitenziaria sono più che raddoppiati e che quello del Corpo forestale è l'aumento più contenuto, comunque superiore ad un terzo.

Tabella 4

Distribuzione del personale di ruolo tra i corpi di polizia per categorie

	DIRIGENTI			PERSONALE CON TRATTAMENTO SUPERIORE			COMMISSARI ED UFFICIALI		
	31.12.93	31.12.94	31.12.95	31.12.93	31.12.94	31.12.95	31.12.93	31.12.94	31.12.95
Polizia di Stato	1.039	1.010	992	564	612	575	2.043	2.280	2.316
Carabinieri	165	172	187	744	766	909	1.670	1.643	1.579
Guardia di finanza	158	169	167	477	477	495	1.678	1.782	1.824
Polizia penitenziaria	0	0	0	0	0	0	49	55	46
Corpo forestale	96	92	86	197	207	207	173	297	306
Totale	1.458	1.443	1.432	1.982	2.062	2.186	5.613	6.057	6.071

	SOVRINTENDENTI, ISPETTORI E SOTTUFFICIALI			AGENTI, ASSISTENTI ED EQUIPARATI			TOTALE		
	31.12.93	31.12.94	31.12.95	31.12.93	31.12.94	31.12.95	31.12.93	31.12.94	31.12.95
Polizia di Stato	19.892	20.639	38.580	70.867	70.801	54.749	94.405	95.342	97.212
Carabinieri	26.978	27.745	46.108	68.844	68.923	50.104	98.401	99.249	98.887
Guardia di finanza	20.332	21.387	34.016	37.931	38.074	25.097	60.576	61.889	61.599
Polizia penitenziaria	2.831	2.624	5.891	32.381	33.859	31.123	35.261	36.538	37.060
Corpo forestale	2.503	2.309	3.048	4.565	4.225	4.062	7.534	7.130	7.709
Totale	72.536	74.704	127.643	214.588	215.882	165.135	296.177	300.148	302.467

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Distribuzione del personale di ruolo tra i corpi di polizia per categorie - variazioni %

	DIRIGENTI		PERSONALE CON TRATTAMENTO SUPERIORE		COMMISSARI ED UFFICIALI	
	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994
Polizia di Stato	-2,8	-1,8	8,5	-6,0	11,6	1,6
Carabinieri	4,2	8,7	3,0	18,7	-1,6	-3,9
Guardia di finanza	7,0	-1,2	0,0	3,8	6,2	-2,4
Polizia penitenziaria					12,2	-16,4
Corpo forestale	-4,2	-6,5	5,1	0,0	71,7	3,0
Totale	-1,0	-0,8	4,0	6,0	7,9	0,2

	SOVRINTENDENTI, ISPETTORI E SOTTUFFICIALI		AGENTI, ASSISTENTI ED EQUIPARATI		TOTALE	
	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1994 su 1993	Variazione 1995 su 1994
Polizia di Stato	3,8	86,9	-0,1	-22,7	1,0	2,0
Carabinieri	2,8	66,2	0,1	-27,3	0,9	-0,4
Guardia di finanza	5,2	59,0	0,4	-34,1	2,2	-0,5
Polizia penitenziaria	-7,3	124,5	4,6	-8,1	3,6	1,4
Corpo forestale	-7,8	32,0	-7,4	-3,9	-5,4	8,1
Totale	3,0	70,9	0,6	-23,5	1,3	0,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

L'anzianità media di servizio del 1994, riferita all'intero comparto delle forze di polizia, è di 12,4 anni. Nel 1995 il dato si presenta in lieve aumento (12,6 anni). Dall'analisi dei dati relativi al 1994 si evince che oltre due unità su tre hanno meno di 15 anni di servizio. Per quanto concerne le singole forze di polizia, il personale con meno di quindici anni di servizio si presenta molto consistente nella Polizia penitenziaria (oltre l'80%) e scarso nel Corpo forestale (circa il 45%), nel quale quasi la metà degli appartenenti ha tra 16 e 30 anni di anzianità di servizio. Tra il personale con oltre 30 anni di servizio il più numeroso, in termini assoluti (oltre 6.000) e percentuali (oltre il 10% degli appartenenti al corpo), è quello della Guardia di finanza, mentre in senso contrario si distingue la Polizia penitenziaria, con appena poco più dell'1%, a conferma del fatto che, nel comparto in esame, questo è senza dubbio il corpo "più giovane". Nel 1995 non si hanno variazioni significative, anche perché l'analisi del *trend* dell'anzianità di servizio è tipicamente di lungo periodo e quindi inidonea a fornire adeguati elementi di valutazione a distanza di un anno.

