

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

STIPENDI ANNUALI DEI DOCENTI CON 15 ANNI DI SERVIZIO
INDICI DI VARIAZIONE TRA IL 1990 E IL 1996 E RAPPORTO CON IL PIL (1990, 1996)

Tabella 12

Paesi	Indice di var. degli stipendi 1990 - 1996			Rapporto percentuale Stipendio /pil pro-capite 1990			Rapporto percentuale Stipendio /pil pro-capite 1996		
Austria	103	100	102	1,3	1,5	1,4	1,2	1,3	1,3
Belgio (Fr.)	97	97	97	1,5	1,9	1,5	1,3	1,7	1,4
Danimarca	97	101	---	1,5	1,9	---	1,3	1,7	1,3
Finlandia	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Francia	101	101	101	1,4	1,4	1,4	---	1,4	1,4
Germania	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Grecia	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Irlanda	114	114	114	2,3	2,3	2,3	2	2	2
Italia	89	89	89	1,4	1,4	1,4	1,2	1,2	1,2
Norvegia	100	98	103	1	1,1	1	0,9	0,9	0,9
Olanda	103	100	100	1,6	2,2	2	1,5	2,1	1,8
Portogallo	104	104	104	2	2	2	1,9	1,9	1,9
Spagna	99	94	104	2,1	2,5	2,3	1,9	2,2	1,9
Svezia	94	95	101	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2
Regno Unito	109	109	---	1,5	1,5	---	1,6	1,6	---

Fonte: elaborazione Cdc su dati OECD, *Education at a Glance*, 1998.INCIDENZA DELLE DONNE SUL PERSONALE DOCENTE PER FASCE DI ETÀ'
(Scuola primaria e media inferiore, anno 1996)

Tabella 13

Paesi	Scuola primaria					Scuola media inferiore				
	< 30 anni	30-39 anni	40-49 anni	> 50 anni	Sul totale	< 30 anni	30-39 anni	40-49 anni	> 50 anni	Sul totale
Austria	92	89	81	62	83	76	68	53	42	61
Belgio	89	84	79	68	80	70	61	54	40	52
Danimarca	63	62	62	62	62	64	62	62	61	62
Finlandia					68					68
Francia	88	74	77	74	77	63	55	58	53	56
Germania	100	85	81	74	81	(*)	68	57	45	56
Grecia					55					61
Irlanda					79					
Italia	100	55	94	88	93	(*)	76	73	67	72
Olanda	86	77	67	73	74	57	42	30	24	33
Spagna					64					48
Svezia	88	81	82	84	83	64	59	57	58	58
Regno Unito	89	87	91	93	90					57

Fonte: elaborazione Cdc su dati OECD, *Education at a Glance*, 1998.

(*) non applicabile

PAGINA BIANCA

3.6 - Il personale dei 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 1995¹. Il livello qualitativo delle informazioni contenute in questo documento resta insoddisfacente. In proposito, ed a mero titolo esemplificativo, si rinvia a quanto si dirà sui dati relativi ai titoli di studio ed alla componente accessoria di retribuzione del personale della Guardia di finanza, nonché alle spese per gestione mense/assegni vitto della Polizia penitenziaria.

3.6.2 - Caratteristiche dell'aggregato

La specificità dei corpi di polizia e, segnatamente, delle funzioni ad essi attribuite dall'ordinamento, si riflette sulle organiche discipline normative per essi dettate, spesso divergenti dal diritto comune del pubblico impiego e talora implicanti limitazioni all'esercizio di diritti previsti, in via generale, per il personale di altri settori.

Una trattazione relativa al costo del lavoro delle forze di polizia non può non muovere da un fondamentale intervento del legislatore con chiara valenza aggregativa: la legge 1° aprile 1981 n. 121, che ha sancito il principio di equiparazione economica delle forze di polizia, siano esse ad ordinamento civile o militare. Tale principio, tecnicamente realizzato 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 dell'aggregato *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 e tesi soprattutto alla perequazione dei trattamenti economici riconosciuti al personale dei diversi corpi di polizia. Gli interventi normativi sono stati avviati con il d.l. 7 gennaio 1992 n. 5, convertito con modificazioni nella legge 6 marzo 1992 n. 216, con i quali, per espressa asserzione della Corte costituzionale (sentenza 12-17 marzo 1998, n. 63), si è andati oltre il semplice adeguamento alla statuizione di incostituzionalità, relativa alla mancata comparazione tra ispettori e sottufficiali dei Carabinieri, provvedendo ad attuare un'unificazione completa, a decorrere dal 1° gennaio 1992, del trattamento economico dei sottufficiali di tutte le forze di polizia. Le modifiche legislative sono culminate dapprima nell'emanazione dei decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 195, 197, 198, 199, 200 e 201, di attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 197, e successivamente nella 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, come si è rilevato nella precedente relazione, 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 provvedimento normativo è emanato a seguito di

¹ Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, pp. 259 e seguenti.

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. Il successivo d.P.R. 10 maggio 1996, n. 359, recepisce l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione del 18 aprile 1996 e regola gli aspetti retributivi per il biennio 1996-1997.

