

seguito dell'attuazione dei decreti legislativi di riordino delle carriere emanati in data 5.10.2000³¹.

In aggiunta ai benefici espressamente previsti dalle norme, ulteriori miglioramenti si realizzano o vengono comunque perseguiti in via giudiziale³².

In materia pensionistica, deve essere rilevato un frequente contrasto di orientamenti tra la giurisprudenza delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti e le deliberazioni della sezione del controllo della stessa Corte, ovviamente quando quest'ultimo organo si trovi ad assumere determinazioni su provvedimenti non emessi a seguito di giudicato³³.

Senza, ovviamente, formulare giudizi sul merito delle questioni decise, in questa sede deve essere evidenziato che l'obiettivo incertezza della materia (a cui non sempre riescono a porre rimedio apposite norme interpretative), unita all'alta probabilità di ottenere giudizialmente quanto negato in via amministrativa, può risolversi di fatto in un incentivo al contenzioso, con la conseguenza che la parte pubblica soccombente si trova spesso a dover pagare anche interessi e spese di lite.

³¹ Un esempio significativo di come possano aversi incrementi di spesa è fornito dal combinato disposto degli articoli 14, 16 e 21 del decreto leg.vo 5.10.2000 n. 334, in base ai quali 1.300 sovrintendenti, a suo tempo inquadrati nella qualifica di ispettore superiore di Polizia ai sensi dell'art. 13 del decreto leg.vo 12.5.1995 n. 197, transiteranno nel ruolo direttivo speciale dei commissari e - ove in detto ruolo raggiungano la qualifica di vice questore aggiunto - conseguiranno la nomina alla qualifica di primo dirigente con decorrenza dal giorno successivo alla cessazione dal servizio per limiti di età, infermità o decesso. In pratica, sia pure nell'arco di qualche anno, i sottufficiali potranno avere trattamento pensionistico di dirigente, tra l'altro con disparità di trattamento rispetto al personale del ruolo ordinario dei commissari, per i quali non è previsto il beneficio della nomina alla qualifica dirigenziale ai fini pensionistici.

³² Con sentenza 23-31.10.2000, n. 451, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.53 del decreto legislativo 12.5.1995, n. 201, concernente la disciplina transitoria di inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato. L'art. 8 della l. 30.11.2000 n. 356 ha conferito delega al Governo per emanare, entro il 31.12.2000, e senza oneri a carico del bilancio dello Stato, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del citato decreto legislativo 201/1995.

³³ Ad esempio, in sede di controllo è stata negata la valutabilità, ai fini dell'aumento della base pensionabile, dell'assegno previsto per i Corpi di polizia dall'art. 6, comma 1 del decreto legge 21.9.1987, n.387, convertito con modificazioni nella legge 20.11.1987, n. 472, mentre in sede giurisdizionale detta valutabilità è stata ammessa; così pure, in sede di controllo è stato affermato che i sei scatti attribuiti al momento del collocamento in quiescenza ai sottufficiali delle forze armate (compresi i carabinieri e la guardia di finanza) vanno calcolati sul solo ultimo stipendio, ivi compresi la RIA e gli scatti gerarchici, ma escluso l'assegno funzionale, mentre un orientamento opposto è emerso in sede giurisdizionale. Infine, la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio ha riconosciuto ai generali di divisione dei carabinieri e della guardia di finanza, all'atto del collocamento in ausiliaria, la speciale indennità pensionabile istituita per il Capo della polizia dall'art. 5, comma 3 della legge 1.4.1981, n. 121, estesa al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri ed al Comandante generale della guardia di finanza; la Sezione del controllo ha invece ricusato il visto ad un provvedimento (non emesso in esecuzione di giudicato) che faceva applicazione del citato indirizzo giurisprudenziale.

11.5.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

Il personale del comparto presenta la caratteristica di un numero elevatissimo di qualifiche, livelli, gradi, non sempre facilmente identificabili con specifiche esigenze di servizio.

Il legislatore ha avvertito l'anomalia di tale situazione, e con i recenti provvedimenti di riordino ha inteso porvi rimedio, sia per una migliore organizzazione³⁴ che per realizzare l'effettiva omogeneizzazione di trattamento tra le varie forze di polizia, e tra queste e le forze armate³⁵.

Appare non produttivo, quindi, evidenziare partitamente in questa sede una situazione destinata in breve tempo a modificarsi radicalmente.

11.5.2.1 Consistenza del personale

Per quanto attiene alla copertura dell'organico, si osserva che:

- a) i Carabinieri raggiungono una sostanziale copertura dell'organico (113.436 unità in servizio a fronte di dotazioni per 116.903 unità) solo grazie al consistente apporto degli ausiliari di leva e degli ufficiali di complemento;
- b) la Polizia di Stato (108.403 unità in servizio a fronte di 116.804 posti) presenta una situazione variegata, atteso che ad una sostanziale copertura degli organici complessivi della polizia operativa, si accompagnano fenomeni singolari, consistenti da un lato nella eccedenza di personale del livello iniziale (20.488 agenti di ruolo e 4.760 agenti ausiliari e trattenuti, per un totale di 25.248 agenti, a cui va aggiunta una quota non precisata di 2.047 allievi, a fronte di una dotazione organica di 14.589 unità)³⁶, e dall'altro nella notevole carenza di personale dei ruoli della polizia scientifico-tecnica³⁷;
- c) il Corpo della guardia di finanza presenta una situazione sostanzialmente equilibrata, atteso che la consistenza del personale comunque in servizio è praticamente pari alla dotazione organica (si ha, anzi, una lieve eccedenza);

³⁴ L'art.1, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 5.10.2000, n. 297, prevede espressamente che il riordino dell'Arma dei carabinieri è attuato mediante "la ridefinizione della struttura ordinativa, conferendo caratterizzazioni funzionali ai vari livelli gerarchici, che evitino duplicazioni di attività ed accrescano le capacità operative".

³⁵ La questione della perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri ha formato oggetto della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 277 del 3-12.6.1991, a seguito della quale si è resa necessaria l'emanazione del decreto legge 7.1.1992, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.3.1992, n. 216.

³⁶ L'apparente soprannumero, normativamente giustificato, è ampiamente compensato dal gran numero di vacanze nei livelli più elevati.

