
CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

11.4 Il personale di magistratura**11.4.1 Struttura e consistenza**

Nessuna novità di rilievo ha interessato il personale appartenente alla carriera di magistratura.

Le ultime disposizioni al riguardo sono state emanate nel corso dell'anno 2001, per la magistratura ordinaria, e nel corso del 2000, per la magistratura amministrativa. Ambedue le norme hanno disposto un aumento della dotazione organica con decorrenza dall'anno 2001: di talché gli effetti conseguenti, sia sotto il profilo statistico sia sotto quello della spesa, esulano dal periodo al quale si riferisce la presente relazione.

Nell'anno 2000 la dotazione organica del personale di magistratura ha subito una lievissima flessione (sono previste 5 unità in meno) rispetto agli anni precedenti, se si eccettua la magistratura amministrativa che già dal 1999 aveva registrato un incremento organico di 6 unità, correlate al numero di magistrati addetti al consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana.

La componente femminile registra un discreto aumento (+ 300 unità circa) rispetto al 1998: l'incremento più cospicuo in termini assoluti riguarda la magistratura ordinaria (+ 252 unità) ma, in misura percentuale, quello maggiore è relativo alla Avvocatura dello Stato, che registra una presenza di personale femminile di oltre il 10% in più rispetto al 1998.

Anche per quanto concerne la dislocazione sul territorio nazionale, è confermato il massimo decentramento dei magistrati ordinari, di cui meno di un quinto opera nel Lazio, mentre, nonostante l'ormai avviato assetto regionale di tutte le sue funzioni, ancora non risulta realizzata una più congrua assegnazione negli uffici periferici dei magistrati della Corte dei conti, di cui quasi il 50% opera in sede centrale.

Restano altresì molto elevati i tassi di copertura, con particolare riguardo alla magistratura ordinaria.

Le *tabelle* che seguono (9 e 10) danno conto del personale in servizio nell'arco triennale 1998-2000 e delle relative percentuali di copertura rispetto alle dotazioni organiche.

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000***Tabella 9***Dotazione organica e personale in servizio*

CATEGORIA	31.12.1999			31.12.2000		
	Dotazione organica anno 1999	Personale in servizio		Dotazione organica anno 2000	Personale in servizio	
		Totale	di cui donne		Totale	di cui donne
Avvocatura dello Stato	370	336	101	370	335	105
Consiglio di Stato e T.A.R.	431	405	53	431	406	52
Corte dei Conti	537	512	75	532	497	75
Magistratura Ordinaria	9109	8.898	3.117	9109	8751	3112
Magistratura Militare	103	85	6	103	83	8
TOTALE	10.550	10.236	3.352	10.545	10.072	3.352

Tabella 10*Percentuali di copertura della dotazione organica*

CATEGORIA	RILEVAZIONE ANNO 1999					RILEVAZIONE ANNO 2000				
	% colonna		Variazione %			% colonna		Variazione %		
	% copertura	Personale in servizio		Personale in servizio		% copertura	Personale in servizio		Personale in servizio	
		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne
Avvocatura dello Stato	90,8	3,3	1,0	2,4	11,0	90,5	3,3	1,0	-0,3	4,0
Cons. di Stato e T.A.R.	94,0	4,0	0,5	11,6	17,8	94,2	4,0	0,5	0,2	-1,9
Corte dei Conti	95,3	5,0	0,7	-1,3	10,2	93,4	4,9	0,7	-2,9	0,0
Magistratura Ordinaria	97,7	86,9	30,4	3,7	9,0	96,1	86,9	30,9	-1,6	-0,2
Magistratura Militare	82,5	0,8	0,1	-2,3	-14,3	80,6	0,8	0,1	-2,3	33,3
TOTALE	97,0	100,0	32,7	3,7	9,1	95,5	100,0	33,3	-1,6	0,0

11.4.2 La spesa

La spesa complessiva per il personale di cui trattasi risulta caratterizzata da un trend in crescita, logica conseguenza di tre fattori: l'aumento del personale in servizio, che tende a coprire l'intera dotazione organica, il sistema di adeguamento

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

automatico delle retribuzioni di cui alla legge n.27/1981 e il sostanziale automatismo di avanzamento nella carriera per l'accesso alle varie qualifiche magistratuali.

