

Ministeri interessati (Difesa, Tesoro, Funzione pubblica), il capo di Stato Maggiore della Difesa e i rappresentanti del Cocer, massimo organo rappresentativo del personale militare (istituito con il d.P.R. 14 novembre 1979, n. 691), destinato a concludersi con un decreto del Presidente della Repubblica, per la determinazione di alcuni aspetti concernenti il rapporto di impiego delle forze armate (trattamento economico fondamentale e accessorio, durata massima dell'orario di lavoro, licenze, aspettative e permessi).

Con la procedura sopradescritta è stato emanato il d.P.R. 31 luglio 1994, n. 394, di recepimento del primo provvedimento di concertazione riguardante il quadriennio 1994-97 per la parte normativa, e il biennio 1994-95 per la parte economica.

Con successivo d.P.R. 18 aprile 1996, n. 360, viene invece disciplinato il trattamento economico per il biennio 1996-97.

La fondamentale differenza fra il provvedimento di concertazione e il normale accordo collettivo deriva dal fatto che gli organi di rappresentanza del personale dovrebbero porsi in una posizione collaborativa e non antagonista rispetto alle autorità incaricate di decidere in materia. Gli organismi di rappresentanza militare, infatti, non sono assimilabili ad un'associazione sindacale.

Nei confronti del personale militare sussiste ancora, ai sensi della legge 11 luglio 1968, n. 383, non solo il divieto di esercitare il diritto di sciopero, valevole altresì per le forze di polizia ad ordinamento civile, ma anche quello di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, e di aderire ad altre associazioni sindacali già costituite.

Il sistema attualmente in vigore, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto rappresentare un bilanciamento fra la particolare natura del servizio militare, che richiede necessariamente gerarchia e disciplina, e i diritti costituzionali spettanti a tutti i cittadini, richiamati dall'art. 53, comma 3, della Costituzione, in base al quale l'ordinamento delle forze armate, si informa allo spirito democratico della Repubblica.

Pertanto, relativamente ai predetti divieti e allo stesso meccanismo di concertazione, il Consiglio di Stato, esaminando il ricorso di alcuni militari nei confronti dei quali il Ministero della difesa aveva rigettato l'istanza di costituire una vera e propria associazione sindacale, sollevava, con ordinanza n. 837 del 2 giugno 1998 (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale, prima serie speciale, n. 46, del 18 novembre 1998) questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della citata legge 382 del 1978.

A parere del giudice rinviante, relativamente al personale delle forze armate e delle forze di polizia a ordinamento militarizzato, fermo restando il divieto di utilizzare lo strumento dello sciopero, le altre limitazioni all'esercizio del diritto di associazione sindacale e la stessa impossibilità di stipulare veri e propri accordi collettivi, sarebbero in contrasto con gli articoli 3, 39 e 52 della Costituzione, considerati altresì i diritti che la legge riconosce al personale delle forze di polizia a ordinamento civile.

3.7.2.2 - Ordinamento delle diverse carriere

L'aggregato, costituito esclusivamente da personale di sesso maschile, è articolato, come detto, nelle tre diverse carriere degli ufficiali, dei sottufficiali e dei volontari in servizio permanente.

L'inquadramento nei livelli, e la stessa equiparazione dei gradi di vertice alla dirigenza civile, si sono venuti a sovrapporre al tradizionale ordinamento militare con la sola funzione, peraltro, di determinare il trattamento stipendiale di base di ciascun appartenente al comparto.

Ufficiali, sottufficiali e truppa volontaria mantengono quindi un diverso stato giuridico. Diverse sono le modalità di accesso e le possibilità di carriera. Diversa è altresì la

considerazione sociale di cui godono gli appartenenti alle diverse categorie di personale, che mantengono al loro interno particolari vincoli di solidarietà e appartenenza, cementati e favoriti da numerose forme di protezione sociale, estese, spesso, anche ai familiari e al personale a riposo.

La disciplina concernente lo stato giuridico, i diritti e gli obblighi degli ufficiali, originariamente contenuta nella legge 10 aprile 1954, n. 113, successivamente modificata dalla legge 12 novembre 1995, n. 1137 che ha unificato le modalità di avanzamento fra le diverse armi, è stata di recente profondamente modificata dal d. lgs. 30 dicembre 1997, n. 490, emesso in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 97, della legge finanziaria 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662). Tale nuova normativa prevede un particolare e complesso sistema di avanzamento volto a contemperare il diritto di tutti gli appartenenti che non abbiano demeritato a una progressione nei diversi gradi, con l'esigenza di consentire una carriera più veloce ai più capaci e meritevoli, attraverso un meccanismo basato in parte sull'anzianità, in parte su complessi meccanismi di scelta, in parte su meriti eccezionali. A seconda dei gradi le promozioni possono essere a ruolo chiuso o a ruolo aperto.

La carriera degli ufficiali inizia dal VI livello, che corrisponde al grado di sottotenente, e prosegue teoricamente fino ai più alti gradi della dirigenza.

Per gli appartenenti alle forze armate, infatti, a differenza di quanto avviene per il restante personale del pubblico impiego, l'accesso ai gradi dirigenziali rappresenta il naturale proseguimento della carriera nel ruolo degli ufficiali e avviene mediante promozione analoga alle altre in precedenza conseguite, non essendo prevista in alcun caso la possibilità di un accesso alla dirigenza in favore di personale non appartenente all'aggregato.

Anche se, con riferimento ai gradi più alti della dirigenza militare, assume particolare rilevanza l'elaborazione di indirizzi strategici e la definizione di obiettivi e priorità, tuttavia diritti, obblighi e responsabilità dei dirigenti sono sostanzialmente gli stessi del restante personale appartenente al ruolo degli ufficiali, correlati allo svolgimento della precipua funzione di comando di unità operative di dimensione sempre maggiori.