³⁷ A fronte di dotazioni organiche per complessivi 9.914 posti, di cui 80 dirigenti, il personale in servizio al 31.12.1998 era di appena 2.414 unità, di cui 48 dirigenti, ed al 31.12.1999 di 4.246 unità, di cui 47 dirigenti.

Ciò non significa, peraltro, che non vengano espletati i compiti tecnico-scientifici; infatti, l'art. 52 del D.P.R. 24.4.1982, n.337 prevede che il personale dei ruoli della polizia operativa che espleta attività tecnico-scientifica continua a svolgere i compiti cui è addetto fino a quando non saranno soddisfatte le esigenze di servizio di carattere tecnico-scientifico.

d) la Polizia penitenziaria presenta livelli elevati di carenza di personale, a cui pone rimedio solo parziale il ricorso agli ausiliari di leva³⁸;

e) il Corpo forestale, infine, presenta una situazione di grave carenza di organico, pari ad oltre un quarto, a cui oltre tutto non pone sollecito rimedio il ricorso agli ausiliari di leva³⁹.

Un fenomeno molto rilevante è il massiccio ricorso (soprattutto per i carabinieri) all'utilizzo di personale a tempo determinato (soprattutto ausiliari in servizio di leva); è da sottolineare, al riguardo, che il trattamento economico degli ausiliari, pur dopo le riduzioni apportate dall'art. 1, commi 116 e 117, della legge 23.12.1996, n. 662⁴⁰, non è molto dissimile da quello del personale di ruolo.

Deve anche essere evidenziato che già nel 1998 talune direttive del ministro dell'interno avevano previsto che il personale della Polizia di Stato fosse adibito esclusivamente a compiti di polizia, lasciando le funzioni amministrative al personale di supporto tratto dai ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno.

Tali direttive, peraltro, non hanno potuto essere adeguatamente osservate per l'insufficienza del personale di supporto; per ovviare a tale difficoltà, la legge 17.8.1999, n. 288 ha previsto l'immissione di complessive 5.000 unità di supporto (mediante inquadramento di talune categorie di personale della Polizia di Stato, ed assunzioni dall'esterno), da destinare a funzioni oggi svolte da appartenenti alla Polizia.

A quanto consta, dette immissioni - che, nelle aspettative dell'amministrazione, dovrebbero tradursi in risparmio di spesa, dato che il personale di supporto costa mediamente meno di quello operativo - non hanno ancora avuto luogo, per difficoltà di varia natura⁴¹.

³⁸ È da notare che, per motivi facilmente intuibili, la polizia penitenziaria presenta la particolarità di avere dotazioni organiche distinte per sesso (ad eccezione del personale dirigente e direttivo): 40.226 uomini, 4.180 donne, e 715 uomini e/o donne.

³⁹ Appena 1 unità in servizio al 31.12.1998, atteso il sistema di arruolamento a cadenza biennale.

⁴⁰ La norma ha previsto che agli ausiliari compete la paga netta giornaliera dei militari di leva, peraltro con l'aggiunta dell'indennità (pari a lire 750.000 mensili) di cui all'art. 3, comma 1 del decreto legge 25.7.1992, convertito con modificazioni dalla legge 23.12.1992, n. 386 (concernente "misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia")

Si ricorda che, pur dopo la riduzione della leva a dodici mesi, la durata del servizio ausiliario nei corpi di polizia è rimasta di quattordici mesi per gli ufficiali di complemento e di dodici mesi per gli ausiliari, ai sensi dell'art. 1, comma, comma 105 della legge 23.12.1986, n. 662.

Il ricorso agli ausiliari verrà meno allorché avrà pieno effetto l'abolizione della leva militare, e già nel periodo intermedio potrà aversi una contrazione numerica dei contingenti autorizzati a prestare servizio di leva nelle forze di polizia (art.3, comma 1, punto 3, lettera "l" della legge 14.11.2000, n. 331).

Rimarrà, invece, la riserva in favore dei militari in ferma volontaria congedati senza demerito, attualmente pari (in base all'art. 3, comma 63, della legge 24.12.1993, n. 537, ed al d.P.R. 2.9.1997, n. 332), al 60% dei posti delle carriere iniziali dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza e del Corpo forestale dello Stato, ed al 35% dei posti delle carriere iniziali della Polizia di Stato, ed in futuro da determinarsi a cura del decreto legislativo che dovrà essere emanato entro un anno dalla delega concessa con legge 14.11.2000, n. 331 (art. 3, comma 1, punto 5.2).

⁴¹ Tra l'altro, si è reso necessario rimodulare (con D.M. 27.3.2000) la ripartizione delle dotazioni organiche nei vari livelli e profili.

Il trasferimento, invece, alle Regioni, delle funzioni relative alla polizia amministrativa⁴², comporterà il passaggio alle Regioni stesse di 63 unità dei ruoli tecnici della Polizia di Stato.

Per quanto attiene alla distribuzione territoriale del personale, si osserva che nella tavola 4.0.6 del conto annuale è stato totalmente pretermesso il personale della P.S., ed anche altri dipendenti non sono stati censiti (ad esempio, quelli in servizio all'estero), sicché non risulta possibile formulare valutazioni sulla base di dati notevolmente parziali, riferiti a sole 208.012 unità su 321.498.

D'altra parte, deve rilevarsi che trattasi di dati sensibili, soggetti a vincoli di riservatezza.

Per ciò che attiene ai dipendenti medi nell'anno, ai dipendenti a tempo indeterminato medi nell'anno, ai dipendenti dei livelli medi nell'anno, ai dirigenti medi nell'anno, al tasso di dipendenti a tempo indeterminato, non sembra prudente formulare specifiche valutazioni, dovendo preliminarmente essere risolta la questione di fondo relativa alla identificazione del personale a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda, poi, il carico della dirigenza, si ritiene che ogni valutazione in proposito sia scarsamente significativa, tenuto conto che:

- a) le forze di polizia sono spesso guidate da dirigenti che non fanno parte delle forze stesse (ad esempio, prefetti e personale dell'amministrazione penitenziaria), sicché un calcolo che tenesse conto unicamente dei dirigenti di polizia sarebbe fuorviante;
- b) oltre ai dirigenti in possesso della specifica qualifica, esistono molti dipendenti con il trattamento economico dirigenziale, sicché sarebbe parziale la considerazione del solo personale in possesso di qualifica;
- c) una percentuale notevole del personale dei livelli è in servizio a tempo determinato (ufficiali di complemento, ausiliari di leva, allievi), sicché il confronto andrebbe correttamente operato con riferimento a tutto il personale, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato;
- d) non è possibile incorporare le funzioni di polizia da quelle militari, per quanto attiene ai Corpi ad ordinamento militare.