Nell'ultimo triennio si passa da una spesa complessiva di 1.522 miliardi nel 1998, a 1.591 miliardi nel 1999, per attestarsi sui 1.669 miliardi nel 2000: l'aumento percentuale del 1999 rispetto al 1998 è pari al 4,5%, mentre quello del 2000 rispetto al 1999 è pari al 4,9%.

La retribuzione media annua pro-capite registra nel 2000 una variazione rispetto al biennio precedente (1998-1999), nel senso che la più elevata riguarda la magistratura amministrativa (245 milioni circa) e quella più bassa si riferisce alla magistratura ordinaria (156 milioni circa). Dall'esame della tabella 13 emerge che l'elemento che determina l'aumento per i magistrati amministrativi è dato dalla voce indennità varie, corrisposte nell'anno 2000, di gran lunga superiori a quelle corrisposte alle altre magistrature.

Le tabelle che seguono riportano gli elementi della spesa per gli anni 1999 e 2000.

Tabella 11

*Spesa per competenze fisse e indennità anni 1999 e 2000
per il personale della carriera magistratura*

(milioni di lire)

CATEGORIA	Anno	Stipendio	I.I.S.	13 ^a mens.	Ass. n. fam.	Idennità pagate con cap. di stipendio	TOTALE (A)	Recup. per assenze rit. ecc.	Arretr. Anni prec.	TOTALE (B)
Avv. Stato	2000									
	1999	48.598	5.330	4.494	0	5.928	58.475	288	52	64.115
C.d.S. e TAR	2000	72.645	7.376	6.687	0	7.532	94.240	350	613	94.503
	1999	69.984	6.663	6.384	0	7.126	90.158	74	78	90.161
Corte dei conti	2000	89.450	9.503	8.333	4	9.771	117.060	0	233	117.293
	1999	91.239	8.442	8.406	4	8.968	117.059	0	187	117.246
Magistr. Ordinaria	2000	977.540	150.507	80.439	13	152.202	1.360.701	7.055	14.631	1.368.277
	1999	940.855	134.887	89.496	5	148.095	1.333.123	27.158	9.893	1.296.072
Magistr. Militare	2000	9.955	1.440	674	0	1.458	13.527	0	0	13.527
	1999	8.870	1.383	854	0	1.493	12.600	0	0	12.600
TOTALE	2000	1.201.072	174.798	100.921	17	177.307	1.654.116	7.502	15.704	1.662.318
	1999	1.159.546	156.706	109.634	9	171.611	1.597.506	27.520	10.209	1.580.195

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000***Tabella 12**

*Spesa per competenze accessorie anni 1999 e 2000
per il personale della carriera magistratura*

(milioni di lire)

CATEGORIA	Anno	Straord.	Arretrati anni precedenti	Altre sp. access. e Ind. varie	TOTALE (C)	TOTALE A+C	TOTALE B+C
Avv. Stato	2000	605	-	-	605	69.193	69.323
	1999	49	-	-	518	58.993	64.633
C.d.S. e TAR	2000	73	-	4.402	5.526	99.766	100.029
	1999	70	-	332	552	90.710	90.713
Corte dei conti	2000	89	3	1	312	117.372	117.606
	1999	91	-	-	222	117.281	117.468
Magistr. Ordinaria	2000	978	1	-	360	1.361.061	1.368.637
	1999	941	9.897	-	10.224	1.343.347	1.306
Magistr. Militare	2000	10	-	-	-	13.527	13.527
	1999	9	-	-	-	12.600	12.600
TOTALE	2000	1.201	4	4.403	6.804	1.660.919	1.669.122
	1999	1.160	9.897	332	11.517	1.609.023	1.591.712