Le modalità di reclutamento e la carriera dei sottufficiali e dei volontari sono state profondamente modificate con il d. lgs. 12 maggio 1995, n. 196 che ha altresì previsto la categoria dei volontari in servizio permanente.

La predetta normativa, nell'ambito di un profondo mutamento strutturale, teso a delineare un nuovo modello di difesa, ha inteso consentire un'effettiva possibilità di stabilità di rapporto e di carriera ai volontari di truppa (in precedenza solo il 3% degli appartenenti a tale categoria, decorso il periodo di ferma prolungata, riusciva a transitare nei ruoli delle forze armate) attraverso l'istituzione di un apposito ruolo di volontari in servizio permanente (VSP) per il quale è previsto un organico complessivo a regime di 24.262 unità. In tale ruolo gli interessati potranno permanere fino al 56° anno di età. I volontari in servizio permanente dovrebbero essere adibiti a compiti operativi di alta specializzazione (guida e manutenzione di veicoli particolari, uso di armi e di tecnologie sofisticate) che richiedono un lungo periodo di addestramento e la frequenza di corsi particolari. Relativamente al 1996 risultano in servizio 2.683 unità di volontari in servizio permanente, sulla base di una norma di salvaguardia che ha consentito il transito nel predetto ruolo dei volontari in ferma prolungata previsti dalla precedente normativa.

La carriera dei sottufficiali viene suddivisa in due distinti ruoli:

- il ruolo dei marescialli cui si accede di regola dopo la frequenza della scuola allievi, riservata ai giovani in possesso di scuola superiore;
- il ruolo dei sergenti, possibile sbocco, invece, della nuova categoria dei volontari in servizio permanente.

Da una parte quindi un ruolo di sottufficiali (i marescialli), in possesso di una migliore cultura generale per lo svolgimento di compiti amministrativi e organizzativi in grado di collaborare effettivamente con gli ufficiali, dall'altra la presenza di un notevole numero di personale volontario fortemente motivato e professionalmente addestrato allo svolgimento di incarichi operativi, anche in relazione alla partecipazione ad operazioni coordinate con le forze armate di altri paesi appartenenti all'alleanza atlantica.

Per i volontari in ferma breve che non trovino possibilità di sbocco nei ruoli del servizio permanente, sono previste diverse percentuali di riserva (fino al 60%) dei posti messi a concorso per l'arruolamento tra i militari di truppa nell'Arma dei carabinieri, gli Agenti del Corpo di polizia penitenziaria, del Corpo forestale, della Guardia di finanza, nonché, in generale per l'assunzione nelle qualifiche del personale operaio presso l'Amministrazione della Difesa e le altre Amministrazioni statali.

3.7.2.3 - Ulteriori caratteristiche dell'aggregato

Per comprendere la dinamica quantitativa dell'aggregato occorre altresì considerare la particolarità delle cause che determinano la cessazione del rapporto di impiego. Infatti, raggiunti determinati limiti di età, diversi a seconda dell'appartenenza all'una o all'altra delle forze armate, alla carriera e al grado conseguito, in ogni caso comunque al raggiungimento di un'età inferiore rispetto a quella prevista per il collocamento a riposo degli altri pubblici dipendenti, il personale militare viene collocato in ausiliaria e cessa dal servizio attivo, con possibilità, peraltro, di un richiamo per lo svolgimento di quegli incarichi non riservati per legge al personale in servizio permanente effettivo.

Da un punto di vista statistico il collocamento in ausiliaria è considerato come una cessazione dal servizio ed il richiamo come una nuova assunzione.

Il collocamento in ausiliaria comporta l'attribuzione del trattamento pensionistico, maggiorato di un'indennità pari all'80% della differenza rispetto allo stipendio dei pari grado in servizio. Decorso il periodo massimo di permanenza in ausiliaria si ha il collocamento nella riserva, con obbligo di servizio solo in caso di guerra, ovvero il congedo assoluto, in relazione all'età e ai requisiti fisici e professionali di ciascuno.

Per quanto attiene al trattamento economico, accanto allo stipendio e all'indennità integrativa speciale, sono previste una serie di indennità, alcune generali, altre legate alle particolari funzioni operative svolte.

La legge 8 agosto 1990, n. 231, emanata allo scopo di armonizzare il trattamento del personale delle forze armate con quello delle altre forze di polizia, ha previsto oltre a un particolare assegno, cosiddetto di omogeneizzazione, l'attribuzione del trattamento economico superiore ai tenenti colonnelli che abbiano prestato servizio per almeno 15 anni dalla nomina a tenente, e ai colonnelli con almeno 25 anni di anzianità.

A differenza, peraltro, di quanto avviene per le forze di polizia di ordinamento civile, per il conseguimento del predetto beneficio è prevista non solo il raggiungimento di una determinata anzianità di servizio ma anche il conseguimento del grado immediatamente inferiore a quelli equiparati alla dirigenza.

Peraltro, l'effetto peregrino di tale istituto è destinato a diminuire in considerazione dell'importanza, sempre maggiore, all'interno del trattamento economico dei dirigenti, di quelle indennità legate all'effettivo svolgimento delle relative funzioni, indennità escluse dal citato beneficio.

L'organico del personale militare, la ripartizione fra le varie armi, carriere e gradi e la distribuzione sul territorio seguono una logica diversa e particolare rispetto a quella del restante personale del settore statale e di quello pubblico in generale.

