

3.5.10 La mobilità

Personale scuola materna a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	19	432	53	504
NORD EST	9	169	25	203
CENTRO	72	249	52	373
SUD	281	374	163	818
ISOLE	96	135	63	294
Totale nazionale	477	1.359	356	2.192

Personale scuola I grado a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	101	2.429	152	2.682
NORD EST	90	1.580	115	1.785
CENTRO	237	1.731	178	2.146
SUD	494	2.383	436	3.313
ISOLE	156	1.191	150	1.497
Totale nazionale	1.078	9.314	1.031	11.423

Personale scuola II grado a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	154	1.789	151	2.094
NORD EST	142	1.506	177	1.825
CENTRO	326	1.785	209	2.320
ISOLE	149	774	135	1.058
Totale nazionale	1.344	7.706	1.034	10.084

Personale direttivo a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	71	77	9	157
NORD EST	42	47	10	99
CENTRO	96	39	12	147
SUD	129	43	19	191
ISOLE	52	22	6	80
Totale nazionale	390	228	56	674

Personale amministrativo, tecnico e ausiliario a.s.1997\98

Area geografica	Limiti d'età	Dimissioni	Altro	Totale
NORD OVEST	233	1.256	194	1.683
NORD EST	179	752	158	1.089
CENTRO	555	862	254	1.671
SUD	1.216	928	529	2.673
ISOLE	412	463	202	1.077
Totale nazionale	2.595	4.261	1.337	8.193

3.6 I corpi di polizia

3.6.1 Premessa

Questo paragrafo riguarda il personale dei corpi di polizia, ossia appartenente alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di finanza, alla Polizia penitenziaria ed al Corpo forestale dello Stato.

Negli ultimi anni si è assistito ad un succedersi di interventi del legislatore, tesi principalmente a perequare i trattamenti economici riconosciuti al personale dei diversi corpi di polizia, avviati con il d.l. 7 gennaio 1992 n. 5, convertito con modificazioni nella legge 6 marzo 1992 n. 216, e culminati dapprima 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 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, come già evidenziato nella precedente relazione, 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.

Le materie oggetto di contrattazione, per i corpi di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), e di concertazione, per le forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di finanza), 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, comprensivo quindi anche dell'esercizio che ci si appresta ad esaminare.

I dati considerati sono stati tratti in prevalenza dal conto annuale della Ragioneria generale dello Stato per il 1997¹ e dal sistema informativo integrato della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. Così come nelle precedenti relazioni, anche quest'anno si è ritenuto opportuno accorpare i dati, anche finanziari, dei cappellani 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.

L'esame della gestione del personale, sia per la parte fisica che per quella finanziaria, sarà condotta attraverso un sistema di indicatori (di natura descrittiva e/o finanziaria) appositamente costruiti, secondo una metodologia introdotta con la precedente relazione ed ulteriormente affinata per una migliore analisi dell'aggregato. Al termine del paragrafo è possibile trovare le tabelle con gli indicatori (e relativi dati per costruirli) distinti per corpi di polizia.

¹ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1997. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 127 e seguenti.

3.6.2 Consistenza e variazione del personale

I corpi di polizia, al 31 dicembre 1997, sono composti complessivamente da 301.271 persone (il 18,4% del personale del settore statale), esclusi 451 sottotenenti di complemento, 18.967 agenti ausiliari e 7.866 allievi (aggiungendo queste categorie la consistenza aumenta a 328.555 persone). Rispetto al 1996 (304.002 unità di personale)² v'è quindi un decremento dello 0,9%, che sale all'1,3% se si prende in considerazione il personale complessivo (personale a tempo indeterminato + sottotenenti di complemento + agenti ausiliari + allievi).

La Ragioneria generale, a partire dal *Conto annuale 1997*, ha mutato la modalità espositiva dei dati, abbandonando la tradizionale distinzione tra personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo (adottata nei precedenti conti annuali), e distinguendo il personale in base al tipo di rapporto di lavoro (a tempo indeterminato ed a tempo determinato). Considerato però che dal personale a tempo indeterminato sono stati esclusi in maniera indiscriminata gli allievi, che categorie di personale (segnatamente gli ufficiali di complemento), prima presumibilmente incluse tra il personale di ruolo, sono ora (giustamente) comprese tra il "restante personale" e che i dati disaggregati per corpi di polizia, prelevati dal sistema informativo integrato della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti³, presentano talune incongruenze⁴, pare opportuno, nell'operare raffronti con precedenti anni sottoposti a rilevazione, porre a base delle comparazioni il dato del personale complessivo. 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 1996 e del 1997, con le variazioni assolute e percentuali e la relativa incidenza sul totale. In generale, si rileva un'inversione del *trend* rispetto agli anni precedenti, che avevano fatto registrare costanti incrementi. Come già verificatosi nel 1996, anche per l'anno oggetto della presente analisi la Polizia penitenziaria si conferma il corpo con il maggior aumento di personale, in termini assoluti e percentuali, mentre il considerevole calo nel Corpo forestale si spiega in parte con la peculiare tempistica negli arruolamenti, effettuati con cadenza biennale.

Tabella 1

Distribuzione del personale complessivo tra le forze di polizia

	31.12.96 (a)	Incidenza % sul totale	31.12.97	Incidenza % sul totale	Variazione 1997/1996	Variazione % 1997/1996
Polizia di Stato	105.163	31,6%	102.350	31,2%	- 2.813	-2,67%
Carabinieri	114.501	34,4%	112.081	34,1%	- 2.420	-2,11%
Guardia di finanza	63.412	19,7%	65.504	19,9%	92	0,14%
Polizia penitenziaria	39.812	12,0%	41.236	12,6%	1.424	3,58%
Corpo forestale	7.961	2,4%	7.384	2,2%	- 577	-7,25%
Totale	332.849	100,0%	328.555	100,0%	- 4.294	-1,29%

(a) i dati relativi al 31.12.96 sono tratti dal *Conto annuale 1996* (il *Conto annuale 1997* reca un totale di 332.844 unità).