Tabella 13

*Retribuzione media annua pro-capite
del personale di magistratura anni 1999 e 2000*

(migliaia di lire)

CAT.	Anno	Stipendi	IIS	13 ^a Mens.	MEDIA TOTALE (A)	Indennità varie	Straord.	Altre Ind. Ass.	MEDIA TOTALE (B)	MEDIA TOTALE retribuzione (A+B)	Recup.	Arretr.
Avv. Stato	2000	154.140	17.881	14.335	186.356	18.997	1.812	0	20.809	207.165	291	679
	1999	148.166	16.251	13.701	178.118	18.074	1.580	0	19.654	197.772	878	158
C.d.S. TAR	2000	178.489	18.124	16.429	213.042	29.322	2.762	0	32.084	245.126	860	1.507
	1999	173.658	16.533	15.842	206.033	18.508	545	0	19.053	225.086	184	193
Corte dei conti	2000	173.689	18.452	16.181	208.322	18.975	599	7	19.581	227.903	0	459
	1999	180.315	16.684	16.613	213.612	17.724	439	7	18.170	231.782	0	369
Magistr. Ordinaria	2000	112.013	17.246	9.217	138.476	17.440	41	1	17.482	155.958	808	1.677
	1999	108.231	15.517	10.295	134.043	17.036	38	1	17.075	151.118	3.124	2.276
Magistr. Militare	2000	117.115	16.945	7.931	141.991	17.151	0	0	17.151	159.142	0	0
	1999	101.951	15.895	9.821	127.667	17.163	0	0	17.163	144.830	0	0
MEDIA TOTALE	2000	119.296	17.362	10.024	146.682	18.048	238	2	18.288	164.970	745	1.560
	1999	115.758	15.644	10.945	142.347	17.165	129	1	17.295	159.642	2.747	2.007

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

Tabella 14

*Ributuzione media pro-capite del personale di magistratura
nel 1999 e nel 2000 - % di scostamento dalle rispettive medie*

Magistr.	Anno	Stipendi	IIS	13 ^a mens.	MEDIA TOTALE (A)	Indennità varie	Straord.	Altre indennità e assegni	MEDIA TOTALE (B)	MEDIA TOTALE Ributuzione (A+B)	Recup.	Arretr.
Avv. Stato	2000	29,2	3,0	43,0	27,0	5,3	661,3	-100,0	13,8	25,6	-60,9	-56,5
	1999	28,0	3,9	25,2	25,1	5,3	1.125	-100,0	13,6	23,9	-68,0	-92,1
C.d.S. TAR	2000	49,6	4,4	63,9	45,2	62,5	1.060	-100,0	75,4	48,6	15,4	-3,4
	1999	50,0	5,7	44,7	44,7	7,9	322,5	-100,0	10,2	41,0	-93,3	-90,4
Corte dei conti	2000	45,6	6,3	61,4	42,0	5,1	151,7	250,0	7,1	38,1	-100,0	-70,6
	1999	55,8	6,6	51,8	50,1	3,3	240,3	600,0	5,1	45,2	-100,0	-81,6
Magistr. Ordinaria	2000	-6,1	-0,7	-8,0	-5,6	-3,4	-82,8	-50,0	-4,4	-5,5	8,5	7,5
	1999	-6,5	-0,8	-5,9	-5,8	-0,7	-70,5	0	-1,3	-5,3	13,7	13,4
Magistr. Militare	2000	-1,8	-2,4	-20,9	-3,2	-5,0	-100,0	-100,0	-6,2	-3,5	-100,0	-100,0
	1999	-11,9	1,6	-10,3	10,3	0	-100,0	-100,0	-0,8	-9,3	-100,0	-100,0

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

11.5 Il personale appartenente ai corpi di Polizia*11.5.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica*

Le problematiche connesse al funzionamento dei corpi di polizia, con particolare riferimento, in termini di efficienza, efficacia ed economicità, al personale che ciascun corpo impiega nell'assolvimento dell'attività istituzionale, sono particolarmente complesse.