Occorre infatti rispondere prioritariamente ed esclusivamente a criteri strategici, spesso stabiliti in attuazione degli obblighi internazionali derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla *North Atlantic Treaty Organisation* (N.A.T.O.).

Sussiste inoltre una interdipendenza fra l'organico delle varie categorie di personale, compresi i militari di leva, derivante dall'applicazione di regole proprie dell'arte militare, per cui a un determinato numero di soldati deve corrispondere un altrettanto determinato numero di sottufficiali e ufficiali dei diversi gradi.

Un organico, una ripartizione nei ruoli e carriere e una dislocazione sul territorio dunque estremamente rigidi nel breve periodo, suscettibili di significativi mutamenti solo in connessione con l'adozione di una diversa impostazione strategica e un cambiamento della politica militare.

Proprio con riferimento a quanto sopra occorre allora segnalare per la sua importanza il d. lgs. 28 novembre 1997, n. 454, non a caso intitolato "riforma strutturale delle forze armate", emesso ai sensi della delega contenuta nell'art. 1, comma 1, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, in base al quale viene prevista la soppressione e il successivo riaggruppamento delle principali strutture operative del Ministero della difesa, con una significativa riduzione del numero degli ufficiali dei gradi più elevati.

3.7.3 - Consistenza e variazioni del personale nel 1996

Alla data del 31 dicembre 1996, secondo i dati riportati nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, il personale di ruolo appartenente alle forze armate (ufficiali, sottufficiali e volontari in servizio permanente) ammonta a 119.866 unità.

Tale personale rappresenta il 39,85% del totale dell'aggregato costituito anche da 180.863 unità di personale non di ruolo (militari di leva, allievi, volontari in ferma breve).

Rispetto ai dati rilevati dalla medesima fonte relativi al 1995² si rileva una diminuzione del personale di ruolo pari a 4.622 unità (-3,71%). Quanto sopra a fronte di una diminuzione del personale del settore statale del 1,6% e dell'1,68% di quello del settore pubblico in genere.

L'incidenza del solo personale di ruolo appartenente all'aggregato forze armate al termine del 1996 è pari al 7,12% di quello del settore statale, e al 3,81% rispetto a quello del settore pubblico.

Il personale di ruolo è distribuito per il 41,4% nell'Esercito, per il 36,4% nell'Aeronautica, per il 18,3% nella Marina. Il 3,7% appartiene al ruolo delle Capitanerie di porto. La percentuale dei Cappellani militari, 217 unità (0,2% del personale di ruolo) appare del tutto irrilevante sul totale dell'aggregato.

La diminuzione del personale di ruolo appare meno evidente nell'Esercito e nella Marina (rispettivamente il 2,8 e il 2,9% in meno), decisamente marcata nell'Aeronautica (6,28%). Si conferma invece l'aumento del personale delle Capitanerie di porto (+384 unità, pari al 9,5%).

Il personale di ruolo, in servizio al 31 dicembre 1996, risulta costituito per il 2% da ufficiali equiparati a fini economici ai dirigenti dello Stato; per il 21,6% da altri ufficiali inquadrati a fini economici nei livelli funzionali; per il 5% da ufficiali di complemento e per il

²Nel conto annuale relativo al 1995 il personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1995 è stimato in 124.484 unità. Per omogeneità espositiva e per effettuare significativi raffronti, nella presente relazione si fa riferimento invece al dato, superiore di 4 unità, riportato nel conto annuale relativo al 1995.

69,2% da sottufficiali. I volontari in servizio permanente rappresentano nel 1996 il 2,2% di tale categoria di personale.

In pratica, nell'aggregato forze armate si riscontra la presenza di un dirigente ogni 50 unità di personale di ruolo. Considerando anche il personale non di ruolo, il predetto rapporto diviene 1 a 127.

Nel 1995 risultano assunte 4.634 unità pari al 3,4%, a fronte di 11.576 cessazioni, pari al 9,6% (dato peraltro depurato dal fisiologico movimento degli ufficiali di complemento - ammontante a 5.176 unità congedate nell'anno), con un saldo negativo di 6.942 unità. Nel periodo di riferimento risultano peraltro entrate nel personale di ruolo ulteriori 7.496 unità, non considerate a fini statistici come assunzioni in quanto provenienti dall'interno delle forze armate (in massima parte allievi ufficiali che hanno terminato la frequenza del prescritto corso e sono stati immessi nel ruolo dei sottotenenti di complemento).

In dettaglio, le assunzioni hanno riguardato:

- 4 dirigenti (si tratta peraltro di richiami dall'ausiliaria);
- 1.376 ufficiali;
- 934 sottufficiali;
- 2.320 volontari in servizio permanente.

Le predette assunzioni risultano equamente distribuite fra le varie armi, in considerazione della loro diversa incidenza quantitativa del personale di ciascun arma sul totale dell'aggregato (53,86 nell'Esercito; 24,84% nell'Aeronautica; 9,75% nella Marina; 11,26% nelle Capitanerie; 0,29% tra i cappellani militari). La maggior concentrazione nell'Esercito deriva dalla presenza in tale arma del maggior numero di volontari in servizio permanente.

Salvo quanto detto a proposito dei dirigenti, le assunzioni risultano tutte avvenute a seguito di procedure concorsuali, alle qualifiche iniziali previste per ciascuna carriera (sottotenenti e tenenti per gli ufficiali e sergenti per i sottufficiali).

Le cessazioni dal servizio hanno riguardato 398 dirigenti, 3.119 ufficiali, 8.052 sottufficiali e 7 volontari.

Risultano in percentuale avvenute a seguito di dimissioni volontarie (50,4%), collocamento in ausiliaria (33,4%) e per raggiungimento dei limiti di età per il congedo definitivo (16,2%).