Nonostante l'ingresso, nell'ordinamento giuridico, della legge n.121/81, vigono ancora assetti normativi differenziati per i singoli corpi di polizia e sono fatte salve le peculiarità concernenti, tra l'altro, modalità e limiti nell'arruolamento, *status*, dipendenze, gradi e qualifiche, sistemi di avanzamento. Anzi, in uno con l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza 21 marzo 1997, n. 65), si può affermare che il conferimento *ob relationem* del trattamento economico spettante al personale della Polizia di Stato anche a quello degli altri corpi di polizia resta l'unico aspetto immediatamente unificante della legge n.121/1981. Il trattamento economico di questo personale subisce infatti, oltre le differenziazioni dipendenti dallo svolgimento di funzioni collegate a specifiche indennità, i riflessi sostanziali derivanti dalle diverse forme e tempi 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. Le politiche di assunzione del personale ed i meccanismi di progressione nelle qualifiche e nei gradi dovrebbero avere quale obiettivo, tra l'altro, l'eliminazione delle divergenze, in linea con il principio secondo il quale a trattamenti economici omogenei dovrebbero corrispondere pari incarichi di responsabilità e prestazioni lavorative di onerosità similari.

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

3.6.3 - Consistenza e variazione del personale nel periodo di riferimento

I corpi di polizia, al 31 dicembre 1996, sono composti complessivamente da 332.849 persone (il 16,6% del personale del settore statale), compresi 19.624 ausiliari e 9.223 allievi².

² Conto annuale 1996. Si segnala che la Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997) include gli ausiliari e gli allievi nel personale in ruolo (cfr. anche Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto*

Rispetto al 1995 (330.021 unità di personale)³ v'è quindi un incremento dello 0,9%. Si omettono valutazioni relative agli organici poiché tutte le forze di polizia, tranne l'Arma dei Carabinieri ed 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 1*, ove è indicata la consistenza dei singoli corpi al termine del 1995 e del 1996, con le variazioni assolute e percentuali. Si è ritenuto opportuno accorpere pure quest'anno i dati, anche finanziari, dei cappellani milizii 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. Da notare il particolare aumento di personale, in termini assoluti e soprattutto percentuali, della Polizia penitenziaria.

Tabella 1

Distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia

	31.12.95	31.12.96	Variazione 1996/1995	Variazione % 1996/1995
Polizia di Stato	104.895	105.163	+268	0,26
Carabinieri	114.996	114.501	-495	-0,43
Guardia di finanza	64.157	65.412	+1.255	1,96
Polizia penitenziaria	38.264	39.812	+1.548	4,05
Corpo forestale	7.709	7.961	+252	3,27
Totale	330.021	332.849	2.828	0,86

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

Al 31 dicembre 1997 risultano in servizio 328.555 unità di personale, di cui 301.271 di ruolo e 27.284 non di ruolo (ausiliari ed allievi). Si registra quindi un calo, rispetto al 1996, pari all'1,3%.

L'indicatore del personale di ruolo esprime un valore pari al 91%. Considerato però che il personale non di ruolo è costituito dal personale ausiliario e dagli allievi, e che questi, terminato il periodo di formazione, sono destinati a transitare nei ruoli, l'indicatore evidenzia meglio il fenomeno del ricorso a personale ausiliario, di supporto al personale di ruolo nello svolgimento dei compiti istituzionali, se il dato riferito agli allievi viene espunto da elaborazioni. Applicando tale correttivo, l'indicatore in esame è pari al 94%.

Quanto alla movimentazione del personale di ruolo, i dati concernenti il personale cessato dal servizio nel corso del 1996 sono indicati nella *tabella 2*. Le cessazioni sono state pari a 10.162, corrispondenti al 3,4% del personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1995. Netamente al di sopra della media, sotto questo profilo, è la percentuale di personale del Corpo forestale (pari al 6,3%), nel quale ben tre dipendenti su quattro hanno interrotto il rapporto di lavoro per dimissioni. Si è così ripetuto, in questa forza di polizia, il fenomeno riscontrato per il 1994 e che sembrava mitigarsi nel corso del 1995. Numerose, anche in termini percentuali, sono state anche le cessazioni dal servizio nella Guardia di finanza e nell'Arma dei Carabinieri. Per contro, la percentuale di cessazione dal servizio nella Polizia penitenziaria si conferma, come negli anni precedenti, particolarmente bassa rispetto alla media (2%). Come già avvenuto per i precedenti periodi di rilevazione, anche per il 1996 questo è il corpo con la maggiore percentuale di pensionamenti per limiti di età (oltre l'87%). Si rileva inoltre che, relativamente alla Polizia di Stato ed alla Guardia di finanza, per due militari cessati dal servizio su tre la causa di cessazione è per dimissioni e che, per l'Arma dei Carabinieri, il dato relativo

generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997, Roma, Corte dei conti - Centro fotolitografico, 1998, vol. I, p. 438).

³ Conto annuale 1995. Il Conto annuale 1996 riporta invece 330.028 unità di personale al 31 dicembre 1995.

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, considerato anche che il fenomeno era già stato segnalato per il 1995 nella precedente relazione sul costo del lavoro pubblico.