Dai dati sui titoli di studio possono emergere considerazioni attendibili solo se si tiene conto che il personale direttivo della Polizia penitenziaria è in forza al Ministero e non appartiene al corpo. Pertanto il livello di istruzione del personale complessivamente considerato, essendo riferito alle categorie inferiori, non appare congruamente rapportabile a quello delle altre forze di polizia, salvo effettuare analisi distinte per categorie. Inoltre, per il 1994, la Polizia di Stato non ha fornito i dati per questa rilevazione e, quindi, per eventuali raffronti tra il 1994 ed il 1995 occorre depurare i dati del 1995, scorporando quelli riferiti alla Polizia di Stato.

Tanto premesso, dalla rilevazione per il 1994 (che, quindi, non comprende la Polizia di Stato) si evince che, del personale di ruolo appartenente al comparto in esame, oltre il 70% ha il diploma di scuola media inferiore, il 27% ha il diploma di scuola media superiore e solo l'1,5% è laureato. Nel 1995 i valori percentuali appaiono più elevati per i titoli di livello superiore, ma se, per quanto detto, si esclude la Polizia di Stato, l'aumento percentuale del personale munito di diploma di scuola media superiore non si ripete per il personale laureato, che scende a poco più dell'1%. La flessione è determinata dal fatto che, nell'Arma dei Carabinieri, la consistenza del

personale con diploma di laurea quasi si dimezza, passando da oltre 1.800 a meno di 1.000. Per ovvi motivi, l'esodo di personale laureato dall'Arma dei carabinieri si registra pressoché nella globalità nella categoria più bassa (ruolo degli appuntati e carabinieri). La maggior presenza, in termini percentuali, di personale laureato si ha nel Corpo forestale dello Stato (circa il 9% della consistenza complessiva del corpo), seguito dalla Polizia di Stato (quasi il 5%). Come appare evidente, trattasi delle due forze di polizia con un rapporto tra dirigenti e consistenza complessiva del personale di ruolo superiore alla media.

3.6.4 - Aspetti finanziari

La spesa complessiva dei corpi di polizia per retribuzioni lorde (rilevata, a differenza del 1993, nella fase del pagamento), comprensiva delle voci retributive a carattere fisso e continuativo e del trattamento accessorio è stata, per il 1994, di 13.233 miliardi e, per il 1995, di 13.524 miliardi, con un incremento di 291 miliardi, pari al 2,2% rispetto all'anno precedente. Le somme complessivamente erogate per le retribuzioni del personale di ruolo ammontano a 12.699 miliardi per il 1994 e 12.959 miliardi per il 1995, importi che, pur non direttamente comparabili con quelli del 1992 (11.595 miliardi) e del 1993 (12.202 miliardi), nei quali la rilevazione riguardava la spesa impegnata, forniscono comunque elementi per valutare l'evoluzione della spesa nel comparto.

La spesa sostenuta nel 1994 è composta per l'87% da retribuzione ordinaria (stipendio, indennità integrativa speciale, indennità pensionabile, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità ed altre componenti minori) e per il restante 13% da competenze accessorie (precipuamente lo straordinario, compreso quello obbligatorio). I valori percentuali restano sostanzialmente immutati per il personale di ruolo, mentre per il restante personale il trattamento ordinario raggiunge il 96% della retribuzione. Quanto al personale di ruolo, valori percentuali leggermente più elevati rispetto alla media si rilevano per il trattamento accessorio erogato al personale della Polizia penitenziaria e della Polizia di Stato (il 16% circa), mentre il Corpo forestale dello Stato è l'amministrazione con la maggiore componente ordinaria di retribuzione (quasi il 90%).