L'aggregato presenta un tasso di copertura dell'organico pari al 87%.

I prospetti contenuti nel conto annuale della Ragioneria, peraltro, non rilevano l'organico relativo ai sottotenenti di complemento dell'Esercito.

Non considerando allora il dato relativo agli ufficiali di complemento la copertura dell'organico è pari all'83,5%.

Anche relativamente al 1996 elevata è stata la mobilità verticale del personale inquadrato a fini economici nei livelli, sia a seguito del fisiologico svolgimento della carriera, che molto spesso comporta una progressione all'interno delle diverse qualifiche funzionali, sia in relazione al nuovo inquadramento al IX livello dei tenenti colonnelli a seguito del provvedimento di concertazione recepito con d.P.R. 394 del 1995.

La mobilità verticale ha riguardato 38.197 unità, pari al 34,6% del personale inquadrato nei livelli.

Al termine del 1996 la maggior concentrazione di personale si rileva al VI livello (48.654 unità, pari al 44%), livello che ricomprende sottotenenti in servizio permanente, sottotenenti di complemento e i sottufficiali del ruolo dei sergenti.

Fra il personale di ruolo i dipendenti, con un'anzianità di servizio superiore a 20 anni sono 30.415 (con un'incidenza percentuale del 25,4%).

Per una migliore intelligibilità di tale dato è opportuno, peraltro, richiamare da una parte la particolare disciplina delle cause di cessazione dal servizio che prevedono il collocamento in ausiliaria al raggiungimento di limiti di età decisamente più brevi rispetto a quelli del restante personale del settore statale e pubblico, dall'altra il fatto che l'accesso alle diverse carriere avviene in età giovanissima.

L'indicatore di assenze pro-capite (cioè il rapporto tra i giorni di assenza e i giorni lavorativi relativi al totale medio del personale in servizio) relativamente all'aggregato forze armate è pari al 13,2%.

3.7.4 - Dinamica economica del personale appartenente all'aggregato

Il costo del personale delle forze armate, relativamente al 1996 è pari a 9.253,3 miliardi, e rappresenta l'8,8% del costo complessivo del personale statale.

Il dato relativo all'aggregato forze armate è peraltro comprensivo anche dei compensi corrisposti al personale non di ruolo (militari di leva, allievi e volontari in ferma breve).

Rispetto all'anno precedente il costo del personale evidenzia un aumento di 1.813,4 miliardi, imputabile per la maggior parte al notevole incremento dei contributi a carico dell'Amministrazione per cui il predetto dato appare sotto tale aspetto in parte falsato che passano da 891,9 miliardi a 2.177,9 miliardi con una differenza di 1.286 miliardi (+244%).

Concorrono alla determinazione del costo del personale:

- la spesa per retribuzioni lorde (competenze fisse e accessorie): 73,03%
- i contributi a carico dell'Amministrazione: 23,54%;
- le indennità di missione e di trasferimento, le altre spese e il saldo netto dei rimborsi effettuati dall'Amministrazione: 3,43%.

Il costo del solo personale di ruolo ammonta allora a 8.523,9 miliardi, pari all'8,1% del costo complessivo del personale statale.

Nel 1996 la spesa relativa alla retribuzione lorda del solo personale di ruolo è pari a 6.028,5 miliardi, con un aumento di 416,9 miliardi, pari al 7,43%. Considerato che le rilevazioni della Ragioneria avvengono sulla base dei dati di cassa, non è possibile stabilire in che misura il predetto aumento derivi dai benefici previsti dal provvedimento di concertazione del 18 aprile 1996, in quanto non si hanno notizie circa la loro effettiva corresponsione agli interessati nei termini stabiliti.

La retribuzione media annua degli appartenenti all'aggregato ammonta, nel 1996, a 48.947.000 lorde, superiore del 16,3% rispetto alla media del settore statale.

I dirigenti generali delle forze armate e gli altri dirigenti percepiscono un compenso rispettivamente del 7,5% e del 25,8% superiore rispetto a quello percepito dai pari grado del comparto Ministeri.

La retribuzione media è composta per il 94,83% da competenze fisse e indennità a carattere generale. Il restante 5,17% è dato dalle competenze accessorie (straordinario e indennità particolari).

L'incidenza totale delle indennità, generali e speciali, sulla retribuzione lorda è pari al 20,9%, a fronte di un dato relativo al settore statale del 13,3%.

Lo straordinario rappresenta il 4,2% della retribuzione lorda media, a fronte di una incidenza di tale voce, per tutto il personale del settore statale, del 2,5%.

La spesa media per la retribuzione lorda dei dirigenti, considerando cioè la media del personale appartenente alle relative qualifiche in servizio nell'anno, è pari a 108.479.000, quella per il personale inquadrato nei livelli è pari a 46.506.000 (ogni dirigente, cioè, percepisce in media uno stipendio del 2,33% superiore rispetto al restante personale di ruolo).

La spesa per la retribuzione lorda dei dirigenti incide per circa il 4 per mille sul totale delle retribuzioni lorde corrisposte al personale di ruolo dell'aggregato.

Con riferimento all'aggregato forze armate il costo del lavoro - voce comprensiva del costo del personale più le spese necessarie al mantenimento in efficienza di quest'ultimo, alla formazione, alla eventuale corresponsione di equo indennizzo, alla gestione dei concorsi - è pari a Lire 9.416,6 miliardi.

