

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

Per quanto attiene alla distribuzione territoriale del personale, si osserva che la tabella 4 del Sistema informativo risulta incompleta (ad esempio, quella relativa alla Polizia di stato non riporta nessun dato), sicché è possibile formulare valutazioni sulla base di dati notevolmente parziali. Informazioni più dettagliate sono state fornite dall'Arma dei carabinieri la cui l'organizzazione territoriale rappresenta il fulcro delle attività d'istituto.

Della forza complessivamente destinata all'Arma territoriale - da Comando provinciale a stazione - il 35% opera nei capoluoghi ed il 65% in provincia; inoltre 242 (su un totale di 535) compagnie e 3.346 stazioni (4.667 totali) costituiscono unici presidi di polizia nei comuni ove sono ubicate.

In base ai dati forniti dall'Arma dei carabinieri la forza effettiva dei dirigenti, dei direttivi e dei non direttivi al 31.12.2000 è la seguente:

<i>FORZA EFFETTIVA DEL PERSONALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI^(*)</i>			
	1998	1999	2000
Dirigenti ^(**)	184	188	192
Direttivi	2.349	2.557	2.662 ^(***)
Non direttivi	110.398	111.183	106.811
Totali	112.931	113.928	109.665

^(*) dato del personale in servizio al 31/12 rilevato dal conto annuale esclusa la forza assente

^(**) dal grado apicale fino a quello di Col. incluso

^(***) comprese due donne

Rapportando il numero dei dirigenti dell'intero comparto al 31/12/2000 (1451) al personale totale del comparto alla stessa data (333.571), il carico della dirigenza è pari a 230 unità, vale a dire che ogni dirigente del comparto gestisce tali unità di personale.

Per quanto riguarda le assenze del personale, i dati contenuti nelle tabelle del Sistema informativo appaiono scarsamente utilizzabili, sia per la loro incompletezza che per la preliminare esigenza che vengano chiarite ed omogeneizzate le modalità di rilevazione dei dati stessi³⁷.

organiche nei vari livelli e profili.

³⁷ Ad esempio:

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

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 6% 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 recente³⁸ 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, il tasso di femminilizzazione viene limitato alla 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 13%, dato che risulta peraltro doppiamente sbilanciato se esaminato per categorie di personale.

Infatti, la presenza femminile continua ad essere 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.³⁹, e solo il 3% degli altri dirigenti è donna), mentre è di sesso femminile ben il

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 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".

³⁸ Art. 1, comma 2, della legge 20.10.1999, n. 380, e d.lgs. 31.1.2000, n. 24.

³⁹ 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

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

36% del personale direttivo (ruolo dei commissari); nei vari livelli, le donne sono il 12%, dato di tutto rilievo se si considera che le donne possono accedere soltanto per concorso, mentre gli 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 possa migliorare la propria collocazione nel Corpo⁴⁰, 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 giovani⁴¹, e mediamente fornite di più elevati titoli di studio rispetto ai colleghi uomini⁴².

Per quanto attiene al tasso di anzianità, è da osservare che l'80% 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 anni.

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

a) le facilitazioni tuttora esistenti, malgrado taluni recenti ridimensionamenti⁴³, per quanto attiene al pensionamento dei dipendenti delle forze di polizia, con particolare riguardo ai limiti di età⁴⁴ e di servizio per il collocamento a riposo, ai

donna ai pubblici uffici, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvo che per le forze armate ed i corpi speciali.

⁴⁰ Effetti in controtendenza potrebbero derivare dall'istituzione (con d.lgs. 5.10.2000, n.334) del ruolo speciale dei commissari, nel quale verranno inquadrati, specie nel breve periodo, principalmente uomini.

⁴¹ 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%.

⁴² 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).

⁴³ L'art. 5 del d.lgs 30.4.1997, n. 165, ha "congelato", dal 2.7.1997, gli aumenti di servizio.

⁴⁴ I limiti di età sono stati recentemente elevati a seguito della legge 31.3.2000, n. 78 e dai relativi

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

benefici economici attribuiti all'atto della cessazione, agli aumenti di valutazione del servizio prestato;

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 assunzioni⁴⁵.

