

11.2 Il personale della carriera prefettizia.

11.2.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Il personale consta di 1.696 unità alla fine del 1998 (*tabella 1*), con una percentuale femminile che si avvicina, ormai, alla metà della dotazione. Il personale complessivo inquadrato nei livelli non dirigenziali copre il 60% della dotazione. L'organico risulta coperto quasi al 90%, seppure sussistono eccedenze nella copertura delle qualifiche elevate (126% per i dirigenti generali) e carenze fra il personale dei livelli (77%).

Benché le oscillazioni della copertura organica nell'ultimo quinquennio siano limitate, nell'anno in questione si è scesi per la prima volta sotto le 1.700 unità in servizio.

Per quel che concerne la distribuzione del personale sul territorio, la regione Lazio (dove ha sede il Ministero dell'interno), assorbe un terzo delle unità. In periferia, permangono squilibri nella distribuzione del personale (per esempio, in Basilicata vi sono 23 unità con 2 sole province, mentre in Emilia Romagna vi sono 86 unità con 9 province).

In generale, non vi sono stati rilevanti mutamenti nella struttura del personale nell'ultimo quinquennio.

11.2.2 La spesa.

La spesa totale erogata per retribuzioni nel 1998 ammonta a 125 miliardi (*tabella 2*), di cui anche quest'anno i quattro quinti sono assorbiti dalle retribuzioni ordinarie (stipendio ed indennità integrativa speciale). Il residuo di retribuzione accessoria è costituito da compenso per lavoro straordinario (singolarmente attribuito per più della metà della somma ai dirigenti, seppur costituenti meno di un terzo del personale) ed altre indennità che concernono sostanzialmente il personale delle qualifiche meno elevate.

Le spese per la retribuzione nell'ultimo quadriennio sono aumentate complessivamente di circa un quinto. In particolare, nonostante la contrazione di quasi il 4% del personale rispetto all'anno precedente, il suo costo è aumentato, nel complesso, di oltre un miliardo di lire. Infatti, la retribuzione media lorda *pro capite* del personale di prefettura ha superato i 71 milioni annui, incrementandosi di oltre 5 milioni nell'ultimo triennio.

I contributi a carico dell'Amministrazione si sono mantenuti costanti rispetto all'anno precedente; tuttavia, nell'arco dell'ultimo quadriennio, tale voce di spesa si è pressoché triplicata.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA PREFETTIZIA PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	Dotazione organica	31.12.96		31.12.97		Dotazione organica	31.12.97		31.12.98	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dirigenti generali	116	202	11	192	11	146	192	11	185	12
Dirigenti	452	498	129	500	148	452	500	148	505	159
Personale tecnico	1.404	1.820	769	1.763	755	1.404	1.763	755	1.696	735
TOTALE	1.902	1.820	769	1.763	755	1.902	1.763	755	1.696	735

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA PREFETTIZIA PER CATEGORIE
% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1997/1996		% copertura	% colonna		Variazione % 1998/1997	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti generali	101,5	109	10,6	5,0	10,0	106,7	109	10,7	7,6	9,1
Dirigenti	110,6	28,4	8,4	0,4	14,7	111,7	29,8	9,4	1,0	7,4
Personale tecnico	102,1	100,9	33,8	4,5	5,2	107,3	100,9	33,9	6,1	5,4
TOTALE	92,7	100,0	42,8	-3,1	-1,8	89,2	100,0	43,3	-3,8	-2,6

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITA' NEL 1998 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti generali	21.570.999	2.999.719	0	2.096.995	0	2.728.651	30.396.364	2.082.510	597.752	32.958.772
Dirigenti	27.269.614	7.789.598	0	2.854.891	0	43.620	37.957.723	-93.174	217.532	38.082.081
Livelli	22.422.822	2.199.110	946.839	2.089.115	49.906	20.682	29.657.428	1.407.069	388.021	31.452.518
TOTALE	65.422.435	23.728.230	946.839	8.040.002	49.906	7.533.464	105.720.876	-541.059	3.556.325	108.736.142

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

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1998 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Straordinario	Indennità di Amministr. rischio	Indennità di rischio	Indennità deriv. da provv. specifici	Fondo di Produttiv. collettiva	Fondo per la qualità prest. Individ.	Altre spese accessorie e Inden. varie	Arretrati per anni prec.	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti generali	2.210.725	0	0	4.052.901	0	0	0	0	6.263.626	22.126.490	28.390.116
Dirigenti	3.552.432	0	0	4.052.901	0	0	0	0	7.605.333	45.563.056	45.687.414
Livelli	2.740.277	0	0	1.609.152	0	0	0	0	4.349.429	12.298.729	16.648.159
TOTALE	6.506.434	0	0	10.144.494	0	0	0	0	16.650.928	122.371.804	125.387.070

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

11.3 Il personale diplomatico.

11.3.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Costante è il numero dei diplomatici in servizio al 31 dicembre 1998 (913) con riferimento all'ultimo quinquennio, con una copertura del 97% (*tabella 3*), situazione particolarmente positiva nell'ambito 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 232 unità (copertura pari a quasi il 140%). L'incidenza delle donne è minima, anche fra il personale non dirigenziale: il 9%.