² *Conto annuale 1996*. Il *Conto annuale 1997* riporta invece 303.493 unità di personale al 31 dicembre 1996, presumibilmente escludendovi gli ufficiali di complemento che, nel *Conto annuale 1996*, erano erroneamente inclusi tra il "personale di ruolo".

³ Il *Conto annuale 1997*, nell'ottica di un'esposizione più contenuta, reca solo tabelle riepilogative per l'intero aggregato, rinviando ai supporti informatici per i dati riferiti ai singoli corpi di polizia.

⁴ Cfr. le tabelle in calce al presente paragrafo, ove si evidenziano, in grassetto, le differenze tra i dati indicati nel *Conto annuale 1997* e quelli tratti dalle tabelle del sistema informativo integrato relative ai singoli Corpi di polizia.

3.6.2.1 La forza lavoro media

E' stato costruito un indicatore di forza lavoro media, attraverso il quale ottenere un'informazione più significativa della consistenza dell'aggregato in termini di uomo-anno, da impiegare anche nel calcolo di altri indicatori. L'indicatore, ricavato dividendo per 12 le effettive mensilità liquidate al personale complessivo di tutte le forze di polizia, esprime un valore pari a 322.733 ed è utile in quanto tiene conto dei movimenti di personale avvenuti durante l'anno considerato.

3.6.2.2 La copertura dell'organico

Attraverso l'indicatore di copertura dell'organico, che esprime il rapporto tra il personale a tempo indeterminato esistente al 31 dicembre 1997 e la dotazione organica, se ne determina la percentuale di copertura. Si è però costretti ad omettere valutazioni riferite all'aggregato complessivamente considerato poiché talune forze di polizia non hanno comunicato i dati relativi alle dotazioni organiche, sicché il suindicato rapporto, che al numeratore include questi corpi di polizia, ne risulterebbe evidentemente falsato.

E' comunque possibile ricavare l'indicatore di copertura dell'organico riferito alle forze di polizia che hanno fornito i dati di organico. Così, per l'Arma dei Carabinieri e per la Guardia di finanza, i valori espressi dall'indicatore sono molto vicini (93 e 94 %), mentre quello del Corpo forestale risulta decisamente inferiore (79 %).

3.6.2.3 La stabilità d'impiego e di personale a tempo indeterminato

Per esprimere il rapporto tra struttura "stabile" e struttura "variabile" del personale è stato costruito un indicatore di stabilità d'impiego rapportando il personale a tempo indeterminato al "restante personale" (per entrambi i valori è stato considerato il personale esistente al 31 dicembre 1997). L'indicatore esprime valori estremamente eterogenei in quanto condizionati dalle consistenze (in termini assoluti) delle categorie di personale considerate, ed è infatti pari ad 11 per i corpi di polizia complessivamente considerati, con una punta di 7.383 per il Corpo forestale, per il quale v'è una sola unità tra il "restante personale", dovuta al fatto che, per l'anno considerato, non sono stati effettuati arruolamenti.

L'indicatore di personale a tempo indeterminato (che sostituisce l'indicatore del personale di ruolo adottato nella precedente relazione), pur condividendo con l'indicatore di stabilità d'impiego lo specifico significato di espressione della stabilità del rapporto d'impiego, è ottenuto rapportando il personale a tempo indeterminato non più al "restante personale", bensì al personale complessivo. I valori ottenuti manifestano la percentuale di personale a tempo indeterminato esistente nell'ambito dell'aggregato in esame. L'indicatore è pari a 92%, in aumento rispetto all'anno precedente. Il valore più basso è quello relativo all'Arma dei Carabinieri (87%), mentre quello più elevato è riferito al Corpo forestale (100%), per i medesimi motivi di cui si è detto per il precedente indicatore.

3.6.2.4 La femminilizzazione

L'incidenza del personale femminile sul totale generale è espresso da un indicatore di femminilizzazione, calcolato rapportando il personale femminile complessivo al totale del personale. Su un totale, come si è detto, di 328.555 appartenenti alle forze di polizia, le donne sono 15.080 (14.648 nel 1996), così confermando una positiva tendenza ad una maggiore presenza in un settore, giova ricordarlo, tradizionalmente riservato agli uomini, e nonostante la generale diminuzione, come detto, di personale complessivo: il relativo indicatore esprime un

valore pari a 4,6 (ossia le donne costituiscono il 4,6% del totale). Occorre però tener presente che nei corpi di polizia ad ordinamento militare è ancora precluso loro l'accesso; pertanto, con riferimento ai soli corpi civili, le donne rappresentano, al 31 dicembre 1997, il 10% del totale, confermando il *trend* crescente degli anni precedenti (1993: 8%; 1994: 8,6%; 1995: 9,2%; 1996: 9,6%). Il corpo con maggior presenza di personale femminile, sia in termini assoluti (oltre 11.300) che in termini relativi (11,1%) è la Polizia di Stato. Le assunzioni di personale femminile avvenute nel corso del 1997 nei corpi ad ordinamento civile, corrispondenti al 14,1% del totale, confermano la tendenza di cui si è detto. La valutazione è stata effettuata escludendo gli ausiliari, che sono solo uomini.