11.5.2.3 Turn over

Al 31/12/2000 sono cessate 5.651 unità, di cui 153 donne: un dato abbastanza modesto, che corrisponde al 2,7% del personale a tempo indeterminato.

Il dato parziale relativo ai collocamenti a riposo per limiti di età, molto contenuto, (899 uomini e 86 donne) trova spiegazione nella giovane età media degli appartenenti al settore, e nel fatto che molti pensionamenti sono intervenuti negli anni immediatamente precedenti, allo scopo di fruire di benefici e regimi pensionistici in via di eliminazione. Gli altri due dati riferiti alle cessazioni per dimissioni (2.380 uomini e 33 donne) e soprattutto alle cessazioni per non meglio specificate "altre cause" (2.193 uomini e 30 donne) richiederebbero una più analitica disamina da parte dell'amministrazione.

Il comparto presenta certamente un modesto tasso di sostituzione del personale cessato; infatti, dalla tabella 2 del sistema informativo, relativamente all'intero aggregato "Corpi di Polizia", si ricava che i soggetti cessati dal comparto sono stati, alla data del 31/12/2000, 5.651, mentre gli assunti soltanto 431.

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, previste dai vari decreti presidenziali emanati in attuazione dell'art. 39 della legge 449/1997, che possono essere così riassunte:

decreti delegati.

⁴⁵ 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".

CAPITOLO 11 - IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

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 avvenuto nell'anno indicato dal provvedimento autorizzativo⁴⁶: 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.

In definitiva, 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 ingresso diretto.

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; infatti il "comando" degli appartenenti alla Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, è previsto (art. 56 del D.P.R. 24.4.1982, n.335) soltanto presso amministrazioni od enti che svolgono servizio di polizia, essendo vietata, al di fuori di tale ipotesi,

⁴⁶ 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.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

l'assegnazione, anche temporanea, di personale a reparti od uffici non dipendenti dalle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza.

E' da segnalare invece, è il cosiddetto "fuori ruolo istituzionale" nelle qualifiche più elevate: ad esempio, a fronte di 15 dirigenti generali della Polizia di stato in ruolo, ve ne sono altri 8 in detta posizione.

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, le rilevazioni effettuate 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 avviene⁴⁷ 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 la causale 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 deficienze di cassa per altre finalità, vengono effettuati consistenti riversamenti in conto entrata⁴⁸;

⁴⁷ 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).

⁴⁸ 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.

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

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 pagamenti⁴⁹, sicché non vi è necessariamente corrispondenza tra somme pagate ed esercizio finanziario in cui è stato espletato il servizio;

5) è rimasta sostanzialmente ancora inattuata la disciplina recata dall'art. 2, comma 4 del d.lgs. 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".

Ciò posto, i dati presenti nel sistema sono del tutto insufficienti a fornire elementi 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.

Pur in presenza di tali limitazioni, il cap. 2501 del ministero dell'interno (concernente stipendi della Polizia di stato)⁵⁰ presenta i seguenti risultati generali:

⁴⁹ Art. 20, comma 6, della legge 5.8.1978, n. 468, inserito dall'art.2 della legge 7.8.1985, n. 428.

⁵⁰ Giova precisare che, oltre agli stipendi, con i fondi del cap. 2501 vengono liquidate molte altre competenze.

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000**(in miliardi di lire)*

	1997	1998	1999	2000 ⁵¹
Stanziamiento	6.371	6.395	6.421	7.091
Mandati	2.256	1.648	1.589	2.081
Ordini	3.954	4.545	4.667	4.781
Impegni totali	6.210	6.193	6.256	6.862
Economie	161	202	165	22

Le risultanze (in termini di competenza) dei capitoli relativi agli stipendi di tutte e cinque le forze di polizia presentano per il 2000 i seguenti impegni:

(in miliardi di lire)

Carabinieri	6.811
Polizia di stato	6.862
Guardia di finanza	4.330
Polizia penitenziaria	2.363
Corpo forestale	489
Totale	20.855

Il dato così ricavato appare in linea con quello indicato nella tabella 9A del sistema informativo della R.G.S. (20.621 miliardi, di cui 128 per arretrati di anni precedenti), considerando che in tale importo non vengono ricomprese le spese per il fondo unico per l'efficienza dei servizi istituzionali che vengono conservate nei residui e pagate nell'esercizio successivo.