La disomogeneità degli appartenenti ai singoli corpi di polizia, tutti facenti capo a ministeri diversi, la specificità stessa dei corpi di polizia, le funzioni, talvolta particolari e non similari, attribuite dagli ordinamenti, si riflettono sulle organiche discipline per essi previste, quasi sempre divergenti dalla normativa che regola il pubblico impiego, con implicazioni che limitano talora l'esercizio dei diritti previsti, in via generale, per il personale degli altri settori.

Gli sforzi compiuti dal legislatore negli anni, a cominciare dalla legge 1 aprile 1981, n. 121, che ha sancito il principio della equiparazione economica delle forze di polizia, qualunque sia il tipo di ordinamento, civile e militare, mirano, nella sostanza, a conseguire una omogeneità nel trattamento economico, obiettivo molto arduo e difficile, in conseguenza della atipicità nelle forme d'impiego del personale e nell'esercizio delle funzioni espletate.

Molto è stato fatto per attenuare divergenze e differenziazioni che avevano riflessi sul trattamento economico del personale, ma, nonostante l'impegno del legislatore, l'obiettivo non è stato ancora raggiunto.

Il personale dei corpi di polizia è composto, come è noto, dagli appartenenti alla Polizia di stato, all'Arma dei carabinieri, alla Guardia di finanza, alla Polizia penitenziaria ed al Corpo forestale dello Stato.

Non comprende, invece, il personale militare del Corpo delle capitanerie di porto, che, inquadrato nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, svolge anch'esso compiti di polizia ed i cui componenti militari rivestono la qualifica, in relazione al grado, di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria¹.

I dati presi in considerazione sono stati tratti, in prevalenza, dal sistema informativo integrato della R.G.S.- Corte dei conti.

¹ Art. 57, comma 3 del Codice di Procedura Penale; Art. 1235 del Codice della Navigazione.

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

I dati anzidetti sono stati, poi, confrontati ed integrati con quelli acquisiti direttamente nel corso dell'attività istruttoria, dal Ministero dell'interno (Dipartimento della pubblica sicurezza), dal Ministero della difesa, dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri, dal Ministero dell'economia e delle finanze (Comando generale della guardia di finanza), dal Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione della giustizia), dal Ministero delle politiche agricole e forestali (Direzione generale delle risorse forestali, montane e idriche).

Nella presente esposizione si ha riguardo sia alle Forze di polizia² ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), sia a quelle ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza).

Detto personale è alle dipendenze dei ministeri dell'interno³, della difesa⁴, delle finanze⁵, della giustizia⁶ e delle politiche agricole e forestali⁷. Il comparto "Corpi di polizia" comprende anche personale che non svolge compiti di polizia veri e propri, ma che esercita, comunque, funzioni attinenti alla pubblica sicurezza, quali:

- a) i vertici delle forze di polizia⁸;
- b) i prefetti titolari di sede, che sono autorità provinciali di pubblica

² 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.

³ Art. 1 della legge 1.4.1981, n. 121, ed art. 10 della legge 31.3.2000, n. 78.

⁴ L'art. 2, comma 2 del d.lgs. 5.10.2000, n. 297, prevede che l'Arma dei carabinieri dipende, tramite il Comandante generale, 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.

⁵ Art. 1 della legge 23.4.1959, n. 189.

⁶ Nuova denominazione del ministero di grazia e giustizia, ai sensi dell'art. 55, comma 2 del d.lgs. 300/1999.