3.6.2.5 Il carico della dirigenza

Al fine di misurare il numero di personale gestito da ogni singolo dirigente, è stato elaborato l'indicatore di carico della dirigenza, che esprime il rapporto, alla data del 31 dicembre 1997, tra il totale del personale ed il numero dei dirigenti. L'indicatore, pari a 230, anche se in calo rispetto all'anno precedente (240), risulta ancora particolarmente elevato rispetto agli altri comparti del pubblico impiego. Nell'ambito delle singole forze di polizia, spicca l'indicatore relativo alla Polizia penitenziaria (pari a 2.426), ma esso è poco significativo in quanto il personale dirigenziale è, nella quasi totalità, in forza al Ministero di grazia e giustizia e non appartiene al corpo. Di particolare rilievo è invece l'indicatore riferito all'Arma dei Carabinieri (623), che si conferma la forza di polizia con il più elevato rapporto tra dirigenti e personale complessivo. E' da segnalare anche la variazione, rispetto al 1996, dell'indicatore riferito al Corpo forestale dello Stato, che esprime per il 1997 un valore pari a 284 a fronte di un valore di 100 riferito al precedente anno. Ciò è dovuto allo straordinario calo del personale con qualifica dirigenziale, che da 80 unità del 1996 passa a sole 26 unità nel 1997, con un decremento in termini percentuali del 67,5%, accentuando così il fenomeno già registrato negli anni precedenti. In senso opposto ed in netta inversione di tendenza rispetto ai precedenti periodi considerati, si rileva il consistente aumento del personale dirigenziale della Polizia di Stato, che passa da 938 a 1.020 unità (+8,74%), nonostante il calo di personale complessivo di questo corpo.

3.6.2.6 L'assenza *pro capite*

L'indicatore di assenza *pro capite* è ottenuto rapportando i giorni di assenza totali (per ferie, malattia, permessi retribuiti, ecc.) ai giorni lavorativi (quantificati in 251) moltiplicati per la forza lavoro media (intesa nel senso sopra spiegato), ed esprime un valore, riferito all'intero aggregato in esame, pari al 19%. In perfetta linea con il valore medio si colloca l'indicatore relativo alla Guardia di finanza, mentre per la Polizia di Stato e per la Polizia penitenziaria i valori risultano più elevati (23%). Al contrario, l'Arma dei Carabinieri fa registrare il valore più basso (15%). In altri termini, il numero di assenze annue *pro capite*, per il 1997, è pari a 49 giorni per l'intero aggregato. L'analisi per singoli corpi evidenzia valori più elevati, come detto, per la Polizia di Stato e per la Polizia penitenziaria (rispettivamente 59 e 58 giorni di assenza), mentre per l'Arma dei Carabinieri le assenze sono mediamente pari a 37 giorni.

3.6.2.7 L'anzianità di servizio.

Attraverso l'indicatore di anzianità, espresso dal rapporto tra il personale con anzianità superiore ai 30 anni ed il totale del personale a tempo indeterminato, è possibile ottenere un'utile informazione sulla percentuale di addensamento del personale nelle fasce più prossime al pensionamento. L'indicatore è pari a 3,5%. Come già riferito nelle precedenti relazioni, la

Polizia penitenziaria si distingue quale corpo più giovane, con un indicatore pari ad appena lo 0,7% (l'anno precedente il valore era pari a poco meno dell'1%). Il valore più elevato, pari al 7%, è quello relativo al Corpo forestale dello Stato.

3.6.3 *Costo del personale e costo del lavoro*

3.6.3.1 *La retribuzione accessoria*

La spesa complessiva dei corpi di polizia per le retribuzioni lorde del personale dirigente, comprensiva delle voci retributive a carattere fisso e continuativo (stipendio, indennità integrativa speciale, indennità pensionabile, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità ed altre componenti minori) e del trattamento accessorio (precipuamente lo straordinario), è stata, per il 1997, di oltre 148 miliardi di lire.

La percentuale di incidenza della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale (che, per il 1997, è stata di oltre 28 miliardi di lire) sul totale della spesa sostenuta per la medesima categoria di personale è espressa dall'indicatore di retribuzione accessoria dirigenti, ricavato dal rapporto tra la spesa per la retribuzione accessoria e la spesa per la retribuzione totale. L'indicatore è pari, per l'intero aggregato, al 19%, particolarmente elevato rispetto ad altri comparti del pubblico impiego. Il valore più alto si registra per la Guardia di finanza (25%), mentre quello più basso è riferito al Corpo forestale (15%).

L'indicatore di retribuzione accessoria livelli⁵, costruito in maniera identica al precedente, esprime naturalmente valori ben più bassi. Per i corpi di polizia complessivamente considerati, infatti, il valore espresso è del 9%. Al di sopra si colloca l'indicatore relativo alla Polizia penitenziaria (12%), mentre il Corpo forestale dello Stato si conferma quale forza di polizia con il valore più basso anche per questa categoria di personale (6%). Si precisa che la spesa retributiva lorda per i livelli è stata pari, per l'anno in esame, a quasi 14.621 miliardi, compresi 1.273 miliardi di spesa per trattamento accessorio.