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).

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 aver prima

⁵¹ 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).

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

revisonati i relativi rendiconti, manca la possibilità (per la stessa amministrazione) di acquisire elementi circa l'utilizzo delle somme.

Inoltre, il capitolo del bilancio del Ministero dell'interno relativo allo straordinario, unico per tutte le forze di polizia ad eccezione della polizia penitenziaria, viene utilizzato promiscuamente anche per pagare i compensi ad altro personale non appartenente alle forze di polizia (ad esempio, il personale dell'amministrazione civile dell'interno), sicché non appare possibile, in base alla costruzione dell'attuale sistema informativo, acquisire elementi riguardanti esclusivamente le forze di polizia.

Ciò premesso (e quindi con tutte le riserve del caso), il capitolo relativo allo straordinario delle forze di polizia presenta il seguente andamento (in miliardi) per la gestione di competenza:

	1997	1998	1999	2000
Stanziamiento	1.394	1.361	1.433	1.155
Mandati	393	313	302	134
Ordini	962	971	1.046	1009
Residui	40	77	85	12
Impegni totali ⁵²	1.394	1.361	1.433	1.155

Poiché il sistema informativo espone in tabella 8C, per il 2000, spese per lire 1.265 miliardi, si può dedurre, in via approssimativa, che la differenza (pari a 110 miliardi) tra i 1.155 miliardi del suddetto capitolo del ministero dell'Interno ed i 1.265 miliardi indicati in tale tabella abbia riguardato personale non appartenente alle forze di polizia.

Secondo i dati del sistema informativo, la retribuzione media lorda⁵³ del totale dei dirigenti (1451) è pari a 120.052 milioni annui, mentre quella dei livelli è pari a 50.737 milioni annui.

⁵² Si sono avute economie per importi irrisori, rispettivamente lire 230.670 nel 1997, 11.638.561 nel 1998 e 23.978 nel 1999.

⁵³ E' stata calcolata facendo la media ponderata tra la retribuzione media lorda dei 1.063 primi dirigenti e quella dei restanti 388 dirigenti generali e superiori.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

Su tali dati è lecito avanzare le dovute riserve posto che, in via esemplificativa, il trattamento economico del personale dirigenziale dell'Arma dei Carabinieri supera, al livello iniziale, gli 86 milioni annui.

Sempre con le dovute cautele vanno considerati i dati relativi al tasso di retribuzione accessoria dei dirigenti di I fascia del comparto che incide sulla retribuzione complessiva in ragione del 21% (19% per quelli di II fascia), mentre, per i livelli, si attesta sul 10% della retribuzione complessiva.

11.5.3.2 Il costo del personale e del lavoro

Dall'analisi dei dati del sistema informativo della R.G.S. si ricava che il costo del personale del comparto al 31/12/2000 è pari a 22.896 miliardi, mentre la spesa per la retribuzione lorda del totale del personale ammonta a 16.446 miliardi.

Nell'anno 2000 la spesa per la formazione del personale è stata di 55 miliardi e il costo del lavoro, come risulta dalla tabella 9B, di 23.608 miliardi.

Rapportando il costo del personale e il costo del lavoro all'indicatore " dipendenti medi nell'anno " si ottengono il costo del personale e quello del lavoro unitario, che misurano il costo annuo unitario.

Per ogni unità di personale, per l'anno 2000, il costo del personale annuo è stato di circa 68 milioni, mentre il costo del lavoro unitario è stato di 70 milioni.

Dalla tabella 9B del Sistema informativo si desumono le spese per la gestione delle mense, per gli assegni di vitto, per l'erogazione dei buoni pasto e di tutte quelle voci che, sommate al costo del personale, compongono il costo del lavoro.