Tra le singole voci di retribuzione, l'indennità integrativa speciale è quella che incide maggiormente ed è pari al 29% della retribuzione complessiva, seguita dalla voce stipendi, che incide per il 27%. Di rilievo è anche l'incidenza dell'indennità pensionabile, pari al 15%. La quasi totalità della retribuzione accessoria è costituita dallo straordinario, pari all'8% della retribuzione complessiva, percentuale che sale al 12% se si comprende anche lo straordinario obbligatorio, *id est* quello che tutto il personale deve obbligatoriamente effettuare.

Nel 1995 il rapporto tra la componente ordinaria e quella accessoria della spesa varia di mezzo punto percentuale, che va ad incrementare l'incidenza della retribuzione accessoria. Per questo anno sono confermati, in linea di massima, i valori percentuali ed i rapporti già illustrati per il 1994.

Come si evince dalla *tabella 5*, la retribuzione media del personale di ruolo appartenente ai corpi di polizia, che nel 1993 era stata di 41 milioni, aumenta a 41,8 milioni nel 1994 ed a 42,8 nell'anno successivo. Per il 1994, il corpo con la più elevata retribuzione media è l'Arma dei Carabinieri (44,3 milioni), mentre molto al di sotto del valore medio si colloca la Guardia di finanza (meno di 37 milioni), rispetto della quale però il conto annuale non reca i valori relativi allo straordinario, sicché non è possibile un raffronto con gli altri corpi. Al di sotto della media è anche la Polizia penitenziaria (39,2 milioni), e ciò è in parte dovuto alla peculiarità di questa forza di polizia, il cui personale direttivo, che è ovviamente quello con le retribuzioni più alte, come si è detto, risulta in forza al Ministero e non appartiene al corpo, e quindi non è considerato in questa rilevazione. Nel 1995 v'è la tendenza ad un avvicinamento al valore medio. L'Arma dei Carabinieri, infatti, si attesta su un valore di 42,8 milioni, molto prossimo alla media, mentre la Guardia di finanza arriva ad una retribuzione media di 43,4 milioni, comprensivi anche dello

straordinario, ed è superata solo dal Corpo forestale e dalla Polizia di Stato, che sono le due forze di polizia con maggior presenza, in percentuale, di personale direttivo e, quindi, con retribuzioni più elevate.

Riguardo al personale dirigenziale, ribadito che per la Guardia di finanza i dati del 1994 non comprendono lo straordinario e che, per i motivi citati, è esclusa da valutazioni la Polizia penitenziaria, la retribuzione media è, per il 1994, di 92,9 milioni e, per il 1995, di 101,5 milioni. I valori più elevati riguardano i dirigenti in forza all'Arma dei Carabinieri (quasi 108 milioni per il 1994, che scendono a 106,5 milioni nell'anno seguente) ed al Corpo forestale dello Stato (oltre 105 milioni nel 1994, che però scendono a 97,1 milioni nel 1995, ossia la più bassa tra le retribuzioni medie dell'anno). Viceversa, nel 1995 la retribuzione media dirigenziale più elevata è quella relativa alla Guardia di finanza (oltre 110 milioni).

Tabella 5

Retribuzione media del personale dei corpi di polizia (in migliaia di lire)

	DIRIGENTI				SCOSTAM. DALLA MEDIA		PERSONALE CON TRATTAMENTO SUPERIORE				SCOSTAM. DALLA MEDIA	
	1994	1995	Differenza	In %	1994	1995	1994	1995	Differenza	In %	1994	1995
Polizia di Stato	88.978	99.497	10.519	11,8	-4,4	-2,0	72.850	84.973	12.123	16,6	-8,9	1,7
Carabinieri	107.897	106.472	-1.425	-1,3	13,9	4,7	82.879	80.345	-2.534	-3,1	3,6	-3,9
Guardia di finanza ^(*)	84.885	110.067	25.182	29,7	-9,4	7,8	68.953	89.938	20.985	30,4	-13,8	7,6
Polizia penitenziaria												
Corpo forestale	105.334	97.130	-8.204	-7,8	11,8	-4,5	75.129	78.841	3.712	5,0	-6,0	-5,7
media	92.911	101.469	8.558	9,2			79.967	83.584	3.617	4,5		