La spesa sostenuta complessivamente nel 1997 per le retribuzioni lorde del personale delle forze di polizia (incluso il "restante personale") è pari a 15.175 miliardi di lire, con un incremento di 416 miliardi rispetto al 1996, corrispondente al 2,8%. Il dato risulta particolarmente significativo se correlato al fatto che, come detto in apertura di paragrafo, la consistenza dell'aggregato ha subito, nel 1997, un decremento dello 0,9%. Tra le singole voci di retribuzione, la voce stipendi è quella che incide maggiormente ed è pari al 32% della retribuzione complessiva, seguita dall'indennità integrativa speciale, che incide per il 25%. Di rilievo è anche l'incidenza dell'indennità pensionabile, pari al 19%. La quasi totalità della retribuzione accessoria è costituita dallo straordinario, pari quasi al 7% della retribuzione complessiva. Rispetto all'anno precedente si rileva un aumento della spesa sostenuta pari al 14% per la voce stipendi, parzialmente compensata da un calo del 5% della spesa per indennità integrativa speciale.

Il costo del personale delle forze di polizia nel 1997 è di 20.363 miliardi di lire, con un aumento del 2,2% rispetto all'esercizio precedente (pari a 447 miliardi), ed incide per il 9,9% circa sul costo del personale del pubblico impiego.

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) è pari, per il 1997, a 20.835 miliardi. Non è possibile effettuare raffronti con l'anno precedente, per il quale è lecito nutrire dubbi

⁵ Questa aggregazione è comprensiva del personale dei livelli propriamente detto e del personale con trattamento superiore.

sull'attendibilità dei dati relativi alla Polizia penitenziaria, che risulterebbe aver speso nel 1996 ben 1.295 miliardi per gestione mense/assegni vitto, spesa che peraltro è ridimensionata a poco più di 1 miliardo nel 1997. Dalla seguente *tabella*, che evidenzia il dato del costo del lavoro disaggregato per forze di polizia, è possibile evincere che l'Arma dei Carabinieri, nonostante abbia una forza lavoro media totale superiore ad ogni altro corpo, ha un costo del lavoro inferiore alla Polizia di Stato ed un costo del lavoro medio individuale inferiore a tutte le altre forze di polizia. Per il resto, il costo del lavoro delle singole forze di polizia rispecchia, in linea di massima, la loro consistenza complessiva.

Tabella 2

Costo del lavoro per il personale dei corpi di polizia

	Costo del lavoro	forza lavoro media totale	Costo del lavoro unitario
	(a)	(b)	(a/b)
Polizia di Stato	6.869.028.354.000	102.800	66.820.000
Carabinieri	6.613.148.697.000	108.193	61.124.000
Guardia di finanza	4.346.594.266.000	64.078	67.833.000
Polizia penitenziaria	2.548.992.764.000	39.994	63.735.000
Corpo forestale	457.613.217.000	7.670	59.664.000
TOTALE	20.835.377.298.000	322.733	64.559.000

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

3.6.3.2 La spesa per formazione

Attraverso l'indicatore di formazione si evidenzia, nell'ambito delle quote di costo del personale non prettamente retributive, la spesa destinata alla formazione del personale. L'indicatore, riferito all'intero aggregato, è pari all'11% ed è ottenuto rapportando la spesa per la formazione alla differenza tra il costo del lavoro ed il costo del personale. L'analisi disaggregata per singoli corpi di polizia mette in luce una certa disomogeneità, come si evince dai bassi valori riferiti alla Polizia penitenziaria (2%) ed al Corpo forestale (3%) e, per converso, dai valori, ben più elevati, delle altre forze di polizia (Polizia di Stato: 17%; Arma dei Carabinieri e Guardia di finanza: 13%).

3.6.3.3 La spesa media retribuzione lorda

La spesa retributiva *pro capite* è stata monitorata attraverso due indicatori di spesa media retribuzione lorda, distinti per il personale dirigenziale e per i livelli⁶, ottenuti rapportando la spesa per la retribuzione lorda alla forza lavoro media. L'indicatore di spesa media retribuzione lorda dirigenti esprime un valore pari a 110,3 milioni. Il valore massimo è quello espresso dall'indicatore riferito alla Guardia di finanza (125,5 milioni), quello meno elevato è relativo alla Polizia penitenziaria (70 milioni). L'indicatore di spesa media retribuzione lorda livelli è pari a 48,3 milioni. Il valore più elevato si registra per l'Arma dei Carabinieri (48,8 milioni), quello più basso è ancora una volta quello della Polizia penitenziaria (47,1 milioni).

⁶ Cfr. nota 5.

Rapportando i due indicatori sopra descritti è possibile ottenere un indicatore di forbice dirigenti - livelli, significativo in quanto evidenzia la distanza retributiva tra il personale con qualifica dirigenziale ed il personale dei livelli. Il valore espresso da questo ulteriore indicatore è pari, per le forze di polizia globalmente considerate, a 2,3. L'indicatore è superiore per la Guardia di finanza (2,6), e ciò a causa dell'elevato valore dell'indicatore di spesa media retribuzione lorda dirigenti, mentre particolarmente basso risulta l'indicatore riferito alla Polizia penitenziaria. Il motivo è agevolmente individuabile, anche in questo caso, nel basso valore dell'indicatore di spesa media retribuzione lorda dirigenti, temperato solo in minima parte dal valore (ugualmente basso) dell'indicatore di spesa media retribuzione lorda livelli.