Confrontando i dati del 2000 con quelli riportati nei conti annuali degli anni precedenti, si ottiene la seguente serie storica (valori in migliaia di miliardi):

CORPI DI POLIZIA	1997	1998	1999	2000
Costo del personale	20.363.485.045	20.746.760.645	21.340.156.075	22.895.709.961
Costo del lavoro	20.835.377.401	21.293.270.547	22.080.064.304	23.608.572.138

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

11.6 Il personale appartenente alle forze armate*11.6.1 Premessa metodologica*

Le analisi di cui al presente capitolo sono state effettuate sui dati forniti direttamente dalle amministrazioni centrali competenti per la gestione del trattamento economico del personale delle Forze Armate (Ministero della Difesa – Direzione Generale per il Personale Militare e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto) e non su quelli risultanti dal “Conto annuale” edito a cura del Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato . Tale scelta è legata a due ordini di motivi :

1. maggiore tempestività delle fonti dirette, che hanno fornito dati relativi anche al 2001 (aggiornati fino al terzo trimestre e proiettati fino al termine dell’anno finanziario);

2. maggiore attendibilità dei dati “rilevati alla fonte”, assunti cioè direttamente dalle basi-dati con le quali vengono gestiti tutti gli adempimenti amministrativo-contabili relativi ai trattamenti economici oggetto di osservazione.

Le analisi sono state condotte sui dati relativi al quadriennio 1998/2001, per poter disporre di una serie storica significativa in relazione ai *trends* evolutivi tanto del personale in servizio quanto dei dati di spesa legati ai corrispondenti trattamenti economici .

Tutto il personale facente parte del comparto “Forze Armate” è stato suddiviso in 4 aree⁽⁵⁴⁾ ed in 5 categorie⁽⁵⁵⁾: ciò al fine di disporre di 20 raggruppamenti

⁵⁴ Esercito, Marina Militare, Aeronautica Militare e Capitanerie di Porto.

⁵⁵ Si tratta delle seguenti categorie:

1. **Ufficiali dirigenti**, comprendenti le unità che rivestono i vari gradi da Colonnello a Generale di Armata ;
2. **Ufficiali non dirigenti**, comprendenti le unità che rivestono i vari gradi da Sottotenente a Tenente Colonnello ;
3. **Sottufficiali**, comprendenti le unità che rivestono i vari gradi da Sergente a Primo Maresciallo luogotenente ;
4. **altro personale in servizio di ruolo**, comprendenti le unità che rivestono i vari gradi da Primo Caporal maggiore a Caporal maggiore capo scelto ;
5. **personale in servizio non di ruolo**, comprendente gli allievi delle Scuole ed Accademie, le unità di leva coscritta ed il personale volontario di truppa in ferma breve di cui all’art. 7 del d.lgs. n. 196/1995

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

caratterizzati dall'omogeneità dei criteri di erogazione dei rispettivi trattamenti economici, tale da consentire valutazioni comparative altrimenti poco significative.

In relazione alle finalità conoscitive che l'art. 60, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 attribuisce al presente referto, l'andamento dei trattamenti economici complessivi è stato comparato con i tassi di inflazione programmata (rilevati dai vari Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria relativi agli esercizi finanziari oggetto di osservazione) e con i tassi di inflazione reale (rilevati dal sistema informativo dell'ISTAT, quali "indici generali nazionali dei prezzi al consumo per l'intera collettività") fissati per il quadriennio 1998/2001 : ciò al fine di valutare la coerenza delle politiche retributive adottate nello specifico comparto con le linee programmatiche delineate nel vigente "Accordo sul costo del lavoro", stipulato il 23 luglio 1993 fra il Governo e le parti sociali, valido per l'intero mondo del lavoro, sia pubblico che privato, sia privatizzato che non.

Infine l'andamento quantitativo del personale in servizio è stato analizzato anche con riferimento alle norme delle leggi finanziarie emanate nel quadriennio 1998/2001 ⁽⁵⁶⁾ e delle altre specifiche leggi di settore disciplinanti le riduzioni dei quadri organici, al fine di valutare la rispondenza delle scelte gestionali adottate dalle amministrazioni centrali alle politiche pubbliche di settore fissate dal Parlamento.

Non sono state effettuate specifiche analisi sugli aggregati "Corpo militare della Croce rossa italiana" e "Servizio di assistenza spirituale – Cappellani militari", in quanto l'estrema esiguità delle corrispondenti unità in servizio (rispettivamente 1308 e 211 a fine 2000, su un totale di comparto pari a 271.118) e delle correlate retribuzioni complessive (rispettivamente 72,15 mld di lire e 17,84 mld di lire a fine 2000, su un totale complessivo di circa 10.500 mld di lire) è tale da escluderne la rilevanza nel contesto del presente referto .