⁷ Il Corpo forestale dello Stato, ricostituito con d.lgs. 12.3.1948, n. 804, fu incardinato nella direzione generale delle foreste del ministero dell'agricoltura e delle foreste, poi soppresso con legge 4/12/1993 n. 491, art. 1, comma 1.

La legge 30.11.2000, n. 353, ha, per ultimo, 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.

⁸ Il Capo della Polizia di Stato (al tempo stesso direttore generale della pubblica sicurezza) è un prefetto; il Comandante generale dei carabinieri e quello della guardia di finanza hanno rango sovraordinato ai generali di corpo d'armata; 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 del ministero delle politiche agricole e forestali.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

sicurezza⁹;

- c) il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza¹⁰;
- 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 delle infrastrutture e dei trasporti;
- g) il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco¹¹;
- h) il personale del servizio ispettivo delle direzioni provinciali del lavoro¹².

E' da ricordare, inoltre, che:

- gli ufficiali dei Carabinieri, allorché conseguono il grado di generale, conservano la qualifica di ufficiali di pubblica sicurezza, ma non quella di ufficiale di polizia giudiziaria, in base alle vigenti norme penali¹³;

- il personale organicamente inserito nei Corpi di polizia esercita anche compiti connessi al servizio di pubblico soccorso¹⁴ e alle attività di protezione civile¹⁵.

L'Arma dei carabinieri infine, già prima Arma dell'Esercito, con le speciali attribuzioni che da tale prerogativa derivano¹⁶, è stata elevata a rango di forza

⁹ Ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge 1.4.1981, n. 121.

¹⁰ 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 qualifica di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria; tale qualifica 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.

¹¹ 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).

¹² Si veda, da ultimo, l'art. 8 del D.P.R. 10.10.2000, n. 333.

¹³ Art. 57, comma 1, lettera B del C.P.P.

¹⁴ Art. 16, comma 3 della legge 121/1981 e art. 7, comma 3, lett. c) della legge 353/2000.

¹⁵ Art. 11, comma 1 della legge 24.2.1992, n. 225 ed art. 3, comma 3 del d.lgs. 5.10.2000, n. 297.

¹⁶ Art. 1 Regolamento organico dell'Arma, approvato con R.D. 14 giugno 1934, n. 1169.

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

armata¹⁷ ed è forza di polizia a competenza generale ed in servizio permanente di pubblica sicurezza, con compiti di vigilanza sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti delle pubbliche Autorità, di tutela dell'ordine pubblico, di prevenzione e repressione dei reati.

All'Arma medesima sono assegnati compiti militari¹⁸, tra i quali quello di polizia militare, di partecipazione alle operazioni di sostegno alla pace, fuori dal territorio nazionale e di sicurezza delle rappresentanze diplomatiche all'estero.

L'Arma dipende funzionalmente dal Ministro dell'interno per i compiti di ordine e sicurezza pubblica e, quale Forza armata, dal Ministero della difesa, tramite il Capo di Stato Maggiore della difesa¹⁹.

I provvedimenti emanati dal legislatore negli anni 2000-2001²⁰ assumono rilevanza fondamentale per l'Istituzione poiché modificano un impianto ormai secolare, per configurare una nuova struttura che, pur rimanendo saldamente ancorata alle tradizioni che la contraddistinguono ed al valore irrinunciabile della "militarità", si proietta sempre più efficacemente al servizio del cittadino.

La trattazione relativa al costo del lavoro delle forze di polizia deve necessariamente muovere dalla legge 1° aprile 1981, n. 121. Essa costituisce un intervento fondamentale del legislatore volto a dare valenza aggregativa nel settore della equiparazione economica delle forze di polizia, qualunque sia il loro ordinamento, civile o militare.

Le procedure che tuttora disciplinano il rapporto d'impiego del personale delle forze di polizia (esclusi i dirigenti²¹) ed il personale ausiliario di leva sono stabilite dal d.lgs. 12.5.1995, n. 195²², che prevede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica quale fase conclusiva degli accordi sindacali (propri dei Corpi ad ordinamento civile) e della concertazione (per quanto riguarda i Corpi ad ordinamento militare).