La scarsa significatività di indici non adeguatamente ponderati, in ordine al calcolo del rapporto tra dirigenti e personale dei livelli, risalta con ogni evidenza dalla constatazione che, a seconda dei criteri che si intendano adottare, il predetto rapporto può variare tra 1:236⁴³ ed 1:86⁴⁴.

Per quanto riguarda le assenze del personale, i dati contenuti nel conto annuale appaiono non agevolmente utilizzabili, sia per la loro incompletezza che per la preliminare esigenza che vengano chiarite ed omogeneizzate le modalità di rilevazione dei dati stessi⁴⁵.

⁴² In attuazione degli artt. 161, 162 e 163 del decreto legislativo 31.3.1998, n. 112.

⁴³ Nell'ipotesi che si consideri il solo personale con qualifica dirigenziale in rapporto a tutto il restante personale, compreso quello a tempo determinato.

⁴⁴ Nell'ipotesi che si consideri tutto il personale con trattamento dirigenziale (di qualifica od anche con il solo trattamento economico) in rapporto al solo personale a tempo indeterminato.

⁴⁵ Ad esempio:

a) non appare chiaro il criterio seguito dalle amministrazioni interessate per determinare la tipologia delle assenze per malattia, tenuto conto che per le forze di polizia è tuttora vigente il tradizionale istituto del

Ulteriori perplessità derivano dalla constatazione che il tasso di assenze risulta particolarmente elevato, notevolmente superiore anche a quello delle forze armate, che pure dovrebbe presentare caratteristiche di sostanziale omogeneità.

La prudenza richiesta per valutare i dati di cui trattasi impone, altresì, di usare cautela nel formulare giudizi sui fenomeni collegati, quali l'influenza delle assenze sul costo del lavoro.

11.5.2.2 Composizione del personale

Per quanto riguarda il tasso di femminilizzazione, esso è pari a circa il 5% se riferito al complesso delle forze di polizia, tanto ad ordinamento civile quanto ad ordinamento militare.

Tenuto conto, peraltro, che oltre metà del personale delle forze di polizia è ad ordinamento militare, che solo di recente⁴⁶ è stato legislativamente previsto il reclutamento su base volontaria di personale militare femminile, che nella polizia penitenziaria la componente femminile è normativamente limitata a circa un decimo dell'organico, e che il Corpo forestale ha una consistenza minima rispetto al totale delle forze di polizia, si ritiene opportuno esaminare in modo specifico il tasso di femminilizzazione della Polizia di Stato, unico Corpo civile a competenza generale e non soggetto a limitazioni normative per quanto attiene all'immissione di personale femminile.

Nella Polizia di Stato il tasso globale di femminilizzazione è pari a circa il 12%, dato che risulta peraltro doppiamente sbilanciato se esaminato per categorie di personale.

Infatti, la presenza femminile è pressoché nulla nelle qualifiche più elevate (a 41 anni dall'istituzione della polizia femminile, ed a quasi 20 anni dalla smilitarizzazione della polizia, nessuna donna è dirigente generale di P.S.⁴⁷, e solo il 3% degli altri dirigenti è donna, dato che scende al 2,5% se si considera anche il personale con trattamento economico da dirigente), mentre è di sesso femminile ben il 36% del personale direttivo (ruolo dei commissari); nei livelli, le donne sono l'11%, dato di tutto rilievo se si considera che le donne possono accedere soltanto per concorso, mentre gli

congedo straordinario per gravi motivi (che può comprendere anche la malattia), e che risultano calcolate sotto un'unica voce sia le aspettative per malattia che quelle per motivi di famiglia;

b) non si conosce sotto quale voce vengano indicati i periodi di astensione dal lavoro per maternità (se sotto la voce "congedo straordinario" o sotto quella "altre assenze");

c) non si conosce quale sia l'influenza statistica di taluni fenomeni, evidenziati nella citata relazione ispettiva dell'I.G.F., di istituti regolamentari interni dei singoli Corpi, quale il c.d. "riposo medico".

⁴⁶ Art. 1, comma 2, della legge 20.10.1999, n. 380, e decreto legislativo 31.1.2000, n. 24.

⁴⁷ Peraltro, al 31.12.1998 erano in servizio 12 donne con la qualifica di prefetto di 1^a classe o prefetto, di cui 6 titolari di prefettura, e quindi autorità provinciali di pubblica sicurezza.

È da osservare che le prime 2 donne-prefetto furono nominate con decorrenza 29.12.1990 (con l'attribuzione, ad una, delle funzioni di vice capo della Polizia ed all'altra, di capo del personale dei Vigili del fuoco) quasi 27 anni dopo che la legge 9.2.1963, n.66 aveva consentito l'accesso della donna ai pubblici uffici, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvo che per le forze armate ed i corpi speciali.

uomini aggiungono, alla via concorsuale, l'accesso mediante immissione in ruolo al termine del secondo anno di servizio come ausiliario, e l'immissione in carriera in forza della riserva del 35% dei posti a favore dei militari in ferma volontaria.

È ipotizzabile che il personale femminile della Polizia di Stato sia destinato a migliorare la propria collocazione nel Corpo⁴⁸, nella misura in cui la notevole presenza nel ruolo ordinario dei commissari si tradurrà, in futuro, in un incisivo aumento delle donne dirigenti, e tenuto conto che le donne sono quasi tutte molto giovani⁴⁹, e mediamente fornite di più elevati titoli di studio rispetto ai colleghi uomini⁵⁰.

Per quanto attiene al tasso di anzianità, è da osservare che l'82% del personale delle forze di polizia ha meno di 20 anni di servizio, tasso che sale al 92% se si considera anche lo scaglione fino a 25 anni di servizio, ed al 97% se si calcola anche quello fino a 30 anni⁵¹.