Pressoché invariata rispetto agli anni precedenti è anche la struttura del personale. Oltre i due terzi delle unità hanno qualifica dirigenziale.

Il 40% del personale svolge le proprie funzioni nella sede centrale di Roma e il residuo 60% presta servizio all'estero.

11.3.2 La spesa.

La spesa per le retribuzioni nel 1998 supera i 262 miliardi (*tabella 4*), progredendo di circa un quinto rispetto all'anno precedente. Considerando l'invarianza della consistenza numerica e della distribuzione del personale nelle qualifiche, non può sfuggire l'incremento notevolissimo della spesa per le retribuzioni nell'ultimo triennio: 180 miliardi (1996), 210 miliardi (1997), 260 miliardi (1998).

Le spese per indennità di missione e di trasferimento hanno raggiunto i 18 miliardi, aumentando di oltre il 10% rispetto all'anno precedente. 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, i contributi nelle spese di abitazione.

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 ordinaria.

La retribuzione media (che si avvicina ai 300 milioni) l'anno pone la categoria di gran lunga al primo posto nel settore statale. Si nota, inoltre, nell'ultimo triennio, un incremento medio assai superiore - sia in termini assoluti che percentuali - agli incrementi degli altri comparti del pubblico impiego.

Il costo del lavoro per l'anno 1998 ha superato i 317 miliardi di lire, incrementandosi rispetto all'anno precedente di un quinto.

I contributi a carico dell'Amministrazione hanno superato i 24 miliardi, ulteriormente incrementandosi rispetto all'anno precedente. Nell'ultimo triennio tali spese si sono triplicate.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA DIPLOMATICA PER CATEGORIE

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	Dotazione organica	31.12.96		31.12.97		Dotazione organica	31.12.97		31.12.98	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Dirigenti	460	410	32	407	38	460	407	38	408	38
Personale (di cui)	510	528	74	528	80	510	528	80	513	85
TOTALE	938	906	74	904	80	938	904	80	913	85

PERSONALE IN SERVIZIO DELLA CARRIERA DIPLOMATICA PER CATEGORIE
% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1997/1996		% copertura	% colonna		Variazione % 1998/1997...	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Dirigenti	88,5	45,0	4,2	-0,7	18,8	88,7	44,7	4,2	0,2	0,0
Personale (di cui)	96,4	100,0	8,8	-0,2	8,1	97,3	100,0	9,3	1,0	6,3
TOTALE	96,4	100,0	8,8	-0,2	8,1	97,3	100,0	9,3	1,0	6,3

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITA' NEL 1998 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Dirigenti	18.667.126	5.678.119	0	1.934.924	9.715.753	23.830	36.019.752	-3.580.312	74.870	32.514.310
TOTALE	44.139.231	12.429.020	0	5.527.284	23.275.951	3.959.445	89.330.931	-12.479.960	-7.654.249	84.505.220

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

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1998 PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA

(Importi in migliaia di lire)

CATEGORIA	Straordinario	Indennità di Amministr.	Indennità di rischio	Indennità deriv da provv. specifici	Fondo di produttività collettiva	Fondo per la qualità prest. Individ.	Altre spese accessorie e Inden. varie	Arretrati per anni prec.	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Dirigenti	952.094	0	0	0	603.852	0	66.659.999	0	68.215.945	104.235.697	100.730.255
TOTALE	2.579.687	0	0	0	1.124.030	0	173.972.949	0	177.676.666	267.007.597	262.181.886

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

11.4 Il personale di magistratura.

11.4.1 Consistenza, struttura e anzianità.

Il numero totale dei magistrati alla fine del 1998 ammontava a 9.875 unità (*tabella 5*). La copertura dell'organico è assicurata quasi al 94%. La preminenza assoluta è data dalla Magistratura ordinaria con un peso di quasi i nove decimi del totale. Il residuo è costituito, nell'ordine, da Corte dei conti, Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali), Avvocatura dello Stato e, con valori esigui, Magistratura militare.

La Magistratura militare presenta la più critica situazione per quel che concerne la copertura organica (85%), seppure la situazione risulta notevolmente migliorata nell'ultimo triennio, tenuto conto che solo due anni prima la copertura si attestava di poco sopra il 70%. Se gli organici della Corte dei conti sono sopra il 95%, per le altre magistrature non si scende mai sotto il 90%.