	LIVELLI				SCOSTAM. DALLA MEDIA		TOTALE				SCOSTAM. DALLA MEDIA	
	1994	1995	Differenza	In %	1994	1995	1994	1995	Differenza	In %	1994	1995
Polizia di Stato	41.477	42.620	1.143	2,8	0,6	0,1	42.154	43.480	1.326	3,1	0,9	1,6
Carabinieri	43.793	42.364	-1.429	-3,2	6,2	0,4	44.295	42.835	-1.460	-3,3	6,0	0,1
Guardia di finanza ^(*)	36.568	42.785	6.217	17,0	-11,3	1,4	36.961	43.354	6.393	17,3	-11,5	1,3
Polizia penitenziaria	39.164	39.918	754	1,9	-5,0	-5,4	39.164	39.918	754	1,9	-6,2	-6,7
Corpo forestale	40.878	42.103	1.225	3,0	-0,8	-0,2	42.593	43.794	1.201	2,8	2,0	2,3
media	41.227	42.202	975	2,4			41.776	42.796	1.020	2,4		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

^(*) Con esclusione dei Cappellani militari

^(**) I valori relativi al 1994 non comprendono lo straordinario.

Nell'ambito delle competenze accessorie corrisposte al personale si è ritenuto opportuno effettuare analisi comparative dei compensi per lavoro straordinario, indicati nel conto annuale, percepiti dai dirigenti dei vari corpi di polizia. I risultati sono riassunti nella *tabella 6*. Il dato più clamoroso, se si considera che un'ora di lavoro straordinario prestato dal personale di questa categoria viene retribuita con una somma oscillante tra le 35.000 e le 50.000 lire, secondo che la prestazione sia effettuata di giorno, di notte o in giorno festivo, è riferito ai dirigenti superiori del Corpo forestale, che nel 1994 hanno percepito mediamente oltre 85 milioni di straordinario pro-capite, pari ad un totale di ore compreso tra 1700 e 2400 annue circa.

Tabella 6

Compensi per lavoro straordinario percepiti dal personale dirigente dei corpi di polizia
(media annua pro-capite in migliaia di lire)

Qualifica	Polizia di Stato		Carabinieri		Guardia di finanza		Corpo forestale	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Comandante generale			42.662	40.664		39.872		
Dirigente generale C	20.293	21.487	26.261	19.653		18.003		
Dirigente superiore	30.495	27.880	17.111	16.343		16.194	85.421	17.888
Dirigente superiore R.E.	2.525	14.661						
Primo dirigente + 25 anni	12.641	20.389	17.501	15.887		16.578	13.408	10.043
Primo dirigente R.E. + 25 anni		8.055						
Primo dirigente	273	15.357	16.613	15.066		7.625	12.628	17.718
Primo dirigente R.E.								
Ispettore generale R.E. + 25 anni							15.047	13.319
Ispettore generale R.E. + 15 anni							37.491	6.103
Ispettore capo + 25 anni							57.973	
Ispettore capo + 15 anni								

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Il costo del lavoro per i corpi di polizia (comprensivo delle spese per retribuzioni lorde, per trattamenti fissi ed accessori, dei contributi a carico dell'amministrazione, delle spese per indennità di missione ed altre spese minori anche a carattere non direttamente retributivo quali, ad esempio, mensa, vestiario e formazione del personale), come esposto nella *tabella 7*, è pari, per il 1994, a 15.678 miliardi e, per il 1995, a 15.543 miliardi, con una diminuzione quindi di 135 miliardi, pari allo 0,86%. Il costo del lavoro delle singole forze di polizia rispecchia, in linea di massima, la consistenza complessiva, nel senso che, rispetto ad ogni singolo corpo, decresce col diminuire della consistenza. Ma per procedere a valutazioni comparative tra le forze di polizia è necessario rapportare il costo del lavoro al personale complessivo, ottenendo così un costo del lavoro medio individuale che, per il complesso dei corpi di polizia, è pari a 47,5 milioni per il 1994. Rispetto a tale valore, si pone al di sotto, come prevedibile, la Polizia penitenziaria (poco meno di 45 milioni), mentre molto al di sopra è il valore riferito alla Guardia di finanza (oltre 51 milioni, con uno scostamento dal valore medio di oltre l'8%). Quanto al 1995, il costo del lavoro medio individuale è di poco superiore ai 47 milioni. Si conferma al di sotto della media la Polizia penitenziaria con un valore di 43,5 milioni, mentre resta confermata la posizione superiore alla media della Guardia di finanza, (48,7 milioni), superata solo dal Corpo forestale, con un valore di poco inferiore ai 50 milioni.