Tabella 2

Cessazioni del personale di ruolo dei corpi di polizia durante il 1996

	31.12.95	1996						% su consistenza
	Consistenza	Limiti di età	Dimissioni		Altre cause		Totale	
Polizia di Stato	97.212	509 17,7%	1.773 61,6%	598 20,8%	2.880	3,0%		
Carabinieri	98.857	427 11,6%	- 0,0%	3.247 88,4%	3.674	3,7%		
Guardia di finanza	61.599	383 16,2%	1.497 63,4%	483 20,4%	2.363	3,8%		
Polizia penitenziaria	57.063	661 87,1%	54 7,1%	44 5,8%	759	2,0%		
Corpo forestale	7.709	58 11,9%	357 73,5%	71 14,6%	486	6,3%		
Totale	302.437	2.038 20,1%	3.681 36,2%	4.443 43,7%	10.162	3,4%		

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

A fronte, come si è detto, di 10.162 cessazioni, per il 1996, vi sono 2.270 assunzioni, come risulta dalla *tabella 3*. 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 26.148 unità di personale, corrispondente al 7,9% della consistenza complessiva a fine '95. Come già accaduto durante i precedenti anni sottoposti a rilevazione, fra i vari corpi spiccano, in termini non solo assoluti (oltre 16.000 militari) ma anche relativi con riferimento alla consistenza complessiva del personale (quasi il 14%), le assunzioni nell'Arma dei Carabinieri. Elevate, rispetto alla media, sono anche quelle nel Corpo forestale che, però, non effettua arruolamenti annuali, bensì biennali. Pertanto, le assunzioni del 1996 di questa amministrazione vanno rapportate alle cessazioni dal servizio verificatesi nel biennio 1995-96. Notevolmente più contenute sono invece le percentuali di assunzione nella Polizia di Stato, come peraltro già accaduto nel corso del 1995.

Tabella 3

Assunzione di personale complessivo nei corpi di polizia nel 1996

	31.12.1995	Durante il 1996			
	Consistenza complessiva (a)	Assunti di ruolo (b)	Assunti non di ruolo (c)	Totale (d) = (b+c)	% d/a
Polizia di Stato	104.895	112	3.198	3.310	3,16%
Carabinieri	114.996	387	15.639	16.026	13,94%
Guardia di finanza	64.157	259	3.405	3.664	5,71%
Polizia penitenziaria	38.264	1.480	929	2.409	6,30%
Corpo forestale	7.709	32	707	739	9,59%
Totale	330.021	2.270	23.878	26.148	7,92%

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 transitato in diversi gradi, qualifiche e livelli, pari, per il 1996, ad oltre 45.000 unità

(esclusi gli ausiliari i quali, costituendo nuove assunzioni, non sono rappresentativi del fenomeno di mobilità verticale). Il dato numerico, anche se molto elevato, è comunque nettamente inferiore a quello relativo al 1995 (quasi 170.000 persone). A tal proposito giova precisare che l'aggregato, normalmente caratterizzato da una mobilità verticale estremamente elevata e connessa principalmente ai meccanismi di progressione di carriera tipici dei corpi di polizia, aveva altresì risentito, nel 1995, degli effetti dei provvedimenti normativi adottati per la perequazione fra le diverse forze di polizia e, l'anno seguente, è tornato a livelli ordinari.

Su un totale, come si è detto, di 332.849 appartenenti alle forze di polizia, le donne sono 14.648 ed incidono per il 4,4%. 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 1996, il 9,6% del totale, confermando la tendenza all'aumento già rilevata negli anni precedenti (1993: 8%; 1994: 8,6%; 1995: 9,2%). Il corpo con maggior presenza di personale femminile, sia in termini assoluti (oltre 11.000) che in termini percentuali (10,7%) è la Polizia di Stato. La positiva tendenza ad una maggiore presenza di donne in un settore, giova ricordarlo, tradizionalmente riservato agli uomini, è confermata dalle assunzioni avvenute nel corso del 1996. Ed invero, nei corpi ad ordinamento civile, le assunzioni di personale femminile hanno costituito mediamente quasi il 26% del totale. La valutazione è stata effettuata escludendo gli ausiliari, che sono solo uomini.

La presenza di personale femminile aumenta nel corso del 1997 (15.080 unità, con un'incidenza pari al 4,6%), nonostante, come si è detto, la generale diminuzione di personale complessivo.

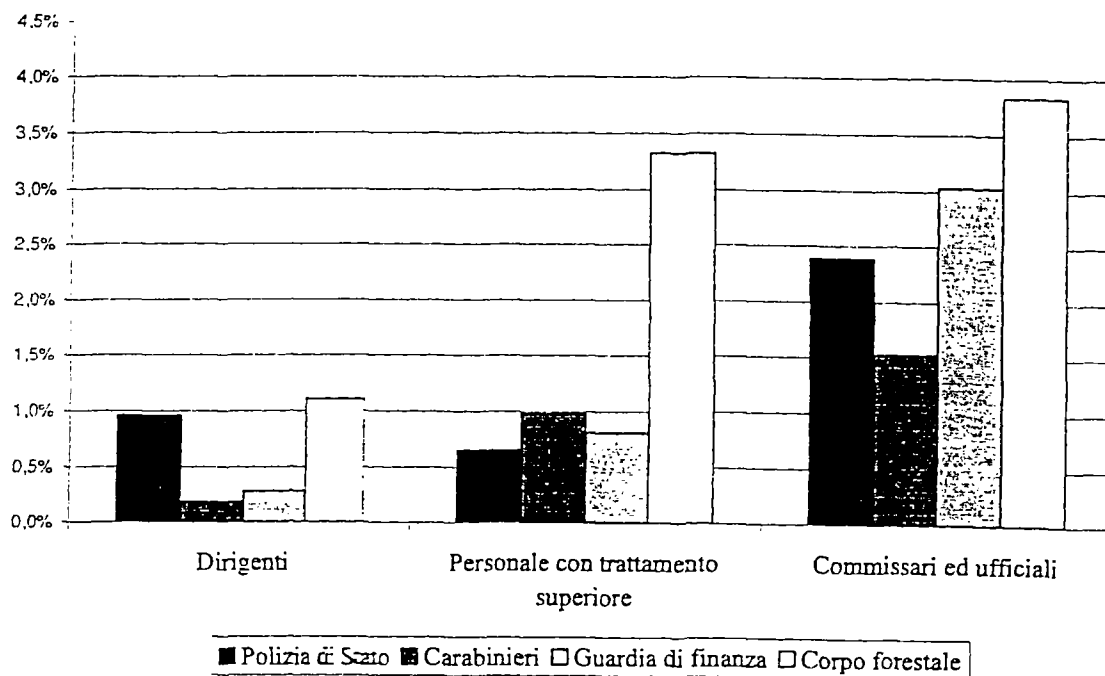
Nell'ambito del personale di ruolo, l'esame dei dati relativi alla consistenza delle singole categorie, riassunti nella *tabella 4*, mette in evidenza un'evoluzione significativa. Il personale di ruolo, nel suo complesso, aumenta nel corso del 1996 di circa 1.500 unità, pari allo 0,5% circa, analogamente agli anni precedenti, sia pure in misura maggiore. L'aumento è particolarmente evidente, soprattutto in termini percentuali, tra il personale con trattamento superiore (oltre il 7,5%, pari a 165 unità), solo in parte bilanciato dal calo registratosi nella categoria immediatamente superiore, ossia tra i dirigenti (in linea con la tendenziale diminuzione rilevata negli ultimi anni), e dal lieve calo di commissari ed ufficiali (categoria immediatamente inferiore). Da ciò si trae ulteriore conferma del positivo 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.