⁵⁶ In particolare l'art. 39, comma 2, della legge n. 449/1997, che costituisce la norma base, e tutte le successive disposizioni programmatiche in materia di assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni : art. 22 della legge n. 448/1998, art. 20 della legge n. 488/1999, art. 51 della legge n. 388/2000 ed art. 19 della legge n. 448/2001.

CAPITOLO 11 — IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

11.6.2 Unità in servizio: trend evolutivo e riduzioni dei quadri organici

Nel quadriennio oggetto di osservazione (1998/2001) l'intero comparto registra una riduzione del personale pari al 6,2%, coerente con la previsione normativa di cui all'art. 39, comma 2, della legge n. 449/1997 (-1,5% nel 1999, -1% nel 2000, -1% nel 2001, per un totale del 3,5% nel periodo considerato). Tale dato, peraltro, si riflette in maniera non omogenea fra le varie componenti del comparto:

1. in tutte le 4 aree oggetto di analisi si osservano rilevanti incrementi della categoria "altro personale in servizio di ruolo", legati all'entrata in vigore del nuovo sistema di trattenimento in servizio dei militari di leva rafforzati senza demerito (volontari di truppa in servizio permanente e volontari di truppa in ferma breve, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 216/1992, dell'art. 3, comma 65, della legge n. 537/1993 e degli artt. 2 e 9 del d.lgs. n. 196/1995);
2. l'area Capitanerie palesa una contrazione globale del 5,9% legata alla sola riduzione del personale di leva (-20%), a fronte di un rilevante incremento di tutte le altre categorie;
3. l'area Esercito registra anch'esso una contrazione globale (-10%) maggiore di quella normativamente prevista, derivante da una netta riduzione dei quadri Ufficiali, oltre al personale di leva;
4. l'area Aeronautica denota una riduzione complessiva inferiore (-2,7%) rispetto alla citata previsione normativa;
5. l'area Marina evidenzia un incremento medio del 4,6% delle unità in servizio, in palese difformità rispetto a quanto previsto.

11.6.3 Trattamento economico complessivo (generale e medio): trend evolutivo e criticità rilevate

Il costo complessivo del comparto in esame cresce dai 9.100 mld di lire del 1998 ai 10.500 mld di lire del 2001, mentre il trattamento economico complessivo medio annuo (t.e.c.m.a.) ascende dai 31,5 mln del 1998 ai 34 mln del 1999 ed ai 40,5 mln del 2000, per poi ridursi a 38,7 mln nel 2001: tale ultima riduzione, però, è sostanzialmente legata al solo personale di leva dell'Esercito (la cui incidenza quantitativa sul totale delle unità in servizio nell'intero comparto è pari al 40%

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

circa), mentre tutte le altre categorie registrano comunque un incremento del trattamento economico medio rispetto all'anno precedente.

Per quanto concerne gli Ufficiali, sia dirigenti che non, il t.e.c.m.a. risulta sostanzialmente allineato fra Esercito, Marina ed Aeronautica, mentre palesa un *gap* rilevante rispetto alle Capitanerie. Il t.e.c.m.a. dei Sottufficiali risulta più eterogeneo: a fronte delle due aree Esercito ed Aeronautica sostanzialmente allineate, l'area Marina presenta un picco verso l'alto (+ 12%) e l'area Capitanerie un picco verso il basso (- 20%).

Abbastanza ridotte, infine, le forbici differenziali relative ai trattamenti economici medi delle restanti categorie.

Come anticipato in premessa, l'analisi comparativa dei *trends* evolutivi del trattamento economico rispetto ai tassi di inflazione (programmata e reale) viene effettuata al fine di valutare la coerenza tra il sistema del trattamento economico relativo allo specifico comparto e le linee di politica retributiva determinate dall'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993.