Tabella 7

Costo del lavoro per il personale dei corpi di polizia (in migliaia di lire)

	1994				1995			
	Costo del lavoro	Personale complessivo	Costo del lavoro medio pro-capite (a/b)	Scostamento % dalla media	Costo del lavoro	Personale complessivo	Costo del lavoro medio pro-capite (a/b)	Scostamento % dalla media
	(a)	(b)	(a/b)		(a)	(b)	(a/b)	
Polizia di Stato	4.930.341.655.000	104.866	47.015.636	-1,1	5.051.909.211.000	104.895	48.161.583	2,3
Carabinieri	5.321.289.706.000	114.037	46.662.835	-1,8	5.319.740.768.000	114.996	46.260.224	-1,8
Guardia di finanza	3.347.726.942.000	65.184	51.358.108	8,1	3.121.388.618.000	64.157	48.652.347	3,3
Polizia penitenziaria	1.701.299.021.000	37.915	44.871.397	-5,6	1.664.945.457.000	38.264	43.512.060	-7,6
Corpo forestale	376.856.875.000	7.948	47.415.309	-0,2	385.248.046.000	7.709	49.973.803	6,1
Totale	15.677.514.199.000	329.950	47.514.818		15.543.232.100.000	330.021	47.097.706	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

3.7 - Forze Armate

3.7.1 - Premessa

Ai sensi dell'art. 1 della legge 24 dicembre 1996, n. 958 (norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata), le forze armate sono costituite dalla organizzazione di uomini e mezzi al servizio della Repubblica per la difesa della Patria e concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni ed al benessere della collettività nazionale in caso di pubblica calamità.

Il personale appartenente al comparto risulta tuttora suddiviso nei tre grandi settori dell'Esercito, della Marina militare e della Aeronautica militare:

Il personale è interamente collocato alle dipendenze del Ministero della Difesa, istituito con il d.C.P.S. 4 febbraio 1947, n. 17 e risultante dalla fusione dei tre precedenti ministeri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica.

La riorganizzazione avvenuta con i d.P.R. 18 novembre 1965, nn. 1477 e 1478 ha mantenuto alle tre forze armate un elevato grado di autonomia, attribuendo a ciascuna di esse un proprio stato maggiore ed un proprio distinto organico di personale.

L'Arma dei carabinieri è parte integrante delle forze armate e, specificatamente, dell'Esercito di cui rappresenta tradizionalmente la prima arma (R.D. 14 giugno 1934, n. 1169, art. 1), tuttavia, considerati gli specifici compiti istituzionali, la disciplina del relativo personale segue la normativa del comparto forze di polizia.

I carabinieri rappresentano allora, unitamente con la Guardia di finanza, il sottoinsieme delle forze di polizia ad ordinamento militarizzato.

Fanno altresì parte delle forze armate i dipendenti delle capitanerie di porto ed i cappellani militari, sacerdoti cattolici incaricati di espletare il servizio di assistenza spirituale ai militari ai sensi della legge 1 giugno 1961 n. 512.

Il personale appartenente al comparto risulta suddiviso in due grandi categorie:

- personale di ruolo (ufficiali in servizio permanente e di complemento, sottufficiali)
- personale non di ruolo (costituito dalla truppa volontaria, cioè dai militari di leva in ferma volontaria, che al termine del triennio possono, a domanda e previa valutazione, passare in servizio permanente dopo aver compiuto un periodo di tirocinio pratico-sperimentale).