Le donne rappresentano, nel complesso, un terzo del personale, ma superano la metà della composizione magistratuale dei livelli più bassi, ciò che comporterà nei prossimi anni, per gli effetti congiunti del *turn over* e dell'avanzamento automatico di carriera, un miglioramento della loro presenza.

L'anzianità media dell'intero settore supera i 17 anni, con punte notevolissime per la Corte dei conti (di dieci anni superiore a quella delle altre magistrature) e minime per la Magistratura ordinaria (poco più di 16 anni) e militare, fatto che incide naturalmente sulla retribuzione media, legata all'anzianità di servizio.

ANZIANITA' MEDIA DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA

MAGISTRATURA	1997	Scostamento media	1998	Scostamento media
Avvocatura dello Stato	17,76	-10,78	17,10	-10,92
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	20,76	+3,40	14,97	-2,30
Corte dei conti	27,94	+10,52	28,02	+10,32
Magistratura ordinaria	16,60	-0,76	16,72	-0,54
Magistratura militare	16,67	-0,68	17,61	-1,00
TOTALE	17,36		17,26	

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

La dislocazione dei magistrati sul territorio è fisiologicamente decentrata al massimo per la magistratura ordinaria (oltre i 4/5 dei magistrati opera fuori del Lazio), minima per la Corte dei conti, in attesa degli effetti derivanti dalla recente approvazione del nuovo regolamento (G.U. n. 156 del 6.7.2000) sul decentramento del controllo.

11.4.2 La spesa.

La spesa per le retribuzioni del personale di magistratura è caratterizzata dall'adeguamento retributivo automatico di cui alla legge n. 27/1981 e dalla mobilità verticale conseguente al meccanismo automatico di avanzamento in carriera.

La spesa sostenuta per le retribuzioni nel 1998 ammonta a 1.522 miliardi (tabella 6). Il costo del personale si attesta sui 2000 miliardi, in leggera flessione rispetto al 1997, ma in aumento di quasi il 10% rispetto al 1996.

Le spese per contributi a carico dell'Amministrazione hanno superato i 500 miliardi. Ciò significa che rispetto al 1995 tale spesa si è triplicata.

La retribuzione media annua riferita all'anno 1998 (tabella 7) è più elevata per la Corte dei conti (228 milioni) e la Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi regionali) (218 milioni) rispetto alla Magistratura militare (129 milioni) e alla Magistratura ordinaria (145 milioni). Ciò dipende dalla differenza di anzianità di servizio media fra le varie magistrature, prima illustrata.

Dall'esame della composizione della spesa per voci retributive, si rileva l'insignificanza degli emolumenti accessori.

Tabella 5

PERSONALE IN SERVIZIO NELLA MAGISTRATURA NEGLI ANNI 1997 e 1998

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	Dotazione organica	31.12.96		31.12.97		Dotazione organica	31.12.97		31.12.98	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	425	401	47	388	46	425	388	46	363	45
Corte dei conti	397	361	37	324	37	377	323	54	294	48
Magistratura ordinaria	9.109	8.450	2.570	8.420	2.685	9.109	8.420	2.685	8.578	2.860
Magistratura militare	1.033	771	253	738	276	1.033	786	247	737	277
TOTALE	10.544	9.767	2.763	9.753	2.896	10.544	9.753	2.896	9.875	3.071

PERSONALE IN SERVIZIO NELLA MAGISTRATURA NEGLI ANNI 1997 e 1998
% DI COPERTURA, DI COLONNA E VARIAZIONI PERCENTUALI

MAGISTRATURA	RILEVAZIONE 1997					RILEVAZIONE 1998				
	% copertura	% colonna		Variazione % 1997/1996		% copertura a	% colonna		Variazione % 1998/1997	
		Totale	Di cui donne	Totale	Donne		Totale	Di cui donne	Totale	Donne
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	91,3	4,0	0,5	-3,2	-2,1	85,4	3,7	0,5	-6,4	-2,2
Corte dei conti	91,3	3,1	0,7	-2,7	-1,6	96,6	2,5	0,7	1,7	1,5
Magistratura ordinaria	92,4	86,3	27,5	-0,4	4,5	94,2	86,9	29,0	1,9	6,5
Magistratura militare	92,4	15,0	5,1	-3,2	-1,0	94,3	10,9	4,1	1,2	0,7
TOTALE	92,5	100,0	29,7	-0,1	4,8	93,7	100,0	31,1	1,3	6,0