I motivi di un'anzianità media particolarmente bassa vanno ricercati in più fattori concorrenti:

a) le facilitazioni tuttora esistenti, malgrado taluni recenti ridimensionamenti⁵², per quanto attiene al pensionamento dei dipendenti delle forze di polizia, con particolare riguardo ai limiti di età⁵³ e di servizio per il collocamento a riposo, ai benefici economici attribuiti all'atto della cessazione, agli aumenti di valutazione del servizio prestato;

⁴⁸ Effetti in controtendenza potrebbero derivare dall'istituzione (con decreto legislativo 5.10.2000, n.334) del ruolo speciale dei commissari, nel quale verranno inquadrati, specie nel breve periodo, principalmente uomini.

⁴⁹ Solo 162 su 11.311 hanno più di 15 anni di servizio (si tratta quasi certamente di personale proveniente dalla disciolta polizia femminile; il 72% delle donne ha meno di 10 anni di servizio, in confronto al 43,5% degli uomini con uguale anzianità; se si considera tutto il personale con meno di 10 anni di servizio, le donne sono circa il 19,2%.

⁵⁰ Circa il 51% degli uomini ha frequentato soltanto la scuola dell'obbligo, a fronte del 15% delle donne; nelle qualifiche iniziali del ruolo degli ispettori, solo il 6% delle donne ha la licenza media, mentre più dell'83% ha un diploma di scuola superiore, ed oltre il 10% una laurea (per comparazione, si consideri che nelle qualifiche apicali del ruolo degli ispettori, in cui la presenza femminile è ancora insignificante per motivi legati all'anzianità, quasi il 37% degli uomini ha frequentato soltanto la scuola dell'obbligo; addirittura, circa il 10% dei dirigenti (che sono quasi tutti uomini) non ha la laurea (si tratta di personale che è entrato in carriera mediante frequenza dell'Accademia di Polizia - poi Istituto Superiore di Polizia, ovvero di ex ufficiali dell'esercito).

Il decreto legislativo 5.10.2000, n.334, ha soppresso la facoltà di accesso alla carriera direttiva mediante frequenza dei corsi dell'Istituto Superiore di Polizia, prevedendo quale unica via il concorso pubblico con il possesso del diploma di laurea (ed anzi, anche di ulteriori qualificazioni culturali); al tempo stesso, però, detto decreto ha istituito un ruolo direttivo speciale, al quale possono accedere gli ispettori superiori in possesso del titolo di studio di scuola media superiore.

In futuro, quindi, potrebbe aumentare la quota di personale direttivo non in possesso di laurea, con particolare riguardo al personale maschile (al 31.12.1998 rivestivano la qualifica di ispettore superiore 4.016 uomini e 554 donne; gli ispettori superiori in possesso di diploma di scuola media superiore erano 2.108 uomini e 401 donne).

⁵¹ Per un confronto, si consideri che per la sola Polizia di Stato i predetti indici sono pari, rispettivamente, all'80 e 97%, mentre per le forze armate gli stessi indici sono pari, rispettivamente, al 71, all'83 ed al 94%, e per i dipendenti dei ministeri al 76 e 94%.

⁵² L'art. 5 del D.lgs 30.4.1997, n. 165, ha "congelato", dal 2.7.1997, gli aumenti di servizio.

⁵³ I limiti di età sono stati recentemente elevati a seguito della legge 31.3.2000, n. 78 e dei relativi decreti delegati.

- b) il costante accesso (attraverso il passaggio in ruolo degli ausiliari trattenuti, e l'immissione di una quota degli ex militari volontari) di un considerevole contingente di giovani che hanno appena terminato il servizio militare;
- c) la perdurante attività concorsuale delle forze di polizia, sia in applicazione di leggi speciali che per la particolare attenzione riservata a dette forze dalle norme in materia di autorizzazione alle assunzioni⁵⁴.

11.5.2.3 Turn over

Secondo la tavola 4.0.4 del conto annuale, nel 1998 sono cessate 6.180 unità, di cui 126 donne: un dato abbastanza modesto, che corrisponde al 2% del personale a tempo indeterminato.

Mentre non desta meraviglia il fatto che i collocamenti a riposo per limiti di età (1.808 uomini e 79 donne) siano di entità estremamente contenuta, considerata la giovane età media degli appartenenti al settore, e tenuto conto che molti pensionamenti sono intervenuti negli anni immediatamente precedenti allo scopo di fruire di benefici e regimi pensionistici in via di eliminazione, non può nascondersi che appare anomalo il dato relativo alle cessazioni per dimissioni (2.393 uomini e 33 donne).

Ancor più meritevole di approfondimento appare il dato relativo alle cessazioni per non meglio specificate "altre cause" (1.816 uomini e 14 donne).

Il comparto presenta certamente un elevato tasso di sostituzione del personale cessato, malgrado la diversa impressione che potrebbe ricavarsi dall'esame della tavola 4.0.5 (specificamente dedicata alle assunzioni), secondo la quale nel 1998 sarebbero state assunte soltanto 1.294 unità, di cui 6 donne.

Invero, incrociando i dati acquisiti da varie fonti, si hanno risultati ben diversi.

Un primo dato è costituito dalle autorizzazioni ad assumere personale di polizia, recate dai vari decreti presidenziali emanati in attuazione dell'art. 39 della legge 449/1997, che possono essere così riassunte:

anni	1998	1999	2000	totale
Carabinieri	---	2.600	650	3.250
P.S.	2.000	4.564	1.450	8.014
Finanza	---	424	850	1.274
P. penitenziaria	1.300	---	800	2.100
C. forestale	---	17	400	417
totali	3.300	7.605	4.150	15.055

Di per sé, peraltro, i dati contenuti in dette autorizzazioni non consentono ancora di affermare che le assunzioni si siano effettivamente realizzate, e soprattutto che ciò sia

⁵⁴ L'art. 39, comma 2 della legge 27.12.1997, n. 449, ha previsto che "nell'ambito della programmazione e delle procedure di autorizzazione delle assunzioni, deve essere prioritariamente garantita l'immissione in servizio degli addetti a compiti di sicurezza pubblica".

avvenuto nell'anno indicato dal provvedimento autorizzativo⁵⁵: invero, proprio per il personale di polizia le assunzioni non possono essere effettuate in un qualsiasi momento, ma solo quando sono disponibili gli istituti di istruzione per il prescritto e necessario addestramento, con la conseguenza che possono aversi slittamenti da un anno all'altro.

Ora, pur riconoscendo che non necessariamente le predette autorizzazioni si sono tradotte in assunzioni effettive negli anni indicati, il dato relativo a 1.294 assunzioni nel 1998 appare scarsamente attendibile, solo che si consideri che la tavola 4.0.1 indica che nel 1998 sono entrate nel livello iniziale 26.142 unità, di cui 334 donne, e che al 31.12.1998 erano in servizio 10.840 allievi, di cui 1.248 donne⁵⁶.