Non fanno tecnicamente parte del comparto i militari di leva, nei confronti dei quali, pur avendo la giurisprudenza della Corte dei conti individuato l'esistenza di un rapporto di servizio con lo Stato, sia pure di natura obbligatoria e non volontaria, non sussiste indubbiamente alcun rapporto di impiego.

Tuttavia gli importi corrisposti ai militari di leva vengono considerati ai fini di determinare il costo complessivo del personale appartenente alle forze armate.

L'analisi che segue, premesse alcune brevi indicazioni sulla specificità del comparto, vuole individuare relativamente al biennio 1994/1995, le variazioni intervenute nella consistenza e nella distribuzione del personale e la dinamica retributiva.

Si tratta di elaborazioni e considerazioni basate essenzialmente sui dati contenuti nel conto annuale del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato per il predetto periodo, dati che presentano, per il comparto in questione, caratteristiche di completezza e di congruità interna.

Tra il numero elevatissimo di dati contenuti nel predetto documento, sono stati selezionati, evidenziati ed elaborati quelli maggiormente indicativi della dinamica del settore.

Nella analisi della consistenza numerica del personale e delle sue variazioni si è preferito far riferimento alla appartenenza del personale alle varie carriere (ufficiali, sottufficiali e truppa volontaria), anziché all'inquadramento nei livelli, che, limitatamente al comparto in questione, assume valore solo con riferimento al trattamento retributivo.

Per alcune valutazioni, inoltre, sarà considerata la consistenza dei militari di leva, in quanto il numero e la distribuzione di ufficiali e sottufficiali appare strettamente collegato alla entità della truppa che gli stessi devono comandare o coordinare.

Gli ufficiali di complemento saranno considerati separatamente, in quanto la categoria presenta un fisiologico rinnovamento annuale che avrebbe potuto alterare le valutazioni legate alla dinamica del restante personale del comparto.

3.7.2 - *Caratteristiche specifiche del comparto*

Per ragioni connesse con la delicatezza dei compiti istituzionali e del particolare status giuridico, il personale delle forze armate era escluso dall'area della contrattazione collettiva e sussistevano particolari limitazioni all'esercizio dei diritti sindacali ed alla partecipazione, attraverso i partiti, alla vita politica del Paese.

I predetti divieti, originariamente estremamente rigidi, non consentivano ai militari una adeguata tutela dei propri interessi collettivi di categoria e avrebbero potuto essere giudicati in contrasto con l'art. 52, comma 3, della Costituzione, secondo cui "l'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica". Pertanto con la legge 11 luglio 1978, n. 382 ed il conseguente regolamento di attuazione emesso con d.P.R. 4 novembre 1979, n. 691 (successivamente modificato dal d.P.R. 28 marzo 1986, n. 136), è stato istituito un sistema di organi collegiali elettivi, composti da militari di tutti i gradi e di tutte le categorie, con funzioni consultive e propositive nelle materie che formano oggetto di interventi normativi interessanti il personale militare.

In tempi recenti, con il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, è stata delineata una particolare procedura per la determinazione dei contenuti del rapporto di impiego delle forze di polizia e delle forze armate.

In particolare, per quanto attiene al personale militare, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del citato d.lgs. è prevista la emanazione di un d.P.R., destinato a recepire un precedente provvedimento di concertazione tra i Ministri della funzione pubblica, del tesoro e della difesa, il capo di Stato Maggiore della Difesa ed i rappresentanti del massimo organo rappresentativo del personale militare (Cocer). Con tale procedimento possono essere disciplinate le seguenti materie:

- il trattamento economico fondamentale e accessorio, comprese le indennità di missione e trasferimento;
- la durata massima settimanale dell'orario di lavoro;
- le licenze, le aspettative ed i permessi brevi.

Al fine di uniformare la disciplina del personale delle forze armate con quello delle forze di polizia per quanto attiene alle materie sopraelencate, in armonia con la sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991, è prevista la possibilità di una convocazione congiunta degli organi rappresentativi dei militari e delle forze di polizia militarizzate e delle organizzazioni sindacali delle altre forze di polizia.

A tale trattativa congiunta seguirà poi una diversa procedura: l'approvazione del provvedimento di concertazione per quanto attiene al personale militare e militarizzato e quella di un vero e proprio accordo sindacale per le altre forze di polizia, di contenuto peraltro sostanzialmente analogo.