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

SPESA PER COMPETENZE FISSE E INDENNITA' NEL 1998 PER IL PERSONALE DI
MAGISTRATURA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	Assegno per nucleo familiare	Indennità pagate con capitoli di stipendio	TOTALE (A)	Recuperi per assenze, ritardi, ecc.	Arretrati per anni precedenti	TOTALE (*) (B)
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	66.142.881	6.545.894	0	6.188.734	0	6.972.666	85.850.175	-94.965	635.720	86.390.930
Magistratura ordinaria	893.464.334	132.277.382	0	85.674.922	0	129.973.288	1.241.389.926	-6.188.407	7.741.543	1.242.943.062
TOTALE	1.106.418.594	154.118.078	0	105.363.725	3.642	153.253.731	1.519.157.770	-6.421.513	8.807.615	1.521.543.872

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

SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE NEL 1998 PER IL PERSONALE DI
MAGISTRATURA

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Straordinario	Indennità di rischio	Indennità deriv. da provv. specifici	Fondo di Produttiv. collettiva	Fondo per la qualità prest. individ.	Arretrati per anni prec.	Altre spese accessorie e inden. varie	TOTALE COMPETENZE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Consiglio di Stato e T.T.AA.RR.	213.255	0	0	0	0	0	0	213.255	86.063.430	86.604.185
Magistratura ordinaria	388.000	0	0	0	0	0	12.463	400.463	1.241.790.389	1.243.343.525
TOTALE	1.308.558	0	0	0	0	0	12.463	1.321.021	1.520.478.791	1.522.864.893

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

Tabella 7

**RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA
NEL 1998**

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	167.999	16.626	0	15.719	200.344	17.731	542	0	18.274	218.618	241	1.617
Magistratura ordinaria	104.499	15.471	0	10.020	129.991	15.287	46	1	15.334	145.325	728	911
Magistratura militare	20.708	3.255	0	3.805	27.768	3.511	7	0	3.518	31.286	10	15
TOTALE	112.427	15.683	0	10.738	138.847	15.592	133	1	15.726	154.573	653	896

**RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA PRO-CAPITE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA
NEL 1998 - % DI SCOSTAMENTO DALLA MEDIA**

(Importi in migliaia di lire)

MAGISTRATURA	Stipendio	Indennità integrativa speciale	R.I.A.	Tredicesima mensilità	TOTALE	Indennità varie	Straordinario	Altre indennità e competenze accessorie	TOTALE	Retribuzione	Recuperi	Arretrati
Consiglio di Stato e TT.AA.RR.	+49,4	+6,0		+46,4	+44,3	+13,7	+307,5	-100,0	+16,2	+41,4	-63,1	+80,5
Magistratura ordinaria	-7,1	-1,4		-6,7	-6,4	-2,0	-65,4	-21,8	-2,5	-6,0	+11,5	+1,7
Magistratura militare	+19,6	+2,7		+3,0	+1,6	1,1	-26,3	-100,0	+2,6	+6,0	+1,0	-100,0

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

11.5 Il personale statale: i corpi di Polizia

11.5.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica

I dati considerati nel presente capitolo sono stati tratti in prevalenza dal conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato per il 1998² e dal sistema informativo integrato della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. Quando possibile, detti dati sono stati confrontati ed integrati con quelli direttamente acquisiti presso il ministero dell'interno (dipartimento della Pubblica Sicurezza) ed il Corpo della guardia di finanza, nonché con quelli ricavati (per l'Arma dei carabinieri) dalle note aggiuntive allo stato di previsione del Ministero della Difesa per gli anni 1998-2001.

Inoltre, sono stati utilmente consultati numerosi atti normativi, direttive e provvedimenti, con particolare riguardo a quelli pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

Utili notizie sono state ricavate anche dalla relazione conclusiva di un'indagine effettuata dai Servizi ispettivi di finanza pubblica sui costi delle forze di polizia³.

Questo paragrafo riguarda il personale delle Forze di polizia⁴ ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria - già Corpo degli agenti di custodia - e Corpo forestale dello Stato) e ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza).

Detto personale fa capo ai ministeri dell'interno⁵, della difesa⁶, delle finanze⁷, della giustizia⁸ e delle politiche agricole e forestali⁹.

² Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1998 - il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 115-132.

³ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi, Settore I, *Relazione conclusiva dell'indagine sulla razionalizzazione delle spese di personale e per l'acquisto di beni e servizi dei Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare*, Roma, 7.2.2000.

⁴ L'art. 16 della legge 1.4.1981, n. 121, prevede che sono forze di polizia la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo degli agenti di custodia (oggi Corpo di polizia penitenziaria) e il Corpo forestale dello Stato.

⁵ Art.1 della legge 1.4.1981, n.121, ed art.10 della legge 31.3.2000, n.78.