3.6.3.4 La spesa dei dirigenti

L'incidenza della spesa dei dirigenti sul costo totale del personale è espressa dall'indicatore di spesa dirigenti, ottenuto dal rapporto tra la spesa sostenuta per le retribuzioni lorde del personale dirigente, e la spesa per retribuzioni lorde del personale complessivo. Entrambe le voci di spesa sono comprensive delle componenti retributive a carattere fisso e continuativo e del trattamento accessorio. L'indicatore esprime un valore dell'1% per l'intero aggregato, che si colloca ben al di sotto degli altri comparti del pubblico impiego. Il valore più elevato è quello della Polizia di Stato (2%), mentre l'Arma dei Carabinieri è la forza di polizia con l'indicatore più basso (0,4%). L'indicatore in esame, per motivi facilmente intuibili, assume un andamento diametralmente opposto a quello dell'indicatore di carico della dirigenza (che esprime il numero dei dipendenti gestito da un dirigente), rispetto al quale si erano rilevati, per l'appunto, valori relativamente bassi per la Polizia di Stato e, per contro, valori estremamente elevati per l'Arma dei Carabinieri. Si omettono valutazioni relative alla Polizia penitenziaria perché, come detto, il personale dirigenziale non è normalmente inquadrato nei ruoli del corpo.

Tabella 3

INDICATORI CORPI DI POLIZIA - ANNO 1997

(Importi in migliaia di lire)

DESCRIZIONE	POLIZIA DI STATO	ARMA DEI CARABINIERI	GUARDIA DI FINANZA(*)	POLIZIA PENITENZ.	CORPO FORESTALE	TOTALE	TOTALE (**)
Mensilità liquidate livelli	1.193.749	1.149.562	742.338	457.636	87.523	3.632.828	3.632.774
Forza lavoro media livelli	99.646	95.797	61.863	38.136	7.294	302.736	302.731
Mensilità liquidate dirigenti	11.108	2.146	2.285	222	315	16.076	16.130
Forza lavoro media dirigenti	926	179	190	19	26	1.340	1.344
Mensilità liquidate totali	1.233.594	1.298.314	768.931	479.922	92.038	3.872.799	3.872.799
Forza lavoro media totale	102.800	108.193	64.078	39.994	7.670	322.733	322.733
Personale a tempo indeterminato 31.12.97	95.867	97.065	61.447	39.509	7.583	301.271	301.271
Personale a tempo indeterminato 31.12.97 (livelli)	94.847	96.885	61.267	39.492	7.357	299.848	299.844
Dotazione organica 1997 (personale a tempo ind.to)		104.123	65.026	0	9.338	178.487	178.487
Dotazione organica 1997 (livelli)		103.947	64.901	0	9.292	178.140	178.140
Personale a tempo indeterminato 31.12.96	97.970	98.186	61.727	38.357	7.253	303.493	303.493
Dotazione organica 1996		117.818	0	0	9.350	127.168	127.168
Restante personale al 31.12.97	6.483	15.016	4.057	1.727	1	27.284	27.284
Totale personale al 31.12.97	102.350	112.081	65.504	41.236	7.384	328.555	328.555
Personale femminile complessivo al 31.12.97	11.529	0	0	3.197	554	15.080	15.080
Dirigenti al 31.12.97	1.020	180	180	17	26	1.423	1.427
Giorni assenza totali	6.032.687	4.005.897	3.068.381	2.328.966	335.401	15.771.332	15.771.332
Giorni lavorativi*forza lavoro media	25.802.675	27.156.401	16.083.473	10.038.369	1.925.128	81.006.046	81.006.046
Personale a tempo ind.to con anzianità superiore a 30 anni	1.099	4.958	3.712	272	516	10.557	10.557
Spesa retribuzione accessori dirigenti	18.845.719	3.173.738	5.914.212	0	413.075	28.346.744	28.441.827

Tabella 3

INDICATORI CORPI DI POLIZIA - ANNO 1997

(Importi in migliaia di lire)

DESCRIZIONE	POLIZIA DI STATO	ARMA DEI CARABINIERI	GUARDIA DI FINANZA(*)	POLIZIA PENITENZ.	CORPO FORESTALE	TOTALE	TOTALE (**)
Spesa retribuzione fissa dirigenti	81.019.615	16.856.633	17.988.472	1.295.747	2.317.488	119.487.955	119.862.749
Spesa retribuzione accessoria livelli	407.083.369	349.678.170	275.988.840	218.490.327	22.244.525	1.273.485.231	1.273.390.148
Spesa retribuzione fissa livelli	4.383.063.162	4.321.810.601	2.735.745.887	1.578.598.267	328.507.283	13.347.725.200	13.347.350.406
Spesa per retribuzione lorda dirigenti	99.865.334	20.840.371	23.902.684	1.295.747	2.730.563	147.834.699	148.304.576
Spesa per retribuzione lorda livelli	4.790.146.531	4.671.488.771	3.011.734.727	1.727.088.594	350.751.808	14.621.210.431	14.620.740.554
Spesa per retribuzione lorda totale personale	4.946.664.897	4.959.872.639	3.073.702.984	1.837.233.346	357.443.066	15.174.916.932	15.174.916.932
Spesa per la formazione	1.068.000	29.594.899	20.369.711	1.174.261	338.267	32.945.138	32.945.138
Costo del lavoro	6.869.028.354	6.613.148.697	4.346.594.266	2.548.992.764	457.613.217	20.835.377.298	20.835.377.401
Costo del personale	6.862.661.388	6.385.766.664	4.190.886.225	2.476.470.788	447.699.677	20.363.484.942	20.363.485.045
Cessati per limiti età + dimissioni + altre cause	4.641	4.212	3.356	1.160	570	13.939	13.939
Assunti per procedure concorsuali + altre cause	4	163	59	2.312	2	2.540	2.644
Assunti "provenienti da altre Amministrazioni"	0	0	4	0	5	9	9
Cessati "passati ad altre Amministrazioni"	68	0	4	0	0	72	72
Assunti totali	4	163	63	2.312	7	2.549	2.553
Cessati totali	4.709	4.212	3.360	1.160	570	14.011	14.011

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(*) Inclusi Cappellani militari

(**) Dati tratti dal Conto annuale 1997.