Di particolare momento si presenta l'analisi riferita alle singole categorie. Tra i dirigenti spicca, così come era avvenuto nel 1994, il dato percentuale relativo alla Guardia di finanza (aumento di quasi il 5%, corrispondente ad 8 unità). Si segnala anche il tendenziale calo dei dirigenti nell'ambito della Polizia di Stato e del Corpo forestale (situazione già verificatasi negli anni precedenti), ma trattasi comunque di corpi con un rapporto tra dirigenti e totale del personale di ruolo ancora superiore alla media. Infatti, al 31 dicembre 1996, i dirigenti del Corpo forestale sono l'1,1% del totale del personale di ruolo e quelli della Polizia di Stato sono l'1%, a fronte dello 0,2% per l'Arma dei Carabinieri e dello 0,3% per il Corpo della Guardia di Finanza. In altri termini, a titolo esemplificativo, per il Corpo forestale vi è un dirigente ogni 91 persone, mentre per l'Arma dei Carabinieri vi è un dirigente ogni 532 militari (l'indicatore del rapporto dipendenti complessivi su dirigenti per l'intero aggregato esprime un valore pari a 240), ossia il dirigente dell'Arma è chiamato a gestire mediamente un numero di personale di quasi sei volte superiore. Peraltro, con riferimento alla categoria del personale con trattamento superiore, la Polizia di Stato e il Corpo forestale sono le uniche forze di polizia a presentare incrementi percentuali superiori alla media. 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*.

Rapporti tra le categorie del personale direttivo dei Corpi di polizia

Grafico 1



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

Nell'ambito dei sovrintendenti, ispettori e sottufficiali la Polizia penitenziaria si distingue per un netto aumento in termini percentuali (oltre il 22%, pari ad oltre 1.300 unità), mentre nella categoria inferiore del ruolo degli agenti e assistenti, generalmente in diminuzione, spicca il calo, rilevato, del Corpo forestale, in misura maggiore (oltre l'11%) rispetto alle diminuzioni degli ultimi anni.

Tabella 4

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

	Dirigenti			Personale con trattamento superiore			Commissari ed ufficiali		
	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.94	31.12.95	31.12.96
Polizia di Stato	1.010	992	938	612	575	640	2.280	2.316	2.340
Carabinieri	172	187	185	766	909	965	1.643	1.579	1.506
Guardia di finanza	169	167	175	477	495	503	1.782	1.824	1.879
Polizia penitenziaria	0	0	10	0	0	2	55	46	36
Corpo forestale	92	86	80	207	207	241	297	306	278
Totale	1.443	1.432	1.388	2.062	2.186	2.351	6.057	6.071	6.039

	Sovrintendenti, ispettori e sottufficiali			Agenti, assistenti ed equiparati			TOTALE		
	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.94	31.12.95	31.12.96
Polizia di Stato	20.639	38.580	41.365	70.801	54.749	52.687	95.342	97.212	97.970
Carabinieri	27.745	45.108	45.563	68.923	50.104	50.264	99.249	98.887	98.483
Guardia di finanza	21.387	34.016	34.223	38.074	25.097	25.157	61.889	61.599	61.937
Polizia penitenziaria	2.624	5.891	7.194	33.859	31.123	31.115	36.538	37.060	38.357
Corpo forestale	2.309	3.048	3.058	4.225	4.062	3.598	7.130	7.709	7.255
Totale	74.704	127.643	131.403	215.882	165.135	162.821	300.148	302.467	304.002

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

	Dirigenti		Personale con trattamento superiore		Commissari ed ufficiali	
	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995
Polizia di Stato	-1,8	-5,4	-6,0	11,3	1,6	1,0
Carabinieri	8,7	-1,1	18,7	6,2	-3,9	-4,6
Guardia di finanza	-1,2	4,8	3,8	1,6	2,4	3,0
Polizia penitenziaria					-16,4	-21,7
Corpo forestale	-6,5	-7,0	0,0	16,4	3,0	-9,2
Totale	-0,8	-3,1	6,0	7,5	0,2	-0,5

