

Polizia e magistrati

Giancarlo Lizzeri, | 25 marzo 2021

Premessa

Sul tema "giustizia e dintorni" la domanda che mi sono posto stavolta è la seguente: come si rapporta l'Italia rispetto ad altri Paesi in termini di forze di polizia e magistratura?

In merito non è stato possibile compiere quel lavoro di relativo approfondimento che siamo riusciti a fare su altri temi dell'apparato di giustizia in Italia[[note](#)]. Sullo stesso tema, [vedi a questo link](#) gli altri articoli pubblicati su welforum.it dall'autore[[note](#)]. Anche perché i confronti internazionali, che in altri casi sono risultati assai utili, in questo caso sono meno indicativi a causa di assetti istituzionali e organizzativi assai diversi tra Paese e Paese. Ci soffermeremo comunque su tre elementi sui quali i confronti sono di sicuro possibili: quante persone lavorano nelle forze di polizia, quanti sono magistrati, e quale è il livello della loro retribuzione. Rispetto ad altri temi già visti questo è forse il meno adatto ad un confronto tra Paesi: esistono in ogni Paese forti peculiarità sia nel sistema giuridico-legislativo che negli assetti organizzativi. Per questo ci siamo limitati a poche domande di fondo. Ma pur sempre di grosso interesse. Queste le principali conclusioni che emergono dall'analisi che segue:

- l'Italia spende non poco per le sue forze di polizia. In termini di incidenza sul bilancio dello Stato, circa il 20% in più rispetto alla media di altri 10 Paesi europei;
- l'Italia ha un numero molto elevato di persone che lavorano nelle forze di polizia, il più alto in Europa in rapporto alla popolazione. Nessun altro Paese ha tre distinte forze di polizia, ciascuna delle quali è di casa in tre distinti Ministeri, con tutte le duplicazioni e gli sprechi che ne derivano. Con la conseguenza che l'Italia ha molte più persone di altri Paesi che si occupano di sicurezza pubblica, ma con un risultato in termini di sicurezza percepita dai cittadini nettamente più basso rispetto ad altri Paesi (ne parlavo nella mail inviata il 4 gennaio);
- la retribuzione media delle forze dell'ordine una volta lasciava a desiderare. Ora supera quella media dei dipendenti dei Ministeri ed è di poco inferiore a quella dei dipendenti del sistema sanitario nazionale;
- in Italia, in rapporto alla popolazione di sono meno giudici che in altri Paesi e ancor meno pubblici ministeri. Le cause della nostra giustizia-lumaca dipendono non solo da questo, ma di sicuro dipendono anche da questo;
- la retribuzione dei giudici italiani si colloca nella fascia medio alta, in termini relativi, rispetto al resto d'Europa. La retribuzione dei pubblici ministeri italiani è addirittura a livello top in Europa;
- il caso limite opposto rispetto a quello italiano è dato da due Paesi scandinavi, Svezia e Danimarca. I due Paesi hanno, rispetto alla popolazione, tre volte il numero dei nostri pubblici ministeri, ma la loro retribuzione relativa è un terzo rispetto a quella del pubblico ministero italiano;
- i magistrati sono i dipendenti pubblici meglio pagati d'Italia (se si ignorano gli stipendi inarrivabili dei dipendenti della Camera e del Senato). Il magistrato italiano percepisce una retribuzione molto superiore a quella degli appartenenti al corpo diplomatico o di chi è in carriera prefettizia.

Pur nei suoi limiti, qualche significativa materia di riflessione emerge dal lavoro fatto.

Forze di polizia: numeri e spesa

L'Italia è un Paese che dedica una quota notevole di risorse ai servizi di polizia; spende infatti l'1,1% del reddito nazionale in tali servizi, il 22% in più rispetto alla media di 12 Paesi Europei (Tavola 1, seconda colonna). Solo la Spagna, tra 12 Paesi europei, ha una spesa più elevata (1,2% del Pil spagnolo). Gran Bretagna spende l'1%, Francia lo 0,9%, la Germania lo 0,6%. La spesa minore si registra in Danimarca (0,5%).