¹⁷ L. 31.3.2000, n. 78.

¹⁸ D.lgs. 5.10.2000, n. 297. L'assolvimento di tali compiti era già previsto dal regolamento generale dell'Arma e dal regolamento organico approvato con R.D. 1169 del 14 giugno 1934. Il quadro normativo di riferimento sarà completato dai decreti previsti dai d.lgs. 297, 298 del 5.10.2000.

¹⁹ Legge 31.3.2000, n. 78.

²⁰ Legge 31.3.2000, n. 78; d.lgs. 297, 298 del 5.10.2000.

²¹ 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.

²² Emanato in attuazione dell'art. 2 della legge 6.3.1992, n. 216.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

I contenuti di tali accordi riguardano, in particolare, il trattamento economico fondamentale ed accessorio; il trattamento economico e di trasferimento, l'orario di lavoro settimanale, i congedi, le aspettative ed i permessi brevi.

La procedura per la disciplina del rapporto d'impiego del personale non dirigente dei corpi di polizia anche ad ordinamento militare è, tutt'ora, diversa.

In particolare, per quanto attiene ai Corpi di polizia ad ordinamento civile (Polizia di stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale dello stato) il provvedimento normativo costituisce oggetto di contrattazione ed è emanato a seguito di accordo sindacale, mentre per le forze di polizia ad ordinamento militare, il D.P.R. è emanato a seguito di concertazione fra i Ministri competenti, alla quale partecipano, nell'ambito delle delegazioni dei Ministri della difesa e della finanza, il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza ed i rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - Sezione Carabinieri e Guardia di finanza -).

E' da rilevare che, nonostante il lungo tempo trascorso, la legge 121/81 non ha eliminato gli assetti normativi differenziati esistenti per i singoli corpi di polizia e che vigono tuttora le peculiarità concernenti, tra l'altro, modalità e limiti nell'arruolamento, dipendenze, gradi e qualifica, status, sistemi di avanzamento.

In particolare il trattamento economico di detto personale subisce sostanziali differenziazioni, in relazione all'assolvimento di funzioni collegate a specifiche indennità, diverse forme e tempi di progressione nelle qualifiche e nei gradi, sicchè l'omogeneizzazione dei trattamenti economici è ancora condizionata da diversi fattori che ne impediscono la piena attuazione, a parità di prestazioni e di responsabilità.

Per ciò che concerne, in generale, il trattamento economico del comparto, sono intervenuti nel biennio 2000-2001 disposti normativi che hanno prodotto notevoli riflessi.

Infatti, in ordine alle procedure che disciplinano i contenuti del rapporto d'impiego del personale delle forze di polizia, il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, è stato modificato ed integrato dal d.lgs. 31 marzo 2000, n. 129, mentre per le materie oggetto di concertazione, gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 195/95 sono stati modificati ed integrati dal d.lgs. n. 129/2000.

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

Anche il trattamento economico fondamentale ed accessorio, previsto dal D.P.R. 16 marzo 1999, n. 254, è stato, in parte, sostituito dal D.P.R. 9 febbraio 2001, n. 140, che ha recepito l'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile ed il provvedimento di concertazione delle Forze di polizia ad ordinamento militare relativo al biennio economico 2000-2002.

Sostanziali miglioramenti al trattamento stipendiale del primo dirigente, del dirigente e del dirigente superiore sono derivati al personale direttivo dall'art. 1 del decreto legge 3 maggio 2001, n. 157, convertito dalla legge 3 luglio 2001, n. 250 che ha contratto da 15 a 13 e da 25 a 23 anni l'attribuzione di detto trattamento stipendiale.