In disparte l'aumento già evidenziato in sede di analisi del costo del personale, si rileva che la spesa per la gestione delle mense e gli assegni di vitto aumenta da 12,6 a 57,7 miliardi mentre quella relativa al vestiario passa da 7,9 a 14,2. Le spese di formazione, sostanzialmente equivalenti al dato dell'anno precedente, rappresentano una percentuale assolutamente irrilevante del costo del lavoro. Il costo del lavoro, peraltro, così come rilevato dalla Ragioneria dello Stato, è comprensivo anche dei compensi corrisposti al personale non di ruolo.

Con riferimento al solo personale di ruolo il costo del lavoro è invece pari a 8.687,1 miliardi.

Partendo da tale ultimo dato è possibile ricavare il costo medio unitario annuale di ciascuna unità di personale di ruolo, considerando la media del personale in servizio nel 1996, pari a Lire 71.104.050.

Dividendo tale dato per il numero convenzionale dei giorni lavorativi (305), si ricava il costo di ciascuna giornata lavorativa di un'unità di personale di ruolo, pari a 233.130 lire.

Scheda riepilogativa Anno 1996		Aggregato forze armate		
CONSISTENZA E DINAMICA DEL PERSONALE				
DIPENDENTI IN SERVIZIO	1995	1996	DIFFERENZA	
Ruolo	124.488	119.866	-4.622	
Restante personale	189.508	180.863	-8.645	
Totali	313.996	300.729	-13.267	
PERSONALE DI RUOLO 1996	Quantità	%		
Dirigenti	2.376	2,00		
Ufficiali	25.877	21,60		
Ufficiali di complemento	6.030	5,00		
Sottufficiali	82.900	69,20		
Volontari in servizio permanente (VSP)	2.683	2,20		
DINAMICA DEL PERSONALE DI RUOLO 1996				
Assunzioni	4.634	3,36		
Assunzioni Ufficiali di complemento	5.176	4,15		
Cessazioni	11.576	9,65		
Entrati nel livello	7.496	6,00		
INDICATORI DESCRITTIVI				
	1995	1996		
1 - Indicatore di squilibrio	84	84		
2 - Indicatore personale ruolo	40	40		
3 - Indicatore di femminilizzazione	=	=		
4 - Indicatore incidenza dirigenza	51	51		
5 - Indicatore assenza pro-capite	0,2	0,1		
6 - Indicatore di anzianità sup. 20 anni	28	25		
SPESA	1995	1996	diff.	%diff.
	mld	mld	mld	
COSTO DEL PERSONALE	7.439,9	9.253,3	+1.813,4	+24,37
COSTO DEL PERSONALE DI RUOLO	6.817,1	8.523,9	+1.706,8	+25,03
RETRIB. LORDA PERS. DI RUOLO	5.611,6	6.028,5	+ 416,9	+ 7,43
RETRIB. MEDIA ANNUA PERS. DI RUOLO (in migliaia)	44,927	48,947	+4,020	+ 8,94
	mld	mld	mld	
COSTO DEL LAVORO	7.645,4	9.416,6	+1.771,2	+23,16
COSTO DEL LAVORO PERS. DI RUOLO	7.022,6	8.687,1	+1.664,5	+23,70
INDICATORI FINANZIARI				
	1995	1996		
7 - Incidenza retrib. accessoria	9	5		
8 - Spesa media per retrib. dirigenti (in migliaia)	99.657	108.479		
9 - Spesa media per retrib. lorda (in migliaia)	42.087	46.506		
10 - Rapporto retrib. dirigenti/livelli	2,4	2,3		
11 - Incidenza retrib. lorda dirigenti	5	4		
12 - Costo annuo unitario medio (in migliaia)	55.995	77.074		
13 - Costo giorno lavorativo medio (in migliaia)	184	253		

3.8 - Le rimanenti categorie di dipendenti statali non contrattualizzate

3.8.1 - Premessa

Il presente paragrafo riguarda il personale della carriera prefettizia, dei diplomatici, dei magistrati ed avvocati dello Stato. Pur svolgendo rilevanti funzioni nell'ambito delle strutture statali, la loro consistenza numerica (inferiore nel complesso alle 13 mila unità) rende assai poco significativo il peso delle predette categorie sul costo del lavoro pubblico. Nondimeno, si tratta di personale con trattamento economico in media più elevato nell'ambito del pubblico impiego.

Ulteriore caratteristica di tali categorie è il meccanismo di progressione di carriera, regolata da passaggi spesso automatici, cosa che comporta un elevato tasso di mobilità verticale.

Tale dinamica interna di promozione incide non poco sull'evoluzione stipendiale.

La qualità dei dati desunti dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato - stante anche la limitatezza dei flussi finanziari - non presenta particolari problemi. Alcune macroscopiche imperfezioni segnalate nella precedente relazione sono state sanate nel conto annuale di quest'anno.

Naturalmente, per il personale di Magistratura non si è proceduto a distinguere tra dirigenza e personale dei livelli, stante la mancanza di significato di tale partizione nell'ambito di questo particolare settore del pubblico impiego. In tal senso si è orientata anche la Ragioneria generale dello Stato, innovando rispetto alle rilevazioni degli anni precedenti.

3.8.2 - Il personale della carriera prefettizia

3.8.2.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Alla fine del 1996 il personale constava di 1.820 unità (*tabella 1*), con una percentuale femminile attestata oltre il 40% che tuttavia - nelle qualifiche non dirigenziali - risulta ormai superiore nettamente alla metà. Il personale complessivo inquadrato nei livelli non dirigenziali si attesta sul 62%. Nel complesso, l'organico risulta coperto al 95%, seppure sussistono eccedenze nella copertura delle qualifiche elevate (138% per i dirigenti generali) e carenze fra il personale dei livelli non dirigenziali (86%).

Oltre la metà del personale ha un'anzianità di servizio inferiore ai 15 anni.