Le discordanze possono essere chiarite, probabilmente, con due ordini di considerazioni.

In primo luogo, infatti, la specifica tavola concernente le assunzioni si riferisce soltanto alle nomine per concorso, mentre la tavola concernente la movimentazione del personale riguarda tutti gli accessi, compresi quelli non derivanti da concorso (passaggi in ruolo degli ex ausiliari trattenuti, nonché immissioni dirette degli ex militari volontari delle forze armate)⁵⁷.

Al riguardo, secondo dati acquisiti direttamente presso il ministero dell'interno, per quanto riguarda la polizia di Stato si sono avute le seguenti immissioni:

anno	1998	1999	totali
concorso	---	6.202	6.202
ex ausiliari trattenuti	2.557	2.602	5.159
ex militari volontari	437	---	437
	2.994	8.804	11.798

Dai dati suesposti - e ferma restando la necessità di un approfondimento della situazione per quanto concerne le altre forze di polizia - si evidenzia, da un lato, la scarsa significatività delle indicazioni recate dai decreti di autorizzazione alle assunzioni (con particolare riguardo all'anno di attuazione), e dall'altro la circostanza che la coesistenza di vari sistemi di accesso conduce alla conseguenza che le immissioni in ruolo avvengono per una parte molto consistente non mediante concorso ma per

⁵⁵ Sia perché i decreti autorizzativi vengono spesso emessi ad anno inoltrato, sia perché una percentuale rilevante di assumendi viene scartata alla visita medica e/o psicotecnica, con la conseguente necessità di uno scorrimento delle graduatorie.

⁵⁶ Il numero degli allievi, di per sé, non è indicativo del numero delle assunzioni a tempo indeterminato, atteso che i dati disponibili non distinguono tra allievi ufficiali di complemento ed ausiliari di leva da un lato, ed allievi destinati a diventare, al termine del corso, dipendenti a tempo indeterminato, quali vincitori di concorso.

Sicuramente allieve vincitrici di concorso sono le 1.248 donne segnalate nel conto annuale; peraltro, non può nascondersi qualche dubbio circa l'attendibilità di tale dato, che non sembra congruente con il numero delle assunzioni per concorso autorizzate per l'anno 1998 (complessive 3.300 unità, di cui 1.300 per la polizia penitenziaria, la quale ha una quota assai limitata di dotazioni organiche di personale femminile).

⁵⁷ In base all'art.3, comma 65, della legge 24.12.1993, n. 537 ed al D.P.R. 2.9.1997, n. 332, (norme recentemente modificate dall'art.3, comma 1 della legge 331/2000), secondo una programmazione quadriennale scorrevole dei reclutamenti (nelle forze armate) e delle assunzioni (nelle forze di polizia).

ingresso diretto, e con una preferenza di fatto per la componente maschile (i complessivi 5.596 provenienti dalla leva e dal servizio militare sono uomini).

11.5.2.4 Flessibilità

L'art. 1, comma 2 del D.P.C.M. 17.3.1989, n. 117, emanato in attuazione della legge 29.12.1988, n. 554, prevede che la disciplina del rapporto a tempo parziale non si applica, tra l'altro, al personale delle forze armate, a quello dei ruoli previsti dalla legge 1.4.1981, n. 121 ed a quello dei Corpi militarmente ordinati.

Per quanto concerne le modifiche del rapporto per collocamento fuori ruolo e comando presso altre amministrazioni, trattasi di fenomeni molto limitati: per quanto concerne, in particolare, il comando degli appartenenti alla Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, si evidenzia che l'art. 56 del D.P.R. 24.4.1982, n.335, prevede che il comando può essere disposto soltanto presso amministrazioni od enti che svolgono servizio di polizia, e che al di fuori di tale ipotesi è vietata l'assegnazione, anche temporanea, di personale a reparti od uffici non dipendenti dalle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza.

Abbastanza diffuso, invece, è il fenomeno del cosiddetto "fuori ruolo istituzionale" nelle qualifiche più elevate: si pensi, ad esempio, che a fronte di 15 dirigenti generali della Polizia di Stato in ruolo, ve ne sono altri 8 in posizione di fuori ruolo istituzionale.

11.5.3 Il personale del comparto: la spesa

11.5.3.1 La retribuzione

Occorre premettere che manca, allo stato, la possibilità di verificare attraverso i dati di bilancio la correttezza della rilevazione effettuata dall'amministrazione circa l'entità, la composizione e la distribuzione della spesa per il personale.

Invero, le risultanze del bilancio sono fortemente condizionate da varie circostanze:

1) per il personale della Polizia di Stato, la corresponsione delle competenze fisse avviene⁵⁸ principalmente mediante ordini di accreditamento ai prefetti, i quali dispongono l'emissione di appositi ordinativi in favore dei vari organismi della provincia (questure, reparti, scuole, ecc.), con la conseguenza che non è possibile ricavare, dai dati del sistema informativo Ragioneria-Corte dei conti, utili elementi per identificare i percettori delle somme, i singoli importi e le motivazioni degli stessi;

2) gli accreditamenti ai prefetti risultano spesso sovradimensionati, con la conseguenza che, dopo l'eventuale utilizzo in corso d'anno per sopperire a momentanee

⁵⁸ Ai sensi della legge 18.12.1970, n. 1137, e dell'art. 7, comma 1 del D.P.R. 7.8.1992, n. 417 (regolamento di amministrazione e di contabilità dell'amministrazione della pubblica sicurezza).

deficienze di cassa per altre finalità, vengono effettuati consistenti riversamenti in conto entrata⁵⁹;

3) il capitolo di bilancio concernente gli stipendi viene utilizzato per pagare sia le competenze del personale a tempo indeterminato che quelle del personale a tempo determinato, sicché manca la possibilità di distinguere i due tipi di spese;

4) le spese per stipendi ed altri assegni fissi equivalenti sono imputate alla competenza del bilancio dell'anno finanziario in cui vengono disposti i relativi pagamenti⁶⁰, sicché non vi è necessariamente corrispondenza tra somme pagate ed esercizio finanziario in cui è stato espletato il servizio;

5) è rimasta sostanzialmente inattuata la disciplina recata dall'art. 2, comma 4 del decreto legislativo 19.4.1986, n.138 (emanato in parziale attuazione dell'art.1, comma 2 della legge 7.8.1985, n. 428), secondo cui "i dati occorrenti per il riscontro della Corte dei conti sui pagamenti eseguiti in base a disposizioni delle direzioni provinciali del Tesoro sono resi disponibili per la Corte medesima attraverso il sistema informativo della direzione generale dei servizi periferici del Tesoro".