	Sovrintendenti, ispettori e sottufficiali		Agenti, assistenti ed equiparati		TOTALE	
	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995	Variazione 1995 su 1994	Variazione 1996 su 1995
Polizia di Stato	86,9	7,2	-22,7	-3,8	2,0	0,8
Carabinieri	66,2	-1,2	-27,3	0,3	-0,4	-0,4
Guardia di finanza	59,0	0,6	-34,1	0,2	-0,5	0,5
Polizia penitenziaria	124,5	22,1	-8,1	0,0	1,4	3,5
Corpo forestale	32,0	0,3	-3,9	-11,4	8,1	-5,9
Totale	70,9	2,9	-23,5	-1,4	0,8	0,5

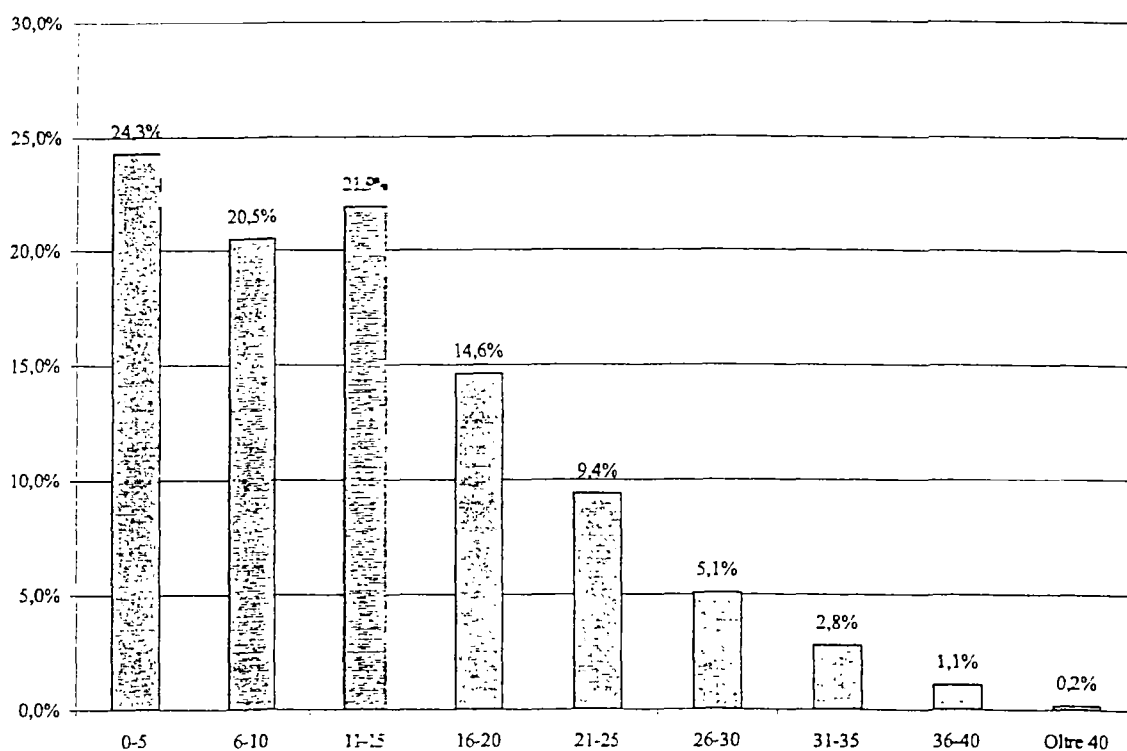
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Dall'analisi dei dati relativi all'anzianità di servizio si evince che oltre due unità di personale su tre hanno meno di 15 anni di servizio ed una persona su quattro rientra nella prima fascia di anzianità (da 0 a 5 anni di servizio). Per quanto concerne le singole forze di polizia, il personale con meno di sedici anni di servizio si presenta molto consistente nella Polizia penitenziaria (quasi l'80%, comunque in diminuzione rispetto agli anni precedenti) e scarso nel

Corpo forestale (circa il 54%, in aumento rispetto al 1994 ed al 1995), che presenta invece la maggior concentrazione di personale tra i 16 ed i 30 anni di servizio (40%). Tra il personale con oltre 30 anni di servizio il più numeroso, in termini assoluti (quasi 4.800) e percentuali (8% degli appartenenti al corpo), è quello della Guardia di finanza, mentre in senso contrario si distingue la Polizia penitenziaria, con meno dell'1%, a conferma del fatto che, nell'aggregato in esame, questo è senza dubbio il corpo "più giovane". L'indicatore di addensamento dell'anzianità esprime un valore pari al 19% ed è espresso, anche visivamente e ripartito per fasce di anzianità, nel seguente grafico 2.

Grafico 2

Andamento dell'anzianità di servizio nel 1996 nei corpi di polizia



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

Dai dati sui titoli di studio possono emergere considerazioni attendibili solo se si tiene conto che il personale direttivo della Polizia penitenziaria è normalmente in forza al Ministero di grazia e giustizia 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.

Tanto premesso, dalla rilevazione si evince che, del personale di ruolo appartenente all'aggregato in esame, oltre il 63% ha il diploma di scuola media inferiore, il 34% ha il diploma di scuola media superiore e solo il 2,5% è laureato (quest'ultimo dato è però in aumento rispetto agli anni precedenti). La maggior presenza, in termini percentuali, di personale laureato si ha nel Corpo forestale dello Stato (oltre il 9% della consistenza complessiva del corpo), seguito dalla Polizia di Stato (circa 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. Emergono perplessità sull'attendibilità dei dati relativi alla Guardia di

finanza per l'eccessivo ed incomprensibile aumento di personale con diploma di scuola media inferiore (quasi 49.000, a fronte degli oltre 35.000 nel 1995) e, per contro, del notevole calo, pressoché uguale in termini numerici, di personale con diploma di scuola media superiore (quasi 12.000, rispetto ai quasi 26.000 del 1995).