Tabella 4

INDICATORI CORPI DI POLIZIA - ANNO 1997

(Importi in migliaia di lire)

N°	DESCRIZIONE	POLIZIA DI STATO	ARMA DEI CARABINIERI	GUARDIA DI FINANZA(*)	POLIZIA PENITENZ.	CORPO FORESTALE	TOTALE	TOTALE (**)
1	Forza lavoro media	102.800	108.193	64.078	39.994	7.670	322.733	322.733
2	Copertura dell'organico	-	93	94	-	79	169	169
3	Stabilità d'impiego	15	6	15	23	7.383	11	11
3bis	Personale a tempo indeterminato	94	87	94	96	100	92	92
4	Femminilizzazione	11,1	-	-	7,8	7,5	4,6	4,6
5	Carico della dirigenza	100	623	364	2.426	284	231	230
6	Assenza pro-capite	23	15	19	23	17	19	19
7	Anzianità	1,1	5,1	6,0	0,7	7,0	3,5	3,5
8	Retribuzione accessori dirigenti	19	16	25	-	15	19	19
9	Retribuzione accessori livelli	8	7	9	12	6	9	9
10	Formazione	17	13	13	2	3	11	11
11	Spesa media retribuzione lorda dirigenti	107.885	112.062	125.528	70.040	104.021	110.352	110.332
12	Spesa media retribuzione lorda livelli	48.072	48.765	48.684	47.123	48.090	48.297	48.296
13	Forbice dirigenti-livelli	2,2	2,3	2,6	1,5	2,2	2,3	2,3
14	Spesa dirigenti	2,0	0,4	0,8	0,1	0,8	1,0	1,0
15	Part-time	-	-	-	-	-	-	-
16	Tipologia part-time	-	-	-	-	-	-	-
17	Diminuzione latente del personale al 31.12.97	-	-	-	-	-	-	-
18	Squilibrio organico implicito al 31.12.97	-	-	-	-	-	-	-
19	Copertura dell'organico al 31.12.96	-	83	-	-	78	239	239
20	Tasso di cessazione	4,7	4,4	5,4	3,0	7,8	4,6	4,6
21	Sostituzione personale stabile	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,2	0,2
22	Sostituzione per mobilità	-	-	1,0	-	-	0,1	0,1
23	Tasso di ricambio	-4,7	-4,2	-5,3	3,0	-7,7	-3,8	-3,8
24	Costo unitario medio giornaliero	266	235	261	247	233	251	251
25	Costo unitario medio giornata lavorata	347	276	322	321	282	312	312
26	Efficienza della spesa per retribuzione	0,23	0,15	0,19	0,23	0,17	0,19	0,19
27	Costo del lavoro unitario	66.820	61.124	67.833	63.735	59.664	64.559	64.559

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(*) Inclusi Cappellani militari

(**) Dati tratti dal Conto annuale 1997.

3.7 Il personale delle forze armate

3.7.1 Premessa

Così come definite in un recente progetto di legge governativo, presentato alla Camera dei deputati l'8 ottobre 1999 (atto Camera 6433), le forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni, e al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità ed operano a supporto della pace, secondo le norme e i principi del diritto internazionale, in conformità alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte.

Con 293.528 unità in servizio al 31 dicembre 1997, secondo i dati riportati nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato¹, il personale delle forze armate rappresenta il 16% del totale dei dipendenti statali, e l'8,52% del totale dei pubblici dipendenti.

Il predetto personale è posto tutto alle dipendenze del Ministero della Difesa, istituito con d.C.p.S. 4 febbraio 1947, n. 17 al fine di accorpare le funzioni dei precedenti soppressi dicasteri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica.

Nonostante tale riunificazione l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica mantengono un distinto organico di personale, diverse procedure di reclutamento, diverse prospettive di carriera per gli interessati, con conseguente scarsa mobilità fra le varie armi.

Fanno altresì parte dell'aggregato forze armate i dipendenti delle capitanerie di porto ed i Cappellani militari (con esclusione di quelli che prestano servizio nell'arma dei Carabinieri). Entrambi tali categorie, per altro, hanno una scarsa incidenza in termini quantitativi sulla consistenza complessiva dell'aggregato.

Dal 1997 il conto annuale della Ragioneria suddivide gli appartenenti alle forze armate in due grandi categorie:

- personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (ufficiali in servizio permanente, sottufficiali e volontari in servizio permanente);
- personale con rapporto a tempo determinato (ufficiali di complemento, allievi, volontari in ferma breve, militari di leva).

In precedenza la stessa Ragioneria utilizzava un diverso sistema di aggregazione, basato sulla distinzione fra dipendenti di ruolo e non di ruolo. Si trattava di un criterio che privilegiava l'equiparazione stipendiale dei dipendenti delle forze armate al restante personale pubblico. Gli ufficiali di complemento erano inseriti fra il personale di ruolo.

La nuova classificazione utilizza un criterio più omogeneo e consente un migliore confronto con i restanti settori del pubblico impiego.

Ed in effetti l'inserimento degli ufficiali di complemento nella categoria del personale di ruolo, accanto al restante personale a tempo indeterminato rischiava di alterare e di rendere poco significative le rilevazioni concernenti la dinamica quantitativa dell'aggregato, con particolare riferimento ai dati relativi alle assunzioni e cessazioni, atteso il fisiologico rinnovamento annuale della predetta categoria di personale.