Con D.P.R. 16.3.1999, n. 254²³, è stato disposto il recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione relativi al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999²⁴; 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 d.lgs. 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 d.lgs. 5.10.2000, n. 297 sono state emanate "norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri", e con d.lgs. 5.10.2000, n. 298 è stato disciplinato il "riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri".

Infine, con d.lgs. 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".

²³ 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.

²⁴ Definiti con la specifica procedura di autorizzazione alla sottoscrizione da parte del Governo e di registrazione della Corte dei conti, prevista dal d.lgs. 12.3.1995, n. 195, di recente modificato ed integrato dal d.lgs. 31.3.2000, n. 129 ("Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 12.3.1995, n. 195, in materia di rapporto di impiego del personale delle forze di polizia e delle forze armate").

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

Dal Sistema informativo della R.G.S., risulta che il comparto "forze di polizia" comprendeva, al 31.12.2000, complessive 333.571 unità, di cui 1.451 dirigenti e 2.456 dipendenti, con trattamento economico da dirigente.

Sottraendo da tali dati i sottotenenti di complemento, il personale ausiliario di leva, gli allievi, il personale del Corpo forestale di Trento e i cappellani militari, si hanno 316.146 unità di Corpi statali di polizia in servizio a tempo indeterminato per l'anno 2000.

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% (il totale dei dipendenti a tempo indeterminato è pari a 3.105.381 unità al 31/12/2000).

Nell'ambito del comparto, i vari Corpi hanno la seguente consistenza, sempre per quanto attiene al personale a tempo indeterminato²⁵:

Polizia di Stato	104.118	32,9%
Carabinieri	99.548	31,4%
Guardia di finanza	64.314	20,3%
Polizia penitenziaria	41.474	13,2%
Corpo forestale	6.692	2,2%
Totale	316.146	100%

Se, anziché alle presenze, si fa riferimento alle dotazioni organiche (i dati sono stati tratti, in prevalenza, dal Sistema informativo), si ottengono risultati assai diversi per quanto riguarda i dati assoluti, ma sostanzialmente analoghi se considerati in percentuale, come emerge dal prospetto che segue:

²⁵ Va sottratto il personale (non statale) del Corpo forestale della provincia autonoma di Trento; i dati della Guardia di finanza comprendono anche 27 cappellani militari. 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.

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

Carabinieri ²⁶	115.581	33%
Polizia di Stato ²⁷	116.804	33%
Guardia di finanza	66.256	19%
Polizia penitenziaria ²⁸	45.121	12%
Corpo forestale	9.315	3%
Totale	352.677	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 31.12.2000 può essere così riassunta, per un totale di 333.413 unità:

Carabinieri	110.171	33,1%
Polizia di Stato	108.131	32,4%
Guardia di finanza ²⁹	65.327	19,6%
Polizia penitenziaria	41.477	12,4%
Corpo forestale	8.307	2,5%
Totale	333.413	100%

Il costo del lavoro del comparto indicato nella tab. 9b del sistema informativo (oltre 23.608 miliardi), pari a circa il 9% del totale (circa 213.000 miliardi), è in linea con l'incidenza percentuale del personale, pari a circa il 10%.

²⁶ Viene riferito il dato complessivo indicato nella tabella 1A del sistema informativo. Deve essere evidenziato, peraltro, che in una scheda informativa inviata dall'Arma viene segnalato un dato molto diverso per l'anno 2000 (100.625 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 dato relativo alla dotazione organica della Polizia di Stato è tratto dalla precedente relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 1998, in quanto la tabella 1A del Sistema informativo non riporta alcuna indicazione in proposito, né elementi più dettagliati si sono avuti dai dati acquisiti direttamente presso il Corpo.

²⁸ Il d.lgs. 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.

²⁹ Compresi 27 cappellani militari.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

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 seguito dell'attuazione dei decreti legislativi di riordino delle carriere emanati in data 5.10.2000³⁰.