L'indicatore di assenza *pro capite* per l'aggregato forze di polizia è pari al 15%. Il valore più elevato è riferito alla Polizia di Stato (19%), quello più basso è relativo all'Arma dei Carabinieri (10%).

3.6.4 - Costo del personale

La spesa complessiva dei corpi di polizia per retribuzioni lorde, comprensiva delle voci retributive a carattere fisso e continuativo e del trattamento accessorio è stata, per il 1996, di 14.759 miliardi di lire, con un incremento di 1.235 miliardi, pari al 9,1% rispetto all'anno precedente. Per il 1997 tale spesa è stata di 15.175 miliardi di lire, con un ulteriore incremento di 416 miliardi, pari al 2,8%, rispetto al 1996. L'aumento rilevato per il 1996, obiettivamente elevato, è conseguenza soprattutto dei provvedimenti normativi di perequazione e riordino degli inquadramenti retributivi, oltre che, ovviamente, dei miglioramenti economici riconosciuti con il d.P.R. di recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione. Le somme complessivamente erogate per le retribuzioni del personale di ruolo ammontano a 14.222 miliardi per il 1996 (a fronte di 12.699 miliardi per il 1994 e 12.959 miliardi per il 1995).

La spesa sostenuta complessivamente nel 1996 è composta per il 91% da retribuzione ordinaria (stipendio, indennità integrativa speciale, indennità pensionabile, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità ed altre componenti minori). L'incidenza della retribuzione accessoria (prevalentemente lo straordinario) è pari al 9%. I valori percentuali restano sostanzialmente immutati per il personale di ruolo, mentre per il restante personale il trattamento ordinario presenta un valore percentuale, rispetto alla retribuzione complessiva, leggermente superiore (92%). Come negli anni precedenti, l'analisi disaggregata per singoli corpi di polizia evidenzia valori percentuali leggermente più elevati rispetto alla media per il trattamento accessorio erogato al personale della Polizia penitenziaria (quasi il 12%), mentre il Corpo forestale dello Stato è l'amministrazione con la maggiore componente di retribuzione ordinaria (quasi il 94%). Degno di nota per la sua anomalia, che fa pensare a differenti modalità di rilevazione dei dati o ad errori, è anche il fatto che, per la Guardia di finanza, la componente accessoria per il personale non di ruolo raggiunge il 41% dell'intera retribuzione.

Tra le singole voci di retribuzione, la voce stipendi è quella che incide maggiormente ed è pari al 29% della retribuzione complessiva, seguita dall'indennità integrativa speciale, che incide per il 27%. Di rilievo è anche l'incidenza dell'indennità pensionabile, pari al 19%. La quasi totalità della retribuzione accessoria è costituita dallo straordinario, pari quasi all'8% della retribuzione complessiva. Rispetto all'anno precedente si rileva un aumento della spesa sostenuta pari al 42% per l'indennità mensile pensionabile ed al 14% per la voce stipendi.

Il costo del personale delle forze di polizia nel 1996 è pari a 19.916 miliardi di lire ed incide per il 19% circa sull'intero settore statale, in misura quindi superiore rispetto all'incidenza della consistenza personale dell'aggregato rispetto all'intero settore Stato (che, come si è detto, è del 16,6%). Nel 1997 il costo del personale è di 20.363 miliardi di lire, con un aumento del 2,2% rispetto all'esercizio precedente.

Come si evince dalla *tabella 5*, la retribuzione media del personale di ruolo appartenente ai corpi di polizia, che nel 1995 era stata di 42,8 milioni, aumenta a 45,6 milioni. I corpi con la più elevata retribuzione media sono la Guardia di finanza (46,5 milioni) e l'Arma dei Carabinieri (46,3 milioni), mentre al di sotto del valore medio si colloca la Polizia penitenziaria (44 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

normalmente in forza al Ministero e non appartiene al corpo, e quindi non è considerato in questa rilevazione.

Riguardo al personale dirigenziale la retribuzione media è di poco superiore ai 134 milioni annui per i dirigenti generali ed ai 100 milioni annui per i dirigenti. I valori più elevati riguardano la Guardia di finanza (oltre 148 milioni per i dirigenti generali ed oltre 112 milioni per gli altri dirigenti) ed all'Arma dei Carabinieri (140,6 milioni per i dirigenti generali ed oltre 107 milioni per i dirigenti). Anche il Corpo forestale, privo di dirigenti generali, presenta valori superiori alla media (108,5 milioni). La Guardia di finanza è il corpo con le retribuzioni medie più elevate anche nelle altre categorie del personale con trattamento superiore e dei livelli. Considerato che la spesa complessivamente sostenuta nel 1996 per la retribuzione lorda (comprensiva delle voci a carattere fisso e continuativo e del trattamento accessorio) del personale dirigenziale delle forze di polizia è pari a 142 miliardi, e che il personale medio dirigenziale è pari a 1.410 unità, l'indice di spesa media per retribuzione lorda dirigenti esprime un valore pari a 100.541. Il medesimo indice esprime un valore di 89.184 per il personale con trattamento superiore e di 46.311.000 per il personale dei livelli (46.641.000 per il personale dei livelli comprensivo anche di quello con trattamento superiore). Il rapporto tra la spesa media per retribuzione lorda dirigenti e livelli è pari a 2,2 se il personale con trattamento superiore viene ricompreso tra i livelli, e scende a 2 se detto personale è incluso tra quello dirigenziale. L'indicatore d'incidenza retribuzione lorda dirigenti è pari all'1%, che aumenta al 2% se nei dirigenti si include anche il personale con trattamento superiore.