Invero, venuto meno (dapprima parzialmente, con la riforma recata dal decreto legislativo 3.2.1993, n. 29, e poi in via generalizzata, con la riforma dei controlli introdotta da una serie di decreti legge del 1993 e culminata con la legge 14.1.1994, n. 20) il controllo della Corte dei conti sui titoli di spesa, è anche venuto a mancare lo stimolo a programmare ed attuare l'inserimento nel sistema informativo di dati significativi ed elaborabili, che consentano di avere contezza dei dettagli e di effettuare aggregazioni e disaggregazioni: infatti, i dati presenti nel sistema sono del tutto insufficienti a tali fini, con particolare riguardo ai titoli relativi al pagamento di competenze al personale, atteso che nella maggior parte dei casi si tratta di titoli collettivi, di cui è possibile conoscere in via telematica soltanto il nominativo del capolista dei beneficiari e l'importo complessivo, senza accesso alla causale del pagamento ed al dettaglio del medesimo.

⁵⁹ La Corte dei conti ha già rilevato (*Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, volume II, tomo II, p.150) che delicato è il problema della gestione di fondi accreditati per stipendi nelle contabilità speciali dei prefetti, sempre di notevole entità, e che potrebbero essere utilizzati nell'anno in corso anche per altre finalità.

È da sottolineare che, dato il meccanismo della commutazione in quietanza di contabilità speciale delle prefetture, le somme accreditate risultano comunque uscite dal bilancio al momento dell'accredito, sicché l'eventuale riversamento parziale in conto entrate non produce, tecnicamente, economia di bilancio.

L'art. 18 del D.P.R. 20.4.1994, n. 367 ha previsto che l'amministrazione centrale dell'istituto incaricato del servizio di tesoreria predisponga mediante strumenti informatici il conto riassuntivo mensile e quello annuale, da trasmettere alla Direzione generale del tesoro ed alla Corte dei conti. Detta disposizione, peraltro, non sembra sia stata attuata, quanto meno con modalità tali da consentire un effettivo riscontro mediante lo strumento informatico.

⁶⁰ Art. 20, comma 6, della legge 5.8.1978, n. 468, inserito dall'art.2 della legge 7.8.1985, n. 428.

Soffermandosi, comunque, sull'aspetto "macro" del fenomeno, si segnala che il cap. 2501 del ministero dell'interno (concernente stipendi della Polizia di Stato)⁶¹ presenta i seguenti risultati generali (*in miliardi di lire*):

	1997	1998	1999	2000 ⁶²
stanziamento	6.371	6.395	6.421	7.146
mandati	2.256	1.648	1.589	
ordini	3.954	4.545	4.667	
impegni totali	6.210	6.193	6.256	
economie	161	202	165	

Le risultanze (in termini di competenza) dei capitoli relativi agli stipendi di tutte e cinque le forze di polizia presentano per il 1998 i seguenti impegni (*in miliardi di lire*):

Carabinieri	6.447
Polizia di Stato	6.193
Guardia di finanza	3.925
Polizia penitenziaria	2.187
Corpo forestale	462
totale	19.214

Il dato così ricavato, pur con tutte le limitazioni interpretative esposte in precedenza, appare in netto contrasto con quello indicato nel conto annuale (14.021 miliardi, di cui 212 per arretrati di anni precedenti).

Considerazioni analoghe possono essere svolte per quanto riguarda le competenze accessorie, con particolare riguardo al compenso per lavoro straordinario (pagato dal ministero dell'interno, sul cap. 2584, per tutte le forze di polizia, ad eccezione della polizia penitenziaria che ha propri stanziamenti).

Deve essere segnalato, al riguardo, che per tutto il personale delle forze di polizia la corresponsione delle competenze accessorie (con particolare riguardo al compenso per lavoro straordinario) avviene mediante aperture di credito ai prefetti, con la conseguenza che, senza un esame dei relativi rendiconti, manca la possibilità (per la stessa amministrazione centrale, prima ancora che per altri soggetti) di conoscere i dettagli dell'utilizzo delle somme.

Inoltre, il capitolo relativo allo straordinario, unico per tutte le forze di polizia (sul bilancio del ministero dell'interno) ad eccezione della polizia penitenziaria, viene utilizzato promiscuamente anche per pagare i compensi ad altro personale avente titolo ma non appartenente alle forze di polizia (ad esempio, l'intero personale dell'amministrazione civile dell'interno), sicché sarebbe possibile scorporare la quota delle forze di polizia soltanto attraverso un esame puntuale e generalizzato delle

⁶¹ Giova precisare che, oltre agli stipendi, con i fondi del cap. 2501 vengono liquidate molte altre competenze.

⁶² Nel 2000 lo stanziamento deriva dalla somma delle assegnazioni a quattro distinti capitoli, rispettivamente per stipendi netti (4.821 miliardi), oneri sociali a carico dell'amministrazione (1.689 miliardi), IRAP (578 miliardi) e fondo unico per l'efficienza dei servizi istituzionali (58 miliardi).

posizioni dei singoli beneficiari, da condurre necessariamente su documenti cartacei, attesa l'assenza nel sistema informativo dei dati occorrenti a tal fine.

Ciò premesso (e quindi con tutte le riserve che possono derivare dalle circostanze sopra evidenziate), il capitolo relativo allo straordinario delle forze di polizia presenta il seguente andamento (in miliardi) per la gestione di competenza:

	1997	1998	1999
stanziamento	1.394	1.361	1.433
mandati	393	313	302
ordini	962	971	1.046
residui	40	77	85
impegni totali ⁶³	1.394	1.361	1.433

Poiché il conto annuale espone, per il 1998, spese per lire 1.100 miliardi, bisognerebbe dedurre che la differenza (pari a 261 miliardi) tra i 1.361 miliardi del solo capitolo del ministero dell'interno ed i 1.100 miliardi del conto annuale abbia riguardato personale non appartenente alle forze di polizia, pagato sullo stesso capitolo.