Permangono, peraltro, ampie riserve sull'inserimento dei militari di leva fra gli appartenenti all'aggregato forze armate, e fra i pubblici dipendenti in genere, considerato che nei confronti degli interessati alla leva obbligatoria non sussiste un rapporto di impiego su base volontaria né un sinallagma fra prestazione e retribuzione. Si tratta di una categoria estremamente numerosa di personale che percepisce compensi estremamente bassi (disciplinati

¹ Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale* 1997.

per l'anno in questione dal d.m. 28 agosto 1997) e il cui inserimento, allora, nelle rilevazioni relative al personale pubblico rischia di alterare i dati complessivi e di rendere poco significativi confronti tra le diverse categorie.

Il conto annuale della Ragioneria, dal quale sono desunti tutti i dati commentati nella presente relazione, presenta un'ulteriore novità consistente nell'esclusiva pubblicazione delle sole informazioni relative all'intero aggregato forze armate, senza la tradizionale disaggregazione per ciascun Ente appartenente al settore.

I dati disaggregati esposti e commentati nella presente relazione, sono stati ricavati utilizzando le informazioni comunque ricevute dalla Ragioneria, rese disponibili su supporto informatico.

Effettuando le necessarie operazioni per rendere omogeneo il nuovo documento con quello degli anni precedenti, si rileva comunque un sufficiente grado di attendibilità e di congruità interna dei dati utilizzati.

Eventuali disallineamenti saranno comunque sottolineati nel prosieguo della relazione.

Premesso quanto sopra, si ravvisa l'opportunità di far precedere l'analisi delle variazioni quantitative nella consistenza delle forze armate e nella dinamica retributiva, da alcune brevi considerazioni relative alle specifiche caratteristiche dell'aggregato, con particolare riferimento alle modificazioni normative intervenute nel periodo di riferimento.

3.7.2 Particolarità dell'ordinamento delle forze armate.

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

Il rapporto di impiego e di lavoro del personale delle forze armate, per espressa previsione derogatoria contenuta nell'art. 2, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, resta disciplinato dalla specifica normativa di settore.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, alcuni aspetti del predetto rapporto, in precedenza disciplinati esclusivamente dalla legge, formano ora oggetto di una particolare procedura di concertazione, fra una delegazione di parte pubblica composta dai rappresentanti dei Ministeri interessati - Funzione pubblica, Difesa e Tesoro - e da rappresentanti dello Stato maggiore della Difesa, con i delegati delle Sezioni del COCER (Comitato centrale di rappresentanza) delle varie armi, massimo organismo rappresentativo del personale militare, istituito con d.P.R. 14 novembre 1979, n. 691). Il predetto procedimento si conclude con uno "schema di provvedimento di concertazione", successivamente recepito in un apposito decreto del Presidente della Repubblica.

Il predetto provvedimento di concertazione si differenzia da un vero e proprio accordo collettivo, previsto invece per le forze di polizia ad ordinamento civile, in quanto gli organi di rappresentanza del personale militare dovrebbero concorrere all'elaborazione del contenuto della normativa ponendosi in una posizione collaborativa e non antagonista rispetto alle autorità incaricate di decidere.

Ed in effetti, nei confronti del personale militare sussiste ancora, ai sensi della legge n. 382/1978 il divieto non solo di esercitare il diritto di sciopero, ma anche quello di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e di aderire ad altre associazioni di tale tipo già costituite. Come riferito nella precedente relazione relativa all'anno 1996², la predetta norma, confermativa dei divieti in materia, aveva formato oggetto di rinvio alla Corte costituzionale per presunta violazione degli art. 3, 39 e 52 della Costituzione. Con sentenza n. 449 del 13 - 17

² cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro del lavoro pubblico negli anni 1996-97*, Corte dei conti, Centro fotolitografico, 1998, §3.7.2., p. 113.

dicembre 1999 (pubblicata nella G. U., 1 serie speciale, n. 51 del 22/12/1999) la Corte Costituzionale ha ritenuto non fondata la questione, nella considerazione che pur essendo la struttura militare non già un ordinamento estraneo ma una articolazione dello Stato informata, quindi, ai fondamentali principi e valori della Costituzione, tuttavia la possibilità di costituire organizzazioni sindacali vere e proprie, potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità delle forze armate.

A parte la predetta differenza fra concertazione e accordo sindacale in senso proprio, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 277/1991, sussiste una tendenziale equiparazione stipendiale fra il personale delle forze armate e quello delle forze di polizia ad ordinamento civile e militarizzato.

Nella prassi vengono, quindi, sviluppati contestualmente i distinti provvedimenti, negoziali o di concertazione, relativi alle predette categorie di personale, successivamente recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, emessi in pari data.

Atteso il contenuto sostanzialmente omogeneo dei d.P.R. in questione, le forze di polizia ad ordinamento civile e militarizzato e le forze armate possono essere genericamente raggruppate, ai fini dell'analisi della dinamica retributiva, all'interno di un aggregato unitario, denominato "comparto sicurezza".

Con riferimento al 1997, la disciplina del rapporto d'impiego del personale delle forze armate è contenuta, per quanto riguarda la parte normativa, nel d.P.R. 31 luglio 1994, n. 394, e, per la parte economica, nel D.P.R. 18 aprile 1996, n. 360.

Con successivo d.P.R. 16 marzo 1999, n. 255 è stato recepito il provvedimento di concertazione relativo al quadriennio normativo 1998/2001 e al biennio economico 1998/1999.

Attesa la sostanziale omogeneità della nuova disposizione contrattuale, si rinvia per una analisi più dettagliata al paragrafo riguardante i corpi di polizia.