⁶ L'art.2, comma 2 del decreto legislativo 5.10.2000, n.297, prevede che l'Arma dei carabinieri dipende dal Capo di stato maggiore della difesa per quanto attiene ai compiti militari, e funzionalmente dal ministro dell'interno, per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per quanto attiene all'attività gestionale, l'Arma dipende dal ministero della difesa per quanto concerne il personale, l'amministrazione e le attività logistiche, e dal ministero dell'interno per l'accasermamento ed il casermaggio connessi con l'assolvimento dei compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché per l'utilizzazione delle risorse finanziarie finalizzate al potenziamento delle forze di polizia.

⁷ Art.1 della legge 23.4.1959, n. 189.

⁸ Nuova denominazione del ministero di grazia e giustizia, ai sensi dell'art. 55, comma 2 del decreto legislativo 300/1999.

Dal ministero dipende funzionalmente non soltanto il Corpo di polizia penitenziaria, ma anche il personale delle varie forze di polizia addetto alle sezioni di polizia giudiziaria.

⁹ Il Corpo forestale dello Stato, ricostituito con decreto legislativo 12.3.1948, n. 804, fu incardinato nella direzione generale delle foreste del ministero dell'agricoltura e delle foreste, divenuta poi direzione generale per l'economia montana e le foreste ai sensi dell'art.33 della legge 25.7.1952, n. 991, e direzione generale delle risorse forestali, montane e idriche in base all'art.6 del D.P.R. 15.3.1994, n. 197.

È opportuno precisare, al riguardo, che il comparto "Corpi di polizia" non coincide con il personale che svolge compiti di polizia.

Infatti, ad esempio non fanno parte di detti Corpi, pur svolgendo anche funzioni attinenti alla pubblica sicurezza:

- a) i vertici delle forze di polizia¹⁰;
- b) i prefetti titolari di sede, che sono autorità provinciali di pubblica sicurezza¹¹;
- c) il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza¹²;
- d) il personale delle forze armate impiegato in servizi di ordine pubblico;
- e) il personale dell'Amministrazione penitenziaria diverso da quello del Corpo della polizia penitenziaria;
- f) il personale del Corpo delle Capitanerie di porto, dipendente organicamente dal ministero della difesa - Marina militare, e funzionalmente dal ministero dei trasporti e della navigazione;
- g) il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco¹³;
- h) il personale del servizio ispettivo delle direzioni provinciali del lavoro¹⁴.

L'art.1, comma 1 della legge 4.12.1993, n. 491 ha soppresso il ministero dell'agricoltura e delle foreste; l'art.2, comma 1 ha istituito il ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; l'art. 1 del decreto legislativo 4.6.1997, n. 143 (emanato in base alla delega conferita con legge 4.6.1997, n. 59), ha soppresso il ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, trasferendo alle regioni, tra l'altro, tutte le funzioni e i compiti svolti da detto ministero in materia di foreste; l'art.2, comma 1 del medesimo decreto legislativo 143/1997 ha istituito il ministero per le politiche agricole; l'art.35, comma 3 del decreto legislativo 300/1999 stabilisce che le funzioni e i compiti del ministero delle politiche agricole in materia di polizia forestale ambientale saranno trasferiti all'istituendo ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; la legge 30.11.2000, n. 353, ha rivisitato i compiti del Corpo forestale dello Stato per quanto attiene agli incendi boschivi, prevedendo, tra l'altro, uno stretto collegamento tra il Corpo e l'Agenzia di protezione civile, ovvero, fino all'effettiva operatività della stessa, con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁰ Il Capo della Polizia di Stato (al tempo stesso, direttore generale della pubblica sicurezza) è un prefetto; il Comandante generale di carabinieri e quello della guardia di finanza sono ufficiali dell'esercito; il Capo della polizia penitenziaria è il magistrato Direttore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; il Capo del Corpo forestale è il direttore generale delle risorse forestali, montane e idriche, dirigente di prima fascia (contrattualizzato) del ministero delle politiche agricole e forestali.

¹¹ Ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge 1.4.1981, n. 121..

¹² L'art.9, comma 1 della legge 24.10.1977, n. 801, prevede che gli appartenenti al Comitato esecutivo per i servizi di informazione e la sicurezza (CESIS), al Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) ed al Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE) non rivestono la qualità di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria; tale qualità è sospesa durante il periodo di appartenenza al Comitato e ai Servizi per coloro che la rivestono in base agli ordinamenti dell'amministrazione di provenienza.

¹³ Ai sensi dell'art.16 della legge 13.3.1961, n. 469, e dell'art. 13 della legge 27.12.1973, n. 850, nell'esercizio delle proprie funzioni gli appartenenti al Corpo sono ufficiali o agenti di polizia giudiziaria. Peraltro, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 342 del 24.7.2000, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale concernente la mancata attribuzione agli appartenenti al Corpo dei vigili del fuoco dell'indennità prevista per il personale delle forze di polizia: ciò in quanto, tra l'altro, agli appartenenti a detto Corpo potrebbe comunque essere assicurato un trattamento economico correlato alla qualità e quantità del lavoro svolto, attraverso i previsti procedimenti contrattuali nel comparto di contrattazione collettiva relativo al personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (art. 6, del D.P.C.M. 30.12.1993, n. 593).