In proposito, mentre non si hanno elementi per confermare o smentire un dato siffatto, non si può fare a meno di rilevare la particolare consistenza (circa il 19%) della componente retributiva che sarebbe da riferire al personale di supporto.

In presenza delle incertezze sopra delineate, non appare prudente fornire cifre e formulare valutazioni sulla retribuzione media lorda dei dirigenti e del personale dei livelli, sul rapporto retributivo dirigenti/ livelli, nonché sul tasso di retribuzione accessoria dei dirigenti e del personale dei livelli.

11.5.3.2 Il costo del personale e del lavoro

La tavola 4.0.9 del conto annuale (relativa alle assenze del personale) presenta notevoli incongruenze e difficoltà interpretative.

Invero:

1) risultano sommate le unità di personale interessate ai vari tipi di assenza (sicché il totale è notevolmente superiore a quello delle unità in servizio), mentre uno stesso soggetto può essere stato interessato a più tipologie di assenza;

2) non sembra prudente effettuare medie con riferimento ai soli soggetti concretamente interessati, anziché al totale dei dipendenti delle forze di polizia (nella prima ipotesi, infatti, non si avrebbe contezza del tasso di assenza delle forze di polizia, ma del tasso di assenza di quella quota che si è assentata);

3) i dati forniti dalle amministrazioni sono parziali, e taluni inattendibili;

5) non è chiaro sotto quale voce (se malattia, congedo straordinario o altro) siano considerate le assenze per gravidanza e puerperio.

⁶³ Si sono avute economie per importi irrisori, rispettivamente lire 230.670 nel 1997, 11.638.561 nel 1998 e 23.978 nel 1999.

Anche sotto altri aspetti, i dati da prendere in considerazione per determinare il costo del lavoro non appaiono sufficienti o congruenti.

In particolare, appaiono non attendibili i dati relativi alla Polizia di Stato (confluiti nella tavola 4.0.13) riguardanti:

a) spese per gestione mense ed assegni di vitto, vestiario ed equo indennizzo: a fronte, infatti, di un costo zero indicato dall'amministrazione, sta il fatto che i relativi capitoli di bilancio hanno avuto una consistente movimentazione (nel 1998, rispettivamente oltre 73 miliardi per mense; una quota non precisabile per vestiario, le cui spese fanno carico promiscuamente ad un capitolo che riguarda anche l'armamento; circa 27 miliardi per equo indennizzo);

b) spese per la formazione del personale: le spese effettive sono notevolmente superiori a quelle indicate, solo che si considerino la diffusione capillare degli istituti e delle scuole di polizia, le spese di impianto e di funzionamento, le spese per il personale addetto, ecc. (del resto, il solo capitolo specifico relativo al funzionamento degli istituti di istruzione ha avuto nel 1998 uno stanziamento di quasi 20 miliardi)

Poiché non vi sono motivi per presumere che dette incongruenze siano assenti nei dati delle altre forze di polizia, non sembra prudente formulare valutazioni sul costo del lavoro (nonché sull'incidenza della spesa per formazione sul differenziale costo del lavoro - costo del personale) prima di aver acquisito, in futuro, dati certi.

11.6 Il personale delle forze armate

11.6.1 Premessa

In tempi recenti e, in particolare nell'ultimo quinquennio, le Forze armate italiane sono state oggetto di radicali e, talvolta epocali, mutamenti organizzativi ed istituzionali: l'apertura al personale femminile⁶⁴, una nuova più ampia disciplina dell'obiezione di coscienza e del servizio civile⁶⁵, la riorganizzazione delle strutture e della distribuzione dei compiti fra i principali enti ed organismi operativi⁶⁶, la trasformazione dell'arma dei Carabinieri (in precedenza inquadrata nell'esercito) in quarta Forza armata con collocazione autonoma nell'ambito del Ministero della difesa⁶⁷, la conferma del meccanismo di concertazione per quanto attiene alla disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego e l'ampliamento delle materie regolabili con tale procedura⁶⁸.

Soprattutto, da ultimo, a conclusione di un lungo iter parlamentare, con la recente legge 14 novembre 2000, n. 331, viene istituito il servizio militare professionale, nell'ottica di una progressiva riduzione (fino ad un tendenziale azzeramento) del precedente regime della leva obbligatoria.

Denominatore comune di tutti i sopradescritti cambiamenti è stata l'esigenza di adeguare lo strumento militare nazionale con la capacità organizzativa ed il modo di operare delle Forze armate appartenenti ai tradizionali *partners* europei e internazionali, con i quali da tempo l'Italia collabora.

Il nuovo quadro geografico e strategico all'interno del quale l'Italia svolge, in quanto inserita nell'ambito di tradizionali alleanze ed organizzazioni internazionali un ruolo politico di primo piano, anche per la particolare collocazione geografica, al fine precipuo di garantire la sicurezza e la stabilità all'interno di aree a rischio, spesso vicine al nostro Paese, ha determinato la necessità di avere a disposizione una organizzazione militare in grado di rispondere, con adeguata professionalità e flessibilità, alle esigenze sopradescritte.

Ed in effetti, alla data del 31 ottobre 2000, le Forze armate italiane partecipano a numerose missioni, coordinate e promosse dall'ONU, dall'UEO, dalla NATO, nonché ad operazioni multinazionali e nazionali all'estero, per un totale di 8145 uomini impiegati⁶⁹.

⁶⁴ Legge 20 ottobre 1999, n. 380 e d.lgs 31 gennaio 2000, n. 24.

⁶⁵ Legge 8 luglio 1998, n. 230 e d.P.R. 28 luglio 1999, n. 352

⁶⁶ Legge 18 febbraio 1997, n. 25 (ristrutturazione dei vertici delle FF.AA. e dell'amministrazione della difesa);

D.lgs 16 luglio 1997, n. 264 (riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della difesa);

D. lgs 28 novembre 1997, n. 459 (riorganizzazione dell'area tecnico-industriale del Ministero della difesa);

D. lgs 28 novembre 1997, n. 464 (riforma strutturale delle Forze Armate).

⁶⁷ D. lgs 5 ottobre 2000, n. 297 e 298.

⁶⁸ Legge 31 marzo 2000, n. 129.