3.7.2.2 Ordinamento delle diverse carriere.

Il personale a tempo indeterminato delle forze armate, relativamente al 1997, è ancora articolato nelle tre distinte carriere degli ufficiali, dei sottufficiali e dei volontari in servizio permanente.

L'appartenenza all'una o all'altra carriera comporta l'attribuzione di un diverso status giuridico, con diverse modalità di accesso di progressione ai gradi superiori, e l'applicazione di istituti particolari. All'interno di ciascuna carriera si creano inoltre particolari vincoli di solidarietà ed appartenenza, favoriti da particolari forme di protezione sociale che spesso coinvolgono anche i familiari e personale a riposo.

Solo a fini economici sussiste una equiparazione con i livelli funzionali, previsti per il restante personale pubblico, e con la dirigenza.

La disciplina concernente lo stato giuridico e le modalità per il reclutamento e l'avanzamento degli ufficiali è stata, nel corso del 1997, modificata con il d.lgs. 30 dicembre 1997, n. 490, emesso in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 97, della legge finanziaria per il 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662). Tale normativa prevede tra l'altro una forte riduzione del numero degli ufficiali che dovrebbe attestarsi nel 2005 nel limite di 21.900 unità.

Qualche ulteriore annotazione merita la problematica relativa alla specificità della dirigenza militare.

Originariamente lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni era disciplinato esclusivamente dalla legge, ed il d.P.R. n. 748/1972, nel riordinare la materia, trattava congiuntamente della dirigenza civile e militare indicando in apposite tabelle l'equiparazione tra i gradi più elevati degli ufficiali ed i diversi livelli della dirigenza.

L'evoluzione successiva della normativa in materia è stata nel senso di prevedere una contrattualizzazione anche relativamente alla categoria dei dirigenti civili.

Da ultimo, le recenti modifiche apportate al decreto legislativo n. 29/1993 hanno introdotto il cosiddetto ruolo unico, l'articolazione in due sole fasce retributive e, soprattutto, la previsione di un contratto individuale di lavoro, con il quale dovrà essere stabilita, fra l'altro, l'entità delle diverse forme di retribuzione accessoria (indennità di posizione, retribuzione di risultato, premi per la qualità della prestazione e compensi per il raggiungimento degli obiettivi).

Il trattamento economico della dirigenza militare, invece, è tuttora fissato esclusivamente dalla legge, sulla base di un tendenziale principio di equiparazione con la dinamica retributiva della dirigenza civile.

Ciò è destinato a dar luogo, con il prosieguo del tempo ad un tendenziale disallineamento, considerata l'esistenza all'interno dell'ordinamento militare di cinque diversi gradi equiparati alla dirigenza e le difficoltà di una attribuzione automatica delle diverse voci di retribuzione accessorie, legate per i dirigenti civili, come detto, alla contrattazione individuale e all'effettivo svolgimento delle prestazioni individuali.

Per i dirigenti militari, inoltre, sussistono particolari specifiche indennità automaticamente rivalutabili secondo gli indici Istat.

Nel periodo di riferimento, la retribuzione dei dirigenti militari subisce comunque un incremento pari al 32,25% ed aumenta l'incidenza della componente accessoria sulla retribuzione complessiva (31,05%).

Il miglior trattamento economico goduto dai dirigenti, e soprattutto la presenza di un organico ristretto che non consente a tutti gli interessati di accedere ai gradi di vertice sono destinati a creare, una frattura fra gli ufficiali inquadrati nei livelli e quelli economicamente parificati alla dirigenza, non solo in termini economici, ma anche in relazione al godimento di uno status, anche sociale, diverso e superiore.

Sotto tale punto di vista l'attribuzione del trattamento economico superiore ai tenenti-colonnelli, inquadrati al IX livello, con almeno 15 anni di anzianità, ai sensi della legge 8 agosto 1990, n. 231, è destinato ad avere un peso sempre minore, atteso che la predetta equiparazione riguarda esclusivamente il trattamento economico tabellare, destinato a perdere vieppiù importanza rispetto alla componente accessoria della retribuzione.

Per quanto attiene alla carriera dei sottufficiali appare ancora prematuro, con riferimento al 1997, analizzare gli effetti derivanti dal profondo riordinamento introdotto con il citato d.P.R. 196/1995, che ha previsto i due distinti ruoli dei sergenti e dei marescialli, riservato il primo ai giovani in possesso di diploma di scuola superiore e il secondo inteso invece come possibile sbocco per la categoria dei volontari in servizio permanente.

Con riferimento proprio a tale ultima categoria di personale, si rileva che, alla data del 31 dicembre 1997, a fronte di un organico di 24.262 unità, risultano in servizio solamente 7.600 interessati, con una percentuale di incremento del 277,7% rispetto all'anno precedente, ma con un tasso di copertura pari ancora al 31% dei posti disponibili.

In materia di disciplina del rapporto dei volontari in ferma breve, va segnalato altresì il contenuto del d.P.R. 2 settembre 1997, n. 332, emanato al fine di consentire effettivi sbocchi di carriera per questi ultimi presso le forze di polizia ad ordinamento civile e militare, presso il corpo militare della Croce rossa italiana e il corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Al momento della stesura della presente relazione è in corso un vasto processo di riforma e di trasformazione delle forze armate al fine di meglio assolvere al compito di garantire non solo la difesa della sovranità ed integrità nazionale, ma anche di concorrere alla stabilità e alla sicurezza complessiva, mediante la sempre più frequente partecipazione ad operazioni militari di pace e a missioni internazionali volte a prevenire e risolvere situazioni di crisi internazionale,