Tavola 1

PAESI	SPESA PER SERVIZI DI POLIZIA	UNITÀ DI POLIZIA OGNI 1000	A/B
	% PIL 2018 (A)	ABITANTI media 2016-2018 (B)	
Danimarca	0,5	1,9	0,26
Svezia	0,6	2,0	0,30
Germania	0,7	3,0	0,23
Austria	0,7	3,3	0,21
Francia	0,9	3,3	0,27
Portogallo	0,9	4,5	0,20
Olanda	0,9	3,0	0,30
Gran Bretagna	1,0	2,1	0,47
Belgio	1,0	3,4	0,29
Italia	1,1	4,5	0,24
Spagna	1,2	3,6	0,33
MEDIA 11 PAESI	0,9	3,1	0,28

Fonte: Eurostat 2020

L'Italia dispone del numero più elevato di persone che lavorano nelle forze di polizia: rapportato alla popolazione, il numero italiano è più che doppio rispetto a quello della Gran Bretagna, Svezia e Danimarca, superiore del 50% rispetto a Germania e Olanda, e del 40% rispetto a Francia, Austria e Belgio (Tavola 1, terza colonna). Solo il Portogallo ha un numero di poliziotti quasi uguale a quello italiano. Come tutti i paragoni internazionali occorre fare un po' di attenzione. La Guardia di Finanza (circa 60.000 persone, il 19% del totale delle forze di polizia) svolge anche funzioni di polizia e di polizia giudiziaria ma il suo compito prevalente è di polizia fiscale. In altri Paesi questo compito è svolto da un apparato civile. Nel tempo comunque le funzioni della Guardia di Finanza in materia di ordine pubblico e di polizia giudiziaria sono aumentate. I carabinieri fanno parte delle forze armate e non poche persone, all'interno di quel corpo, hanno incarichi di lavoro di pertinenza appunto delle forze armate. La differenza tra Italia e gli 11 Paesi europei messi a confronto sembra tuttavia ben superiore rispetto a quella rappresentata da queste specificità italiane (non è stato possibile verificare le possibili analoghe specificità in altri Paesi).

Il rapporto tra quota di PIL spesa per servizi di polizia e il numero di unità di polizia ogni 1000 persone fornisce il livello relativo medio di spesa per persona arruolata nelle forze di polizia negli 11 Paesi. Come abbiamo visto, l'Italia supera del 22% la spesa media degli 11 Paesi in servizi di polizia, ma il numero dei poliziotti italiani in rapporto alla popolazione supera la media europea del 45%. Di conseguenza (Tavola 1, quarta colonna) la retribuzione media per persona che lavora nelle forze di polizia in Italia è più bassa rispetto alla media europea (-9%). La Germania ha un numero di poliziotti in linea con la media degli altri 10 Paesi ma spende una quota molto bassa di PIL per servizi di polizia. Di conseguenza in Germania la spesa relativa del personale di polizia è leggermente inferiore a quella italiana. Quasi lo stesso vale per Portogallo e Austria. La spesa relativa del personale di polizia è invece assai più elevata in Spagna e soprattutto in Gran Bretagna. Quest'ultimo Paese supera la media europea quasi del 70%.

Quanti giudici? Pagati come?

La magistratura è composta da magistrati giudicanti e da magistrati requirenti. All'italiana, chiameremo giudici i primi e PM i secondi. In Italia si tratta in complesso di circa 9.000 persone, 6700 giudici e 2250 PM. Di questi ultimi parliamo al prossimo paragrafo.

I giudici ordinari hanno una competenza che è civile o penale. Ad essi si aggiungono i giudici amministrativi (Tribunali Amministrativi Regionali, Consiglio di Stato), i giudici contabili della Corte dei Conti ed i giudici delle Commissioni tributarie provinciali e regionali. In totale in Italia il numero di giudici è pari a 11,6 ogni 100.000 abitanti (Tavola 2). Il numero è decisamente inferiore rispetto alla media europea (14,4). È praticamente uguale al numero di giudici in Francia e Spagna ed è meno di metà rispetto all'equivalente in Austria e Germania. Ma è anche quasi quattro volte il numero di giudici del Regno

Unito. Si capisce da questi confronti come le prassi e gli ordinamenti giuridici siano marcatamente difformi nei vari Paesi.