Tre quarti dei dirigenti generali ha, però, più di 30 anni di anzianità.

Nel 1996 non vi sono stati significativi mutamenti nella struttura del personale rispetto all'anno precedente. Va rilevato, tuttavia, un sia pur modesto riallineamento nella copertura degli organici di fatto agli organici di diritto, con ridimensionamento dell'eccedenza nella copertura delle qualifiche elevate e conseguente aumento del personale dei livelli non dirigenziali.

Mette conto di sottolineare che la regione Lazio continua ad assorbire un terzo delle unità di personale, pur essendo la struttura prefettizia radicata capillarmente su tutto il territorio nazionale (nel complesso delle regioni settentrionali, per esempio, è distribuito appena un quarto del personale).

3.8.2.2 - La spesa

La spesa erogata per retribuzioni nel 1996 ammonta a 107,6 miliardi (*tabella 2*), di cui i quattro quinti per retribuzioni ordinarie (stipendio ed indennità integrativa speciale). Il residuo di retribuzione accessoria è costituito da compenso per lavoro straordinario (poco meno del 10%) ed altre indennità che concernono sostanzialmente il personale delle qualifiche meno elevate.

Personale in servizio della carriera prefettizia per categorie

Tabella 1

CATEGORIA	Dotazione organica	RILEVAZIONE 1995				Dotazione organica	RILEVAZIONE 1996			
		31.12.94		31.12.95			31.12.95		31.12.96	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dirigenti generali	146	199	7	212	10	146	212	10	202	11
Dirigenti	452	535	100	506	108	452	506	108	498	129
Personale livelli	1.304	1.089	612	1.079	610	1.304	1.079	610	1.120	629
TOTALE	1.902	1.823	719	1.797	728	1.902	1.797	728	1.820	769

Personale in servizio della carriera prefettizia per categorie
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

CATEGORIA	% copertura	RILEVAZIONE 1995				% copertura	RILEVAZIONE 1996			
		% colonna		Variazione % 1995/1994			% colonna		Variazione % 1996/1995	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti generali	145,2	11,8	0,6	6,5	42,9	138,4	11,1	0,6	-4,7	10,0
Dirigenti	111,9	28,2	6,0	-5,4	8,0	110,2	27,4	7,1	-1,6	19,4
Personale livelli	82,7	60,0	33,9	-0,9	-0,3	85,9	61,5	34,6	3,8	3,1
TOTALE	94,5	100,0	40,5	-1,4	1,3	95,7	100,0	42,3	1,3	5,6

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

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1996 per il personale della carriera prefettizia

Tabella 2

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	I.T.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Anzianità per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti generali	12.368.852	2.704.498	0	1.558.861	0	3.067.794	19.700.005	-15.639	154.995	19.839.361
Dirigenti	20.253.646	6.389.417	0	2.419.189	970	88.862	29.152.084	-56.398	710.015	29.805.701
Livelli	19.945.157	12.935.625	1.060.887	2.994.164	23.085	118.932	37.077.850	-233.755	812.027	37.656.122
TOTALE	52.567.655	22.029.540	1.060.887	6.972.214	24.055	3.275.588	85.929.939	-305.792	-1.677.037	87.301.184

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1996 per il personale della carriera prefettizia

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Straordinario	Compensi incentivanti la produttività	Fondo di produttività collettiva	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo per la qualità della prestaz. individ.	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti generali	257.657	0	0	0	0	0	257.657	19.957.662	20.097.018
Dirigenti	5.245.689	0	0	3.842.724	0	0	9.088.413	38.240.497	38.894.114
Livelli	4.213.893	0	0	6.771.376	0	0	10.985.269	48.063.119	48.641.391
TOTALE	9.717.239	0	0	10.614.100	0	0	20.331.339	106.261.278	107.632.523

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

La retribuzione media lorda *pro capite* del personale di prefettura è stata di 65,5 milioni, con un aumento di oltre 7 milioni rispetto al 1995.

I contributi a carico dell'Amministrazione superano i 38 miliardi e risultano, perciò, più che raddoppiati rispetto al 1995.

3.8.3 - Il personale diplomatico

3.8.3.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Su 938 posti disponibili risultano in servizio (al 31 dicembre 1996) 906 diplomatici, con una copertura del 96% (*tabella 3*), che rende il settore in una posizione di particolare privilegio rispetto alla situazione normale del pubblico impiego. Peraltro, sussistono eccedenze nella copertura della qualifica più elevata (dirigenti generali) dove su una dotazione organica di 168 posti risultano inquadrati ben 238 unità (copertura pari al 141%). L'incidenza delle donne è minima: appena l'8%. Né si scorge alcuna inversione di tendenza, nemmeno fra il personale non dirigenziale. Pertanto, quello diplomatico continua a rimanere il settore del pubblico impiego meno permeabile alla presenza femminile.

Consistenza e struttura rimangono pressoché invariate rispetto agli anni precedenti. Oltre due terzi del personale ha qualifica dirigenziale.

L'anzianità di servizio media si attesta intorno a 20 anni, che anche quest'anno risulta essere il valore più alto per il personale appartenente al settore statale (con esclusione delle magistrature speciali).

Le unità di personale che prestano servizio all'estero permangono pari al 60%; il rimanente 40% svolge le proprie funzioni nella sede centrale di Roma.

3.8.3.2 - La spesa

Nel corso del 1996 è stata spesa per le retribuzioni la somma di 180 miliardi, con riduzione di circa 20 miliardi rispetto al 1995 (*tabella 4*). La riduzione riguarda sostanzialmente l'indennità per il servizio all'estero, per l'entrata a regime della legge 22 marzo 1995, n. 85, di conversione del d.l. 23 febbraio 1995, n. 41, che ha provveduto alla riduzione di tale indennità dell'8%.