⁶⁹ L'elenco delle predette missioni, con indicazioni delle finalità e delle aree geografiche interessate e del personale impiegato è riportato nella nota aggiuntiva al bilancio di previsione per il Ministero della difesa per l'esercizio 2001.

Nell'ambito del sopradescritto quadro di riferimento è emersa, allora, la necessità di procedere da una parte ad una riqualificazione del personale e, dall'altra, ad una graduale, ma incisiva, riduzione del numero dei militari, con particolare riferimento alle categorie non in servizio permanente, derivante da una serie di concomitanti circostanze:

- la minore richiesta di presidi territoriali stabili soprattutto nelle regioni militari nord-est e nord-ovest per effetto del mutato scenario internazionale per fronteggiare il quale appare più idoneo il ricorso a formazioni non permanentemente dislocate in una determinata area geografica, ma pronte ad intervenire nei diversi teatri operativi;

- la crescita di importanza del fattore tecnologico che rende indispensabile puntare sulla qualità del rapporto uomini-mezzi piuttosto che esclusivamente sulla quantità della Forza impiegata;

- generiche esigenze di contenimento del bilancio del Ministero della difesa, sul quale gravano anche le risorse destinate al funzionamento dell'Arma dei Carabinieri, che, viceversa, proprio nel periodo di riferimento è stata oggetto di un notevole potenziamento per fronteggiare le ben note situazioni di emergenza nell'ordine pubblico.

Alla luce del sopradelineato quadro normativo di riferimento, che ha in parte già prodotto ed è destinato a produrre, a regime, importanti cambiamenti nella composizione e nell'organizzazione delle Forze armate con notevoli oneri di spesa, sia direttamente per il personale, sia per la formazione, l'addestramento, l'equipaggiamento e l'acquisto di materiali, si rivela allora quanto mai opportuna una ricostruzione il più possibile esatta ed aggiornata della situazione attuale al fine di valutare l'importanza dei mutamenti avvenuti, la congruità delle previsioni e delle scelte effettuate e, monitorare la progressiva attuazione dei nuovi istituti.

A tal fine, pertanto, nella stesura della presente relazione, limitata allo specifico aspetto del costo del personale e del lavoro, si è cercato di utilizzare non solo i dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria, aggiornati al 31.12.99⁷⁰ ma anche altre fonti documentali, provenienti dal Ministero della difesa, spesso elaborate specificatamente per supportare le più importanti decisioni politiche e legislative e la costruzione degli stanziamenti di bilancio⁷¹.

I dati aggregati ed elaborati dalla Ragioneria, nel Conto annuale, con il metodo censuario di una interrogazione condotta singolarmente per ciascun Ente militare, hanno infatti il pregio di garantire una tendenziale completezza dell'informazione. Il limite alla loro utilizzabilità è dato, peraltro, da una non aggiornatissima fotografia della realtà, e dalla elevata possibilità di errori ed inesattezze derivanti proprio dal numero

⁷⁰ 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

⁷¹ In particolare sono state utilizzate le relazioni di accompagnamento allo stato di previsione della spesa per il Ministero della difesa, relativamente agli esercizi finanziari 1998-2001, il manuale contenente le serie storiche dei principali dati finanziari di interesse della difesa, i risultati di una ricerca effettuata dagli Stati maggiori della difesa e dell'esercito sul trattamento economico delle Forze armate italiane in raffronto con alcuni dei principali Paesi europei con i quali l'Italia collabora, nonché alcune note, specificatamente elaborate, per quanto attiene ai costi della difesa e ad una ricostruzione delle diverse fonti normative che regolano la materia.

elevatissimo di soggetti interpellati e dalla molteplicità di informazioni dettagliate richieste.

Inoltre, la metodologia di raccolta e di elaborazione dei dati, come più volte segnalato, privilegia per ragioni di omogeneità con il restante personale pubblico, una classificazione per livelli economici, che non tiene conto delle specificità dell'organizzazione militare, articolata per carriere e gradi.

Per effettuare un confronto con le principali grandezze macroeconomiche e con i dati desumibili dalla statistica nazionale, si è allora rivelata più utile la consultazione dei documenti elaborati dal Ministero della difesa, più coerenti con le grandezze e con il sistema della contabilità nazionale, e maggiormente confrontabili con realtà diverse da quella italiana.

Di volta in volta, nel prosieguo della relazione, verrà data contezza delle fonti dalle quali i dati sono stati desunti e si cercherà di chiarire l'esatto significato della terminologia adoperata, atteso che non sempre in diversi documenti termini analoghi hanno il medesimo significato.

Nella elaborazione di serie storiche, nell'effettuazione dei confronti, si cercherà altresì di dar conto di eventuali incongruenze e imprecisioni nei dati utilizzati che saranno di volta in volta sottolineate.

11.6.2 Particolarità dell'ordinamento delle Forze armate

In attesa dell'entrata a regime del nuovo sistema delineato nel capitolo precedente, a tutt'oggi, l'organizzazione delle Forze armate è basata sulla distinzione fra militari di leva e categorie assimilate (volontari e allievi) e personale in servizio permanente di ruolo.

La disciplina del reclutamento mediante coscrizione obbligatoria è contenuta nel d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237, modificato dalle leggi 31 maggio 1975, n. 191, 24 dicembre 1986, n. 958 (che ha introdotto l'istituto della ferma di leva prolungata) e, da ultimo, dalla legge 8 luglio 1998, n. 230 (riguardante la nuova più ampia disciplina del ricorso alla obiezione di coscienza).

Il personale in servizio di ruolo è suddiviso nelle seguenti diverse carriere:

- Ufficiali: regolamentati per quanto attiene al reclutamento, allo stato giuridico e all'avanzamento in carriera dalla legge 10 aprile 1954, n. 113, da ultimo modificata con d.lgs 30 dicembre 1997, n. 490;
- Sottufficiali: regolamentati dal decreto legislativo 31 luglio 1954, n. 599 modificato da ultimo con il d.lgs 12 maggio 1995, n. 196;
- Volontari in servizio permanente: nuova categoria istituita dal d.lgs 12 maggio 1995, n. 196⁷².

Gli aspetti concernenti la disciplina militare applicabili a tutto il personale delle Forze armate sono stati da ultimo rivisitati dal d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, che contiene il nuovo regolamento in materia.

⁷² Un esame più approfondito della predetta normativa è contenuto nella relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997 - Corte dei conti - centro fotolitografico, 1998 - pagg. 114 e 115.