¹⁴ Si veda, da ultimo, l'art.8 del D.P.R. 10.10.2000, n. 333.

Per converso, non tutto il personale organicamente inserito nei Corpi di polizia svolge solo funzioni di polizia, atteso che l'Arma dei carabinieri ed il Corpo della guardia di finanza hanno anche compiti militari, che le forze di Polizia possono essere utilizzate anche per il servizio di pubblico soccorso¹⁵ e sono strutture operative nazionali di protezione civile¹⁶.

D'altra parte, non è agevole scorporare le funzioni di polizia da quelle propriamente militari, specialmente per quanto attiene all'Arma dei carabinieri; deve anche essere considerato che la partecipazione a talune missioni internazionali di pace all'estero di contingenti di carabinieri, finanziari e di appartenenti alla Polizia di Stato viene inquadrata da leggi speciali tra le funzioni di polizia, mentre in via ordinaria gli interventi all'estero dei carabinieri per il mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza sono ascritti ai compiti militari; così pure, non è agevole distinguere tra funzioni di polizia e funzioni di difesa delle frontiere per quanto attiene alla lotta all'immigrazione clandestina ed al contrabbando di armi, curata in particolare dal Corpo della guardia di finanza.

Deve anche essere evidenziato che di recente tende ad affermarsi una nuova categoria, quella degli "addetti a compiti di sicurezza pubblica"¹⁷, ovvero del "settore sicurezza"¹⁸, che riguarda a specifici fini il personale delle forze armate, dei Corpi di polizia, del Corpo dei vigili del fuoco e dei Corpi di polizia municipale¹⁹.

Le procedure che disciplinano i contenuti del rapporto d'impiego del personale delle forze di polizia (esclusi i dirigenti²⁰ ed il personale ausiliario di leva) sono stabilite dal decreto legislativo 12.5.1995, n. 195 (emanato in attuazione dell'art. 2 della legge 6.3.1992, n. 216), e si concludono con l'emanazione di un unico D.P.R., a seguito di accordo sindacale (per i Corpi ad ordinamento civile) e di concertazione (per i Corpi ad ordinamento militare).

Da un confronto tra l'art. 3, comma 7 del citato D.P.R. 195/1995 (concernente i Corpi civili) e l'art. 4 di detto decreto (concernente i Corpi militari), emerge la sostanziale identità delle materie oggetto, rispettivamente, di contrattazione e di concertazione, le quali comprendono, tra l'altro: il trattamento economico fondamentale ed accessorio; il trattamento economico di missione e di trasferimento; la durata

¹⁵ Art. 16, comma 3 della legge 121/1981 e art. 7, comma 3, lett. c), della legge 353/2000.

¹⁶ Art. 11, comma 1 della legge 24.2.1992, n. 225 ed art. 3, comma 3 del decreto legislativo 5.10.2000, n. 297.

¹⁷ Art. 39, comma 2 della legge 27.12.1997, n. 449.

¹⁸ La tabella 1 allegata al D.P.R. 30.8.2000, concernente la programmazione delle assunzioni per l'anno 2000, raggruppa sotto la voce "settore sicurezza" le assunzioni delle forze armate, dei Corpi di polizia e del Corpo dei vigili del fuoco.

¹⁹ L'art. 3, comma 1, punto 5.2 della legge 14.11.2000, n. 331, estende la riserva di posti in favore degli ex militari volontari ai Corpi di polizia municipale (oltre che ai ruoli civili del ministero della difesa); per converso, detta norma non menziona più la riserva di posti nel Corpo militare della Croce Rossa, prevista in precedenza dall'art. 3, comma 65, della legge 24.12.1997, n. 537.

²⁰ L'art. 4, comma 1 della legge 30 novembre 2000, n. 356 ha esteso ai dirigenti civili e militari delle forze di Polizia, con le stesse decorrenze per la parte normativa e dal 1° gennaio 2000 per la parte economica, le disposizioni del d.P.R. 16.3.1999, n. 254 concernenti molteplici aspetti del rapporto d'impiego.

massima dell'orario di lavoro settimanale; i congedi, le aspettative ed i permessi brevi; i criteri di massima per la formazione e l'aggiornamento professionale.