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

Tabella 5

	Dirigenti generali		Dirigenti		Personale con trattamento superiore			
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	diff.	diff. %
Polizia di Stato	noe esp.	122.670	99.497	97.200	84.973	81.237	-3.736	-4,4%
Carabinieri	noe esp.	140.602	106.472	107.142	80.345	86.814	6.469	8,1%
Guardia di finanza*	noe esp.	148.167	110.067	112.206	89.938	90.289	351	0,4%
Polizia penitenziaria	noe esp.	=====	=====	80.227	=====	77.148		
Corpo forestale	noe esp.	0	97.130	108.521	78.841	81.610	2.769	3,5%
Media	noe esp.	134.388	101.469	100.360	83.584	86.152	2.568	3,1%

	Livelli				Totale				Scostamento da media	
	1995	1996	diff.	diff. %	1995	1996	diff.	diff. %	1995	1996
Polizia di Stato	42.620	44.118	1.498	3,5%	43.480	44.875	1.395	3,2%	1,6%	-1,6%
Carabinieri	42.364	45.833	3.469	8,2%	42.835	46.331	3.496	8,2%	0,1%	1,6%
Guardia di finanza*	42.785	45.931	3.146	7,4%	43.354	46.507	3.153	7,3%	1,3%	2,0%
Polizia penitenziaria	39.918	44.016	4.098	10,3%	39.918	44.026	4.108	10,3%	-6,7%	-3,5%
Corpo forestale	42.103	45.887	3.784	9,0%	43.794	45.683	1.889	4,3%	2,3%	0,2%
Media	42.202	45.033	2.831	6,7%	42.796	45.604	2.808	6,6%		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su *Conti di Rendiconto generale dello Stato*

Si omettono raffronti tra il 1995 ed il 1996 per i dirigenti poiché il dato 1995 comprendeva tra i dirigenti anche i dirigenti generali

(*) Con esclusione dei Cappellani militari

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 6*, è pari, per il 1996, a 21.783 miliardi, con un aumento quindi di 6.240 miliardi, pari al 40%, rispetto all'anno precedente. E' lecito nutrire però dubbi sull'attendibilità dei dati relativi alla Polizia penitenziaria, per la quale risulterebbero spesi ben 1.295 miliardi per gestione mense/assegni vitto. Pertanto, escluso tale corpo, si osserva che il costo del lavoro delle singole forze di polizia rispecchia, in linea di massima, la consistenza complessiva. 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 (esclusa, si ripete, la Polizia penitenziaria), è pari a 62 milioni (in forte aumento rispetto ai circa 47 milioni del 1994 e 1995). Rispetto a tale valore, si pone al di sotto il Corpo forestale (50,5 milioni), mentre al di sopra è il valore riferito alla Guardia di finanza, che sfiora i 65 milioni. L'indice di costo del lavoro unitario medio, comprensivo, questa volta, anche della Polizia penitenziaria, esprime il valore di 65.723.

Tabella 6

Costo del lavoro per il personale dei corpi di polizia

	1995			1996		
	Costo del lavoro (a)	Personale complessivo (b)	Costo del lavoro medio individuale (a/b)	Costo del lavoro (c)	Personale complessivo (d)	Costo del lavoro medio individuale (c/d)
Polizia di Stato	5.051.909.211.000	104.895	48.161.583	6.642.672.447.000	105.163	63.165.490
Carabinieri	5.319.740.768.000	114.996	46.260.224	6.900.342.449.000	114.501	60.264.473
Guardia di finanza	3.121.388.618.000	64.157	48.652.347	4.248.852.503.000	65.412	64.955.245
Polizia penitenziaria	1.664.945.457.000	38.264	43.512.060	3.589.076.468.000	39.812	
Corpo forestale	385.248.046.000	7.709	49.973.803	402.047.613.000	7.961	50.502.150
TOTALE	15.543.232.100.000	330.021	47.097.706	21.782.991.480.000	332.849	62.087.433 (*)

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

(*) Con esclusione della Polizia penitenziaria

PAGINA BIANCA

3.7 - Il personale delle forze armate

3.7.1 - Premessa

Le forze armate, così come definite dall'art. 1 della legge 24 dicembre 1986, n. 958, sono costituite dall'organizzazione di uomini e mezzi al servizio della Repubblica per la difesa della Patria e concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e al benessere della collettività nazionale in caso di calamità naturali. Il personale delle forze armate rappresenta la componente tecnico-operativa dell'Amministrazione della difesa.

L'aggregato - è preferibile usare tale termine anziché quello di comparto per sottolineare come, almeno formalmente, il trattamento giuridico ed economico e, più in generale, lo status del personale non deriva da una vera e propria contrattazione collettiva - è tuttora diviso nei tre grandi settori dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare.

Ed in effetti, nonostante la riunificazione in un unico Ministero (quello della Difesa) dei precedenti dicasteri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica (d.C.p.S. 4 febbraio 1947, n. 17) ciascuna forza armata ha mantenuto un elevato grado di autonomia e un distinto organico, non essendo tra l'altro prevista una mobilità del personale tra le diverse armi.