Con la procedura sopra descritta, è stato emanato il d.P.R. 31 luglio 1995, n. 394 che recepisce il primo provvedimento di concertazione, riguardante il personale delle forze armate, relativamente al quadriennio 1994 - 1997 per la parte normativa e al biennio 1994 - 1995 per la parte economica.

In pari data, con il n. 395 è stato altresì emanato il d.P.R. che recepisce l'accordo sindacale riguardante il personale delle forze di polizia ad ordinamento civile ed il provvedimento di concertazione riguardanti le forze di polizia ad ordinamento militare.

Altre importanti materie, quali l'articolazione dell'orario di lavoro, la definizione delle piante organiche, l'igiene e la sicurezza dei luoghi di lavoro, l'introduzione di nuove tecnologie, formano oggetto di una particolare procedura che prevede una informativa, in taluni casi

preventiva in altri successiva, agli organi rappresentativi del personale militare, con le modalità previste dalla legge 11 luglio 1978, n. 382.

La procedura sopraindicata concerne il personale inserito nei livelli cioè, come meglio specificato in seguito, tutti i sottufficiali e gli ufficiali, in servizio permanente e di complemento, fino al grado di tenente colonnello dell'Esercito e gradi equiparati delle altre armi, con esclusione degli ufficiali equiparati ai dirigenti, che hanno trattamento economico analogo ai dipendenti civili dello Stato aventi la medesima qualifica.

Il compenso per i militari di leva e gli allievi, viene stabilito, con cadenza biennale, mediante un decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro del tesoro, ai sensi della legge 5 luglio 1986, n. 342.

Il comparto presenta alcune importanti caratteristiche strutturali che vanno tenute in considerazione per la effettuazione delle analisi quantitative ed economiche e di eventuali raffronti con il settore statale ed il settore pubblico in genere.

Si tratta innanzitutto, come già detto, di personale formalmente non contrattualizzato, anche se il procedimento di concertazione consente un intervento attivo dei suoi rappresentanti, per la disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego e di servizio.

Il comparto è costituito esclusivamente da dipendenti di sesso maschile, a fronte di un'incidenza del personale femminile; per le forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato) pari, nel 1994, all'8,5% e nel 1995 al 9%.

Il comparto è tuttora articolato nelle varie carriere degli ufficiali, dei sottufficiali e della truppa volontaria, considerata quest'ultima come personale non di ruolo.

L'inquadramento nei livelli, a seguito della legge 11 luglio 1980, n. 312, si è venuto infatti a sovrapporre al tradizionale ordinamento militare. Ufficiali, sottufficiali e truppa volontaria hanno quindi tuttora un diverso stato giuridico, diverse modalità di accesso, distinte possibilità di carriera, prestigio e considerazioni sociali differenti, godimento di benefici extrastipendiali (alloggi di servizio, mense ecc.) e particolari misure di protezione sociale.

A fini gerarchici, soprattutto in situazioni operative, ciò che conta è l'appartenenza all'una o l'altra delle carriere e l'anzianità nel relativo grado che identificano le funzioni e la posizione nella linea di comando.

L'inquadramento nei livelli finisce quindi per avere la sola funzione di determinare il trattamento economico di ciascuno.

Deriva da quanto sopra che, a differenza dalla maggior parte del personale pubblico, per i militari è prevista una possibilità di carriera, che comporta, in relazione al suo svolgimento successivo, inquadramenti in livelli superiori.

Quanto sopra, a fronte di una limitata mobilità verticale del restante personale pubblico che, una volta assunto permane nel livello e nel profilo professionale, salvo, per il passato, nuovi inquadramenti derivanti dalla legge o dalla contrattazione collettiva e, per il futuro, la partecipazione a concorsi per l'accesso alla carriera dirigenziale o alle qualifiche superiori.

Per il personale appartenente al comparto forze armate l'inquadramento nelle qualifiche funzionali del personale di ruolo inizia a partire dal V livello, che corrisponde al grado iniziale della carriera dei sottufficiali, in quanto le funzioni corrispondenti ai livelli inferiori sono svolte dalla truppa volontaria (considerata personale non di ruolo) e dai militari di leva, non considerati, questi ultimi, quali pubblici dipendenti.