L'unica (peraltro, rilevante) differenza riguarda l'individuazione delle fattispecie, e delle misure da attribuire a ciascuna di esse, a cui destinare le risorse del fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali: per i Corpi civili, infatti, detta materia forma oggetto di contrattazione (finalizzata ad un accordo nazionale quadro di Amministrazione), mentre per i Corpi militari è oggetto di semplice informazione, propedeutica all'emanazione di distinti decreti del Ministro della difesa e del Ministro delle finanze, su proposta dei rispettivi Comandanti generali.

Con D.P.R. 16.3.1999, n. 254²¹, è stato disposto il recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999²²; in data 15.5.2000 è stato sottoscritto l'accordo nazionale quadro per la Polizia di Stato.

L'art. 12 della legge 28.7.1999, n. 266 ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione del personale dell'amministrazione penitenziaria; conseguentemente, è stato emanato il decreto legislativo 21.5.2000, n. 146.

La legge 31.3.2000, n. 78, ha conferito delega al governo in materia di riordino delle rimanenti quattro forze di polizia.

In attuazione della citata legge 78/2000, con decreto legislativo 5.10.2000, n. 297 sono state emanate "norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri", e con decreto legislativo 5.10.2000, n. 298 è stato disciplinato il "riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri".

Con decreto legislativo 5.10.2000, n. 334, sempre in attuazione della citata legge 78/2000, è stato provveduto al "riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato".

Secondo i dati del conto annuale, il comparto "forze di polizia" comprendeva al 31.12.1998 complessive 334.242 unità, di cui 1.417 dirigenti e 2.167 dipendenti con trattamento economico da dirigente²³; aggiungendo il personale di taluni ruoli della

²¹ Ammesso al visto della Corte dei conti a seguito della deliberazione della Sezione del controllo n.70/99 del 22.7.1999, e pubblicato nel supplemento ordinario alla G.U. n.180 del 3.8.1999. In sede istruttoria, erano state rappresentate perplessità circa la congruità della prevista copertura finanziaria e la compatibilità degli incrementi retributivi con i limiti imposti dai documenti di programmazione economico-finanziaria; la Sezione del controllo, peraltro, ha ammesso al visto il provvedimento, prendendo atto delle relazioni tecniche allegate al decreto e delle specifiche controdeduzioni dell'amministrazione.

²² Definiti con la specifica procedura di autorizzazione alla sottoscrizione da parte del Governo e di registrazione della Corte dei conti, prevista dal decreto legislativo 12.3.1995, n. 195, di recente modificato ed integrato dal decreto legislativo 31.3.2000, n. 129 ("Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12.3.1995, n. 195, in materia di rapporto di impiego del personale delle forze di polizia e delle forze armate").

²³ In base all'art. 43, commi 22 e 23 della legge 121/1981, ai funzionari del ruolo dei Commissari che abbiano prestato servizio senza demerito per 15 anni, è attribuito il trattamento economico spettante al primo dirigente, ed a coloro che abbiano prestato servizio per 25 anni il trattamento di dirigente superiore.

Polizia di Stato non considerati, e sottraendo i sottotenenti di complemento, il personale ausiliario di leva, gli allievi, il personale del Corpo forestale di Trento e i cappellani militari, si hanno 309.064 unità di Corpi statali di polizia in servizio a tempo indeterminato.

Rapportando il numero dei dipendenti delle forze di polizia a tempo indeterminato al totale dei pubblici dipendenti a tempo indeterminato, l'incidenza del comparto "forze di polizia" è pari a circa il 10%; detto comparto si pone al quarto posto, dopo la scuola, il servizio sanitario e gli enti locali, ma prima dei ministeri e delle forze armate.

Nell'ambito del comparto, i vari Corpi hanno la seguente consistenza, sempre per quanto attiene al personale a tempo indeterminato²⁴:

Polizia di Stato	100.348	32,6%
Carabinieri	98.312	31,6%
Guardia di finanza	62.684	20,3%
Polizia penitenziaria	40.618	13,2%
Corpo forestale	7.102	2,3%
totale	309.064	100%

Se, anziché alle presenze, si fa riferimento alle dotazioni organiche²⁵, si ottengono risultati assai diversi per quanto riguarda i dati assoluti, ma sostanzialmente analoghi se considerati in percentuale:

Tenuto conto che detta norma si applica anche ai rimanenti corpi di polizia, si verifica che accanto a 330 dirigenti superiori-generalisti di brigata vi sono 1.193 unità con trattamento economico di dirigente superiore-generale di brigata, ed accanto a 1.029 primi dirigenti-colonnelli (di cui 642 con trattamento superiore) vi sono 1.616 unità con trattamento economico di primo dirigente-colonnello.

²⁴ Va calcolato, al riguardo, anche il personale della Polizia di Stato con compiti non operativi, mentre va sottratto il personale (non statale) del Corpo forestale della provincia autonoma di Trento.