L'Arma dei carabinieri è parte integrante dell'Esercito, di cui, anzi, rappresenta tradizionalmente la prima struttura operativa. Tuttavia, considerata la prevalenza, almeno in tempo di pace, dei compiti istituzionali di tutela dell'ordine pubblico interno rispetto quelli di polizia militare, il trattamento giuridico ed economico degli appartenenti all'Arma segue la normativa delle altre forze di polizia.

Unitamente alla Guardia di finanza, i carabinieri, per quanto attiene alla organizzazione e alla disciplina, sono tuttavia inseriti in un'ordinamento di tipo militarizzato.

Fanno altresì parte dell'aggregato forze armate i dipendenti delle Capitanerie di porto e i Cappellani militari (con esclusione di quelli inquadrati nell'Arma dei carabinieri), sacerdoti cattolici incaricati di espletare il servizio di assistenza spirituale alle forze armate, ai sensi della legge 1 giugno 1961, n. 512.

Il personale appartenente all'aggregato risulta suddiviso in due grandi categorie:

- personale di ruolo (ufficiali in servizio permanente e di complemento, sottufficiali, volontari in servizio permanente);
- personale non di ruolo (militari di leva, allievi ufficiali di complemento, fino alla nomina a sottotenente, volontari in ferma breve).

La predetta distinzione non si basa sul carattere stabile o precario del rapporto (gli Ufficiali di complemento sono, infatti, inseriti tra il personale di ruolo) né sulla esistenza di una dotazione organica prestabilita di personale (esistente anche per i militari di leva e per i volontari in ferma breve), quanto piuttosto sull'equiparazione stipendiale di una parte del personale militare alla dirigenza statale o ai diversi livelli funzionali. Tale equiparazione sussiste infatti anche per gli Ufficiali di complemento, ma non già per i militari di leva e gli allievi (i quali percepiscono un compenso estremamente esiguo, stabilito con cadenza biennale mediante un decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro della difesa), né per i volontari in ferma breve, il cui trattamento economico è determinato in una cifra mensile omnnicomprensiva, senza alcun riferimento alla dinamica retributiva dei livelli del personale statale.

L'analisi che segue, premesse alcune brevi indicazioni sulla specificità dell'aggregato, è volta ad approfondire relativamente all'anno 1996 le variazioni intervenute nella consistenza e nella distribuzione del personale e nella dinamica retributiva.

La precedente relazione, relativa al triennio 1994-96, per tale ultimo anno, conteneva solamente alcune indicazioni generali di tendenza, considerata la mancanza di dati certi, significativi e completi sull'andamento delle diverse variabili che incidono sul costo del lavoro.

Le considerazioni di seguito esposte sono basate essenzialmente sui dati contenuti nel conto annuale del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - relativo al 1996, documento peraltro ancora non ufficialmente pubblicato, reso però disponibile in una fase avanzata di elaborazione finale.

Con riferimento allo specifico aggregato i dati rilevati dalla Ragioneria presentano caratteristiche di completezza e di sufficiente congruità interna. Eventuali anomalie saranno comunque segnalate nel corso della relazione.

Fra il numero elevatissimo dei dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria sono stati selezionati, evidenziati ed elaborati quelli maggiormente indicativi della dinamica dell'aggregato.

Le rilevazioni effettuate dalla Ragioneria, per motivi di omogeneità con il restante settore statale e pubblico, prevedono una classificazione del personale, basata sull'equiparazione economica del personale ai diversi gradi della dirigenza o all'inquadramento nei livelli economico-retributivi.

Nella presente relazione, invece, è stata adottata una differente riaggregazione che, sulla base delle caratteristiche specifiche dell'aggregato forze armate (sinteticamente esposte nel capitolo successivo), privilegia l'appartenenza alle diverse carriere (ufficiali, sottufficiali, volontari in servizio permanente).

L'analisi della dinamica retributiva è stata effettuata con riferimento pressoché esclusivo al personale di ruolo. Infatti, l'inserimento anche del restante personale, elevato numericamente, al quale viene corrisposto un compenso estremamente esiguo, avrebbe alterato i dati globali, non consentendo significativi raffronti con il restante personale statale e pubblico.

Nell'analisi relativa alle variazioni della consistenza del personale, sono stati considerati separatamente gli ufficiali di complemento, in quanto la categoria presenta un fisiologico totale rinnovamento annuale, che si differenzia dal normale andamento delle assunzioni e cessazioni dal servizio del restante personale.

Ai fini di una migliore intelligibilità del contenuto della presente relazione, si è ravvisata l'opportunità di far precedere i dati e le considerazioni relative alle variazioni quantitative e alla dinamica retributiva del personale appartenente all'aggregato forze armate da alcune brevi considerazioni sulle caratteristiche specifiche principali dell'aggregato, con particolare riferimento ai mutamenti normativi ed ordinamentali aventi effetto nel periodo di riferimento delle presente relazione, rinviando, per ulteriori approfondimenti di carattere generale, allo specifico capitolo della relazione relativa al triennio 1994-96¹.

3.7.2 - Caratteristiche specifiche dell'aggregato

3.7.2.1 - Procedimento per la disciplina del trattamento giuridico ed economico degli appartenenti all'aggregato

Il rapporto di lavoro del personale militare non deriva da una vera e propria contrattazione collettiva.

Il d. lgs. 12 maggio 1995, n. 196, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, delinea, un particolare procedimento di concertazione tra i

¹ Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Corte dei conti, Centro fotolitografico, 1997 par. 3.7.2, p. 216