Pertanto, come si è accennato, ai fini di una analisi quantitativa della consistenza e della distribuzione del personale appartenente al comparto, occorre tener conto anche del numero dei militari di leva e degli allievi.

Ufficiali ed i sottufficiali esercitano infatti istituzionalmente funzioni di comando di unità molto numerose di soldati semplici e graduati di truppa.

Il loro numero pertanto dovrebbe essere tendenzialmente in funzione del contingente di leva.

La disciplina concernente lo stato giuridico, i diritti e gli obblighi degli ufficiali, è contenuta nella legge 10 aprile 1954, n. 113, successivamente integrata dalla legge 12 novembre 1955, n. 1137 che ha unificato le modalità di avanzamento per tutti i settori delle forze armate (Esercito, Marina militare e Aeronautica militare).

Le citate disposizioni prevedono due forme di avanzamento, una ad anzianità, a ruolo aperto; l'altra a scelta, limitatamente alle ipotesi in cui il grado superiore ha esigenze organiche ridotte rispetto a quello inferiore.

La promozione è subordinata al giudizio di idoneità di determinati organi (commissione di avanzamento ordinarie e speciali) e al verificarsi di determinate condizioni (permanenza minima nel grado, superamento di corsi di formazione e istruzione, sussistenza di requisiti fisici, morali e professionali per ben adempiere le funzioni inerente al nuovo incarico).

Ogni anno il Ministro della difesa determina per ciascun grado le aliquote degli ufficiali da valutare per la formazione dei quadri di avanzamento per l'anno successivo, in relazione al numero delle vacanze prevedibili per l'avanzamento ad anzianità. Le aliquote per l'avanzamento a scelta sono invece determinate sulla base delle tabelle annesse alla citata legge n. 1137/1955 e successive modificazioni.

Qualora alla fine dell'anno il ruolo non presenti le disponibilità dei posti predeterminati, per le promozioni a scelta, gli ufficiali idonei sono eventualmente collocati in soprannumero, se invece la promozione ha luogo ad anzianità vengono collocati in soprannumero altrettanti ufficiali del grado superiore.

Il reclutamento degli ufficiali in servizio permanente avviene di regola mediante i corsi organizzati dalle accademie militari a cui possono accedere i cittadini italiani che abbiano idoneità fisico-psichico attitudinale incondizionata al servizio militare e che siano in possesso del diploma di scuola media superiore.

Esiste inoltre un ruolo tecnico professionale (medici, ingegneri, fisici) a cui si può accedere tramite concorso direttamente con il grado di capitano, se in possesso di laurea.

Gli ufficiali di complemento, al termine del servizio, a domanda e previo concorso, possono accedere ad un particolare ruolo speciale con una limitata possibilità di carriera.

Infine è prevista in casi particolari la possibilità per i sottufficiali di accedere alla carriera di ufficiale, mediante concorso indipendentemente dal possesso del previsto titolo di studio.

La disciplina fondamentale del reclutamento, dell'inquadramento e dell'avanzamento in carriera dei sottufficiali e della truppa volontaria è stata, di recente, interamente rideterminata con il d.lgs 12 maggio 1995 n. 196, attuativo della delega contenuta nell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216.

Il predetto decreto legislativo ha istituito 3 distinti ruoli, per il personale non direttivo in servizio permanente, ciascuno dei quali articolato in distinti gradi:

- volontari di truppa;
- sergenti;
- marescialli.

E' prevista una dotazione organica cumulativa, all'interno di ciascuna arma per ognuno dei diversi ruoli.

Il reclutamento della truppa volontaria avviene attraverso il transito nel ruolo dei volontari in ferma breve, quello dei sergenti attraverso un concorso riservato agli appartenenti alla truppa volontaria.

Fonte principale dell'alimentazione del ruolo dei marescialli è la partecipazione ai corsi presso le scuole Allievi Sottufficiali.

Ad esse possono accedere, per concorso, i cittadini tra i 17 e i 26 anni di età in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado. Possono altresì accedere al ruolo,