I dati della Guardia di finanza comprendono anche 30 cappellani militari, relativamente ai quali si nutrono perplessità circa l'inserimento tra il personale in servizio a tempo indeterminato.

Andrebbe poi definita la posizione giuridica degli allievi, sia per esigenze di omogeneità (atteso che la Guardia di finanza li considera a tempo indeterminato mentre gli altri Corpi - presso i quali presta servizio la maggioranza degli interessati - a tempo determinato), sia per esigenze sistematiche, considerato che gli allievi, destinati in via normale a diventare di ruolo al termine del corso, sembrerebbero più assimilabili ai dipendenti a tempo indeterminato che a quelli a tempo determinato.

²⁵ Nella tavola 4.0.1 del conto annuale (relativa al personale in servizio nel 1998) sono quasi totalmente omesse le dotazioni organiche della Polizia di Stato nonché della Polizia penitenziaria, ove si considerino gli effettivi organici complessivi, non sussiste l'indicata eccedenza di 130.057 unità al 31.12.1998; al contrario, si hanno vacanze pari a circa il 13% del totale, se si fa riferimento al solo personale a tempo indeterminato (le vacanze scendono a circa il 5% del totale, se si calcolano anche i dipendenti in servizio a tempo determinato).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Carabinieri ²⁶	116.903	33%
Polizia di Stato	116.804	33%
Guardia di finanza	66.256	19%
Polizia penitenziaria ²⁷	44.406	12%
Corpo forestale	9.327	3%
totale	353.696	100%

Ove, poi, si tenga conto di tutto il personale statale di polizia in servizio (compresi gli ufficiali di complemento, gli ausiliari di leva, gli allievi ed i cappellani militari), la situazione al 31.12.1998 può essere così riassunta, per un totale di 336.832 unità:

Carabinieri ²⁸	113.436	34%
Polizia di Stato ²⁹	108.403	32%
Guardia di finanza ³⁰	66.319	20%
Polizia penitenziaria	41.571	12%
Corpo forestale	7.103	2%
	336.832	100%

Il costo del lavoro del comparto indicato nel conto annuale (oltre 21.293 miliardi), pari a circa il 10% del totale (circa 213.000 miliardi), è in linea con l'incidenza percentuale del personale, pari anch'essa a circa il 10%; peraltro, sull'effettivo livello di spesa verranno formulate più oltre talune osservazioni.

Sul costo del lavoro del comparto incidono in misura non trascurabile recenti leggi in tema di omogeneizzazione dei trattamenti economici delle forze di polizia, con particolare riguardo alla legge 28.3.1997, n. 85; ulteriori incrementi sono prevedibili a

²⁶ Viene qui riferito il dato complessivo indicato nel conto annuale. Deve essere evidenziato, peraltro, che nella nota aggiuntiva al bilancio del Ministero della Difesa per l'anno 1998 viene segnalato un dato molto diverso (100.632 unità), a cui vanno però aggiunte le unità (non specificate) in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (legge 23.8.1988, n.400), la Banca d'Italia (2.000 unità complessive ai sensi delle leggi 26.1.1982, n. 21 e 22.7.1998, n. 254) e il Ministero del Lavoro (143 unità complessive ai sensi dell'art. 9 bis, comma 14 introdotto dalla legge 28.11.1996, n. 608, che ha convertito con modificazioni il decreto legge 1.10.1996, n. 510). Inoltre, con la legge di bilancio vengono annualmente fissati i contingenti di ufficiali di complemento da ammettere alla ferma biennale (314 per il 1999), e di carabinieri ausiliari da arruolare (13.400 per il 1998 e 12.275 per il 1999).

²⁷ Il decreto legislativo 21.5.2000, n. 146 (pubblicato nella G.U. n.132 dell'8.6.2000, ed entrato in vigore il 23.6.2000) ha incrementato di 715 unità le dotazioni organiche della polizia penitenziaria, che attualmente ammontano ad un totale di 45.121 unità.

²⁸ Nella nota aggiuntiva allo stato di previsione del Ministero della Difesa per il 1999 (redatto nel settembre 1998) viene indicata per il 1998 una forza bilanciata di 112.692 unità, e per il 1999 di 111.033 unità (si suppone, sempre con esclusione dei contingenti in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Banca d'Italia e il Ministero del Lavoro). Per "forza bilanciata" (secondo la spiegazione contenuta nella citata nota aggiuntiva), si intende il valore convenzionale, considerato costante in ogni giorno dell'anno di riferimento, basato sulle previsioni delle presenze giornaliere del personale in servizio.

²⁹ Compresi gli appartenenti ai ruoli tecnico-scientifici, sanitari e della banda musicale.

³⁰ Compresi 30 cappellani militari.