A tale proposito, va menzionata la legge 29 marzo 2001 n. 86 che ha conferito delega al Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi per modificare la normativa sui livelli retributivi del personale delle forze di polizia e delle forze armate, ad esclusione di quello dirigente, prevedendo in luogo del vigente inquadramento nei livelli stipendiali l'introduzione di parametri di stipendio in relazione al grado o alla qualifica rivestiti.

11.5.2 Composizione e dinamica del comparto

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 organizzazione³¹ che per realizzare l'effettiva omogeneizzazione di trattamento tra le varie forze di polizia, e tra queste e le forze armate³².

³⁰ Un esempio significativo di come possano aversi incrementi di spesa è fornito dal combinato disposto degli articoli 14, 16 e 21 del d.lgs. 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 d.lgs. 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 sovrintendenti 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.

³¹ L'art.1, comma 2, lettera b) del d.lgs. 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".

³² La questione della perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri ha formato oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3.12. 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.

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

11.5.2.1 Situazione organica

Per quanto attiene alla copertura dell'organico, i provvedimenti di riordino, attuati dall'Arma dei Carabinieri, nei settori della organizzazione addestrativa³³, della organizzazione territoriale³⁴, nella organizzazione mobile e speciale, nei reparti per esigenze specifiche, nella organizzazione interforze, area ministero interno, e, soprattutto nell'area logistico-amministrativa, hanno consentito di ridurre, nell'ultimo triennio, dal 10 all'8% l'organico complessivo, con un recupero di 2.479 unità destinate al potenziamento delle strutture periferiche.

Sono state, infatti, trasferite alle sezioni amministrative dei comandi provinciali tutte le funzioni amministrative già gestite dalle oltre 4600 stazioni, nonché adottati provvedimenti per la gestione informatizzata dei magazzini, per la riduzione delle scorte, per la manutenzione assistita dei veicoli, per l'utilizzo del "catering".

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

- a) i Carabinieri raggiungono una sostanziale copertura dell'organico (110.171 unità in servizio, a fronte di dotazione organica per 116.345 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 carenza di personale, su cui, peraltro, non si hanno dati certi, poiché, come già detto, il Sistema informativo della Ragioneria non fornisce alcuna indicazione;
- 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);
- d) la Polizia penitenziaria presenta livelli elevati di carenza di personale, a cui pone rimedio, solo parziale, il ricorso agli ausiliari di leva;
- e) il Corpo forestale, infine, presenta una situazione di carenza di organico (8.307 unità in servizio a fronte di 9.315 posti), a cui oltre tutto non pone sollecito rimedio il ricorso agli ausiliari di leva.

³³ 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.

³⁴ Nessuna unità in servizio al 31.12.2000, atteso il sistema di arruolamento a cadenza biennale.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

Un fenomeno rilevante è il massiccio ricorso (in particolare 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. 662³⁵, non è di molto inferiore a quello del personale di ruolo.

La sospensione del servizio di leva prevista dal d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, ha già avviato un progressivo depauperamento del gettito dei Carabinieri ausiliari, che culminerà nel 2006, secondo le previsioni, con il loro azzeramento.

Per quanto riguarda la Polizia di stato già nel 1998 talune direttive del ministro dell'interno avevano previsto che il personale 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, tuttavia, non hanno trovato completa attuazione 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.

Dette immissioni, a quanto consta, - che, nelle aspettative dell'amministrazione, dovrebbero tradursi in risparmio di spesa, dato che il personale di supporto comporta mediamente costi inferiori rispetto a quello operativo - non hanno ancora avuto luogo, per difficoltà di varia natura³⁶.

³⁵ 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 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 d.lgs. che dovrà essere emanato entro un anno dalla delega concessa con legge 14.11.2000, n. 331 (art. 3, comma 1, punto 5.2).

³⁶ Tra l'altro, si è reso necessario rimodulare (con D.M. 27.3.2000) la ripartizione delle dotazioni