Notevolissime, tuttavia, le spese per indennità di missione e di trasferimento, che hanno superato nel loro complesso i 43 miliardi e che continuano a lievitare rispetto agli anni precedenti. Queste spese comprendono viaggi di servizio e congedo in Italia - compresi i familiari a carico -, il rimborso delle spese di trasporto in occasione di trasferimenti, l'indennità di prima sistemazione e di richiamo al servizio, i contributi nelle spese di abitazione. Rispetto all'anno precedente, la spesa è lievitata di 15 miliardi.

La peculiarità retributiva del personale diplomatico consiste nella rilevante incidenza della retribuzione accessoria in conseguenza dell'elevata entità dell'indennità di servizio all'estero che costituisce i tre quarti della retribuzione.

La retribuzione media di 210 milioni l'anno pone la categoria di gran lunga al primo posto nel settore statale.

I contributi a carico dell'Amministrazione sfiorano i 20 miliardi, praticamente triplicati rispetto all'anno precedente.

Personale in servizio della carriera diplomatica per categorie

Tabella 3

CATEGORIA	Dotazione organica	RILEVAZIONE 1995				Dotazione organica	RILEVAZIONE 1996			
		31.12.94		31.12.95			31.12.95		31.12.96	
		Totale	DI cui donne	Totale	DI cui donne		Totale	DI cui donne	Totale	DI cui donne
Dirigenti generali	168	250	4	237	4	168	237	4	238	4
Dirigenti	460	382	31	402	31	460	402	31	410	32
Personale livelli	310	269	32	262	34	310	262	34	258	38
TOTALE	938	901	67	901	69	938	901	69	906	74

Personale in servizio della carriera diplomatica per categorie
% di copertura, di colonna e variazioni percentuali

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1995					RILEVAZIONE 1996				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1995/1994		% copertura	% colonna		Variazione % 1996/1995	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti generali	141,1	26,3	0,4	-5,2	0,0	141,7	26,3	0,4	0,4	0,0
Dirigenti	87,4	44,6	3,4	5,2	0,0	89,1	45,3	3,5	2,0	3,2
Personale livelli	84,5	29,1	3,8	-2,6	6,3	83,2	28,5	4,2	-1,5	11,8
TOTALE	96,1	100,0	7,7	0,0	3,0	96,6	100,0	8,2	0,6	7,2

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

Spesa per competenze fisse e indennità nel 1996 per il personale della carriera diplomatica

Tabella 4

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Salario	Indennità integrativa speciale	R.F.A.	Indennità mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recupero per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti generali	16.020.427	3.455.263	0	1.655.992	0	3.795	21.135.477	-2.275.868	940	18.860.549
Dirigenti	15.646.936	5.543.689	0	1.777.370	34.455	10.509	23.012.959	-3.073.449	43.444	19.982.954
Livelli	5.929.421	3.454.186	0	707.761	9.914	0	10.101.282	-2.587.775	12.604	7.526.111
TOTALE	37.596.784	12.453.138	0	4.141.123	44.369	14.304	54.249.718	-7.937.092	-56.988	46.369.614

(*) Nel calcolo del totale, l'importo relativo ai recuperi per assenze, ritardi, ecc. non viene sommato ma sottratto

Spesa per competenze accessorie nel 1996 per il personale della carriera diplomatica

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Straordinario	Compensi incentivanti la produttività	Fondo di produttività collettiva	Indennità derivanti da provvedimenti specifici	Fondo per la qualità della prestaz. individ.	Altre spese accessorie e indennità varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti generali	1.020.039	0	288.588	0	0	48.088.703	49.397.330	70.532.807	68.257.879
Dirigenti	829.338	0	531.669	0	0	51.558.220	52.919.227	75.932.186	72.902.181
Livelli	219.997	0	130.151	0	0	31.668.447	32.018.595	42.119.877	39.544.706
TOTALE	2.069.374	0	950.408	0	0	131.315.370	134.335.152	188.584.870	180.704.766

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

3.8.3.3 - La riforma dell'indennità per il servizio svolto all'estero

La materia è ora disciplinata dal d.lgs. 27 febbraio 1998 n. 62 "Disciplina del trattamento economico delle pubbliche amministrazioni in servizio all'estero" in attuazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662 che ha modificato il d.lgs. 5 gennaio 1967, n. 18.

Si riportano qui di seguito alcune brevi note sulle disposizioni contenute nel d.lgs in questione che risultano maggiormente innovative rispetto alla precedente normativa di settore.

L'art. 5, comma 2, stabilisce che l'indennità di servizio all'estero è costituita da due componenti: indennità base di cui alla tabella A e maggiorazioni relative a ciascuna sede; il nuovo sistema non si discosta dal precedente; in particolare, le proporzioni fra le indennità base relative ai vari gradi e qualifiche del personale in servizio all'estero sono state sostanzialmente mantenute.

Una novità è invece contenuta nel comma 3, in particolare dalla lettera a), laddove si stabilisce che i coefficienti di sede sono fissati, nei limiti delle disponibilità finanziarie, sulla base del costo della vita, desunti dai dati statistici elaborati dalla Nazioni Unite e dall'Unione Europea, con particolare riferimento al costo degli alloggi e dei servizi.

Il comma 5 introduce poi un'altra novità, la maggiorazione dell'indennità connessa a situazioni di rischio o di disagio nella sede di servizio. Tale maggiorazione, che nel precedente regime era invece conglobata nel generico coefficiente di sede, è ora distinta e più trasparente e verificabile. Importante è anche il fatto che l'attribuzione di tale maggiorazione è determinata tenendo conto delle classifiche delle sedi estere in base al disagio adottate dalla Commissione dell'Unione Europea.