Tavola 2

PAESI	N. giudici per 100.000 abitanti
Regno Unito	3,1
Danimarca	6,5
Francia	10,9
Spagna	11,5
Italia	11,6
Svezia	11,9
Belgio	13,3
Olanda	19,0
Portogallo	19,3
Germania	24,5
Austria	27,3
MEDIA	14,4

Fonte: Rapporto Cepej 2020

I giudici italiani sono relativamente pochi, ma la loro retribuzione è relativamente elevata. Un modo semplice ed efficace per effettuare un paragone con altri Paesi è quello di esprimere le retribuzioni dei giudici come multiplo rispetto al valore medio dei salari all'interno del suo Paese di appartenenza, sia all'inizio che alla fine della sua carriera lavorativa (Tavola 3). In due importanti Paesi europei la retribuzione dei giudici, così espressa, vede livelli retributivi antitetici. In Germania la retribuzione dei giudici è decisamente bassa, sia ad inizio che a fine carriera. Per contro in Gran Bretagna vi è un livello di retribuzione assai elevato in entrambe i casi. Quasi tutti i Paesi del Nord-Europa tendono ad avere retribuzioni dei giudici relativamente basse (senza appiattirsi sul livello tedesco), quelli del Sud-Europa più elevati (senza raggiungere i livelli della Gran Bretagna). Con due eccezioni: la Danimarca si avvicina ai livelli mediterranei, la Francia a quelli del Nord-Europa. L'Italia è allineata alla media degli altri 10 Paesi Europei per quanto riguarda la retribuzione di un giudice ad inizio carriera (1,9 volte essendo il livello di stipendio medio lordo di ogni Paese). Ma a fine carriera (intendendo per tale la posizione del giudice della Corte Suprema di ogni Paese) la retribuzione del giudice in Italia supera la media dei 12 Paesi di ben il 70% ed è seconda solo alla retribuzione del giudice in Gran Bretagna.

Tavola 3

PAESI	Salario lordo giudice a inizio carriera in rapporto al salario lordo medio nazionale	Salario lordo giudice di grado più elevato in rapporto al salario lordo medio nazionale
Germania	0,9	1,6
Olanda	1,3	2,4
Belgio	1,7	3,0
Svezia	1,8	3,1
Francia	1,3	3,4
Austria	1,5	3,7
Spagna	2,1	4,7
Danimarca	2,9	5,0
Portogallo	2,1	5,1
Italia	1,9	6,4
Regno Unito	3,8	7,3
MEDIA	1,9	3,8

Fonte: Rapporto Cepej 2020

Quanti PM? Pagati come?

A sorpresa, quanto meno di chi scrive, si scopre (Tavola 4) che l'Italia ha un bassissimo numero di magistrati inquirenti rispetto agli altri Paesi europei: sono solo 3,7 magistrati per 100.000 abitanti, contro una media di 7,0 negli undici Paesi europei. Il Consiglio Superiore della Magistratura li stima in numero ancora più basso, pari a 3,4 per 100.000 abitanti al 20 febbraio 2020. Solo la Francia ne ha (di poco) ancor meno dell'Italia e l'Austria pochi di più. Tutti gli altri Paesi hanno un numero di magistrati inquirenti decisamente superiore. Danimarca, Svezia e Portogallo addirittura 3-4 volte superiore al numero italiano. È difficile dire cosa questo voglia dire nel panorama del funzionamento della giustizia italiana, ma difficilmente il basso numero di magistrati inquirenti risponde alla esigenza diffusa di veder diminuire i tempi molto lunghi delle procedure di giustizia in Italia.