Si osserva, al riguardo, che a fronte di una coeva crescita del tasso di inflazione programmata pari al 6,5%⁽⁵⁷⁾ e del tasso di inflazione reale pari al 7,2%⁽⁵⁸⁾ nel periodo 1998/2001 soltanto le categorie Sottufficiali dei settori Esercito e Marina palesano un incremento triennale coerente con tali valori (rispettivamente 6,2% e 6,8%), mentre per tutti i restanti aggregati i trattamenti economici complessivi medi annui crescono in percentuali comprese fra il 9,3% (altro personale di ruolo del settore Esercito) ed il 72,7% (altro personale di ruolo del settore Capitanerie), passando attraverso incrementi delle retribuzioni complessive relative agli Ufficiali dirigenti che oscillano fra il 21,1% dell'Esercito ed il 43,6% delle Capitanerie.

Anche il confronto con la crescita media delle retribuzioni nell'intero ambito del pubblico impiego⁽⁵⁹⁾ conferma la "atipicità" del comparto in esame: l'incremento medio del 1999 sul 1998 risulta pari al 1,7%, quello del 2000 sul 1999

⁵⁷ 1,3 per il 1999, 2,3 per il 2000 e 2,8 per il 2001.

⁵⁸ 1,7 per il 1999, 2,5 per il 2000 e 2,8 per il 2001.

⁵⁹ Dati desunti dalla Tabella relativa all'indice delle retribuzioni contrattuali nell'intera Pubblica Amministrazione pubblicata sul sito Internet dell'ARAN ed aggiornata ad Ottobre 2001.

CAPITOLO 11 - IL PERSONALE NON CONTRATTUALIZZATO

al 2,4% e quello del 2001 sul 2000 (valore tendenziale) al 3,9%, per un totale del 8,1%.

Tale situazione di fatto, senz'altro meritevole di ulteriori approfondimenti che la Corte si riserva di svolgere, appare significativamente disallineata rispetto alle politiche salariali generalmente perseguite dal Governo, né risulta che nel corso dell'ultimo quinquennio siano stati emanati provvedimenti normativi autorizzativi di una politica salariale differenziata, per il comparto in esame, rispetto al resto del pubblico impiego, nel quale ancora si stenta ad introdurre strumenti che garantiscano il tempestivo recupero del c.d. "differenziale inflativo" (cioè la differenza fra il tasso di inflazione programmata, sulla base del quale vengono stanziati le risorse finanziarie destinate ai rinnovi contrattuali, e l'indice di incremento del costo della vita, che evidenzia il reale decremento del potere d'acquisto dei salari).

11.6.4 Trattamento economico fondamentale ed accessorio: incidenza sul trattamento complessivo e trend evolutivo

Il trattamento economico fondamentale medio annuo (t.e.f.m.a.) cresce generalmente in maniera coerente con il trattamento economico complessivo, conservando sostanzialmente lo stesso tasso di incidenza. Corrispondentemente il trattamento economico accessorio medio annuo (t.e.a.m.a.) conserva un margine di rilevanza molto limitato, mediamente inferiore al 5%.

Si notano, peraltro, talune situazioni meritevoli di evidenziazione:

- a. per gli Ufficiali dirigenti delle Capitanerie cresce significativamente il t.e.f.m.a. (dal 90,4% del 1998 al 94,3% del 2001) mentre decresce proporzionalmente il t.e.a.m.a. (dal 9,6% del 1998 al 5,7% del 2001). Ciò appare in controtendenza rispetto alle più recenti scelte di politica retributiva intervenute nell'area della dirigenza pubblica, dove l'esigenza di concedere più spazio possibile ai criteri meritocratici ha determinato una netta riduzione dei trattamenti economici fissi (e garantiti) rispetto alle componenti retributive (di posizione e di risultato) strettamente legate al livello delle responsabilità assunte ed al grado di conseguimento degli obiettivi posti in sede programmatica;

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

- b. al contrario, cresce il peso della componente retributiva accessoria per gli Ufficiali, dirigenti e non, della Marina, da un minimo dell' 8,4% ad un massimo del 16,3%, stabilizzandosi al vertice dell'intero comparto;
- c. un sensibile incremento del t.e.a.m.a rispetto al t.e.f.m.a. si registra anche per gli Ufficiali non dirigenti dell'Esercito (dal 4,7% del 1998 al 6,9% del 2001) e per gli Ufficiali dirigenti dell'Aeronautica (dal 7,5% del 1998 all' 11,4% del 2001).