Altra importante novità è contenuta nel comma 6, laddove si prevede che per dipendenti fra loro coniugati destinati a prestare servizio nello stesso ufficio o nella stessa città, seppure in uffici diversi, l'indennità di servizio all'estero viene ridotta per ciascuno di essi nella misura del 14%, mentre prima venivano percepite per intero.

L'art. 6 introduce la novità dell'assegno per oneri di rappresentanza, che in precedenza era invece conglobato nella generale indennità di servizio all'estero, mentre ora è distintamente attribuito ad alcune categorie di personale; è importante notare che tale assegno è formalmente aggiuntivo rispetto all'indennità base, ma - nella sostanza - non rappresenta un di più concesso ai dipendenti. Infatti, le precedenti indennità sono state in massima parte ridotte di una percentuale corrispondente, che è stata poi attribuita ai singoli funzionari quale assegno di rappresentanza.

Tale assegno è fissato, per le varie categorie di personale, in una misura percentuale correlata alle specifiche funzioni svolte e compresa tra l'8 ed il 20% dell'indennità di servizio, al netto delle maggiorazioni di famiglia e di quelle eventualmente attribuite in relazione alle condizioni di disagio.

Soltanto per i capi delle rappresentanze diplomatiche l'assegno per oneri di rappresentanza è stabilito amministrativamente con decreto del Ministero degli Affari Esteri di concerto con quello del Tesoro.

Il comma 6 dell'articolo disciplina poi le modalità di corresponsione e rendicontazione del detto assegno, rimandando per i dettagli ad una circolare applicativa la quale, peraltro, non è stata ancora emanata.

L'art. 7 tratta degli aumenti dell'indennità per situazioni di famiglia e contiene due importanti novità rispetto alla situazione precedente.

Nel caso di coniuge pensionato per il quale si percepisce l'aggiunta del 20%, l'importo della pensione viene dedotto dall'aggiunta.

Per ciascun figlio a carico si percepisce ora, indipendentemente dalla qualifica del personale, lo stesso ammontare uguale per tutti, mentre prima l'aggiunta di famiglia per ciascun figlio era calcolata in ragione del 5% della propria indennità personale.

L'art. 8 tratta dell'indennità di sistemazione spettante al personale trasferito da Roma all'estero o da una sede estera ad un'altra.

La novità da segnalare è contenuta nel comma 4, laddove si stabilisce che - nel caso di dipendenti fra loro coniugati trasferiti in una stessa sede - l'indennità spetta soltanto ad uno dei due (quella di importo più elevato) mentre antecedentemente veniva percepita da entrambi i dipendenti.

L'art. 10 prevede ora una sostanziale indennità di richiamo dal servizio all'estero, da corrispondersi al rientro al Ministero, che è pari a circa una mensilità di indennità di servizio aumentata del 50%, mentre antecedentemente nella sostanza tale indennità era ridotta ad un ammontare risibile.

Il comma 2 dell'articolo sostituisce il testo dell'articolo 178 del d.P.R. n. 18/67 e tratta del contributo per spese di abitazione; la novità è qui costituita dalla possibilità di concedere al dipendente un anticipo pari al primo anno di canone di locazione dell'abitazione in quelle situazioni in cui sia accertato che, secondo l'uso locale, viene preteso dal locatario il pagamento di almeno un intero anno anticipato di canone.

L'art. 12 tratta delle provvidenze scolastiche per i figli a carico e prevede una possibilità di rimborso per i costi eccedenti l'importo dell'aggiunta di famiglia spettante per ciascun figlio. La novità è costituita dal fatto che tali provvidenze scolastiche sono ora previste anche quando il dipendente rientri al Ministero, limitatamente alle tre classi finali della scuola superiore e qualora lo studente debba completare il ciclo di studi precedentemente iniziato in una scuola straniera.

L'art. 13 che tratta delle spese di viaggio per congedo o ferie. La novità da segnalare qui è che il termine per avere diritto al cosiddetto viaggio prepagato (che in realtà comporta solo un rimborso pari al 90% del costo del biglietto) è stato accorciato di sei mesi, per cui il diritto si matura ora dopo 18 mesi di servizio e non più dopo due anni.

L'art. 15 disciplina il trattamento economico di reggenza di un ufficio all'estero. Non ci sono grosse novità rispetto al precedente sistema, salvo che ora è previsto che al reggente spetta la corresponsione dell'assegno per oneri di rappresentanza previsto per il titolare dell'ufficio in luogo di quello a lui spettante in base alla sua qualifica.

L'art. 18 si stabilisce che anche ai componenti delle delegazioni diplomatiche speciali spetta un'indennità adeguata ad un assegno per oneri di rappresentanza.

Il Capo III del d.lgs., infine, modifica la disciplina del trattamento economico del personale scolastico in servizio all'estero. Le modifiche ricalcano in buona sostanza quelle apportate per il personale del Ministero degli Affari esteri. Novità di rilievo riguarda il trattamento economico dei Presidi e Direttori didattici - che ora viene equiparato - mentre prima era fortemente squilibrato a favore dei Presidi.

3.8.4 - Il personale di magistratura

3.8.4.1 - Consistenza, struttura e anzianità

Il numero totale dei Magistrati alla fine del 1996 ammontava a 9.767 unità (tabella 5). La preminenza assoluta è data dalla Magistratura ordinaria con un peso di poco inferiore ai nove decimi del totale. Il residuo è costituito, nell'ordine, da Corte dei conti, Magistratura