Tavola 4

PAESI	N. PM per 100.000 abitanti
Francia	3,0
Italia	3,7
Austria	4,3
Spagna	5,2
Germania	7,1
Regno Unito	7,4
Belgio	7,7
Svezia	9,3
Danimarca	11,6
Portogallo	13,5
Olanda	n.a.
MEDIA	7,0

Fonte: Rapporto Cepej 2020

La Tavola 5 mette in evidenza le retribuzioni relative dei PM negli 11 Paesi europei. Come per i giudici, le retribuzioni in ogni Paese sono espresse come multiplo del salario lordo medio nazionale. Due annotazioni importanti su questa tavola. In termini relativi, la retribuzione dei PM italiani è superiore a quella dei Paesi di riferimento già all'inizio di carriera. A fine carriera la retribuzione italiana, sempre in termini relativi, risulta essere, e di molto, la più elevata in Europa: quasi il doppio rispetto alla retribuzione relativa media negli altri 10 Paesi. La seconda osservazione riguarda il fatto che i livelli retributivi minimi e massimi di PM e giudici per l'Italia sono assolutamente identici. Ma questa è una caratteristica non solo italiana. Solo in Gran Bretagna, Danimarca e Svezia la struttura retributiva dei giudici è nettamente più elevata rispetto a quella dei PM. In tutti gli altri Paesi esiste una situazione di sostanziale "copia e incolla (da prendere nel senso letterale del termine in Germania, Francia e Portogallo, oltre che in Italia).

In Danimarca e Svezia la posizione del PM si presenta del tutto antitetica rispetto a quella italiana. I magistrati inquirenti nei due Paesi sono in numero 3-4 volte superiore a quello italiano ma la loro retribuzione relativa è pari ad un terzo rispetto a quella italiana. In termini relativi la spesa dello Stato è quasi del tutto uguale a quella italiana, ma con tre volte il numero di magistrati inquirenti.

Tavola 5

PAESI	Salario lordo di PM inizio carriera in rapporto al salario lordo medio nazionale	Salario lordo PM di grado più alto in rapporto al salario lordo medio nazionale
Germania	0,9	1,6

PAESI	Salario lordo di PM inizio carriera in rapporto al salario lordo medio nazionale	Salario lordo PM di grado più alto in rapporto al salario lordo medio nazionale
Regno Unito	1,1	2,2
Svezia	1,4	2,2
Olanda	1,2	2,4
Danimarca	1,4	2,4
Belgio	1,6	3,0
Francia	1,3	3,4
Austria	1,6	3,7
Portogallo	2,1	5,1
Spagna	2,1	5,4
Italia	1,9	6,4
MEDIA	1,5	3,4

Fonte: Rapporto Cepej 2020

Magistrati: i meglio pagati del pubblico impiego

Si è fatto fin qui il confronto tra le retribuzioni delle forze di polizia e dei magistrati italiani rispetto a quella di altri 10 Paesi europei. È interessante vedere ora quale è il confronto tra il livello retributivo effettivo dei magistrati italiani rispetto al livello retributivo delle principali categorie di dipendenti pubblici italiani. La Tavola 6 permette questo confronto, anche se ad una data non più prossima. Le retribuzioni esposte nella Tavola sono infatti riferite al 2014. Non ci è stato possibile costruire una analoga tavola per un anno più recente. Data tuttavia la scarsa variazione nei livelli retributivi italiani negli ultimi anni, la tavola si può intendere sostanzialmente aderente alla realtà odierna.

Il livello retributivo medio delle forze dell'ordine è leggermente superiore al livello retributivo medio dei dipendenti dei Ministeri, e di poco inferiore al livello retributivo dei dipendenti del sistema sanitario nazionale. Mentre il livello retributivo medio di un magistrato è di gran lunga il più elevato nel panorama dei dipendenti pubblici italiani. Esso è pari a 4 volte il livello retributivo medio dell'insieme dei dipendenti della pubblica amministrazione. È pari anche a due volte e mezzo il livello retributivo medio del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e circa il 60% più elevato rispetto al livello retributivo medio del personale diplomatico e del personale in carriera prefettizia.

Tavola 6

DIPENDENTI	Retribuzione annua in € (2014)
Regioni ed autonomie locali	29,109
Scuola	29,130
Ministeri	35,496
Corpi di Polizia	37,930
Forze Armate	38,236
Servizio Sanitario Nazionale	38,573
Enti di ricerca	40,030
Università	42,917
Presidenza Consiglio dei Ministri	57,240
Diplomatici	87,925
Carriera prefettizia	91,922
Magistratura	142,554
RETRIBUZIONE MEDIA	34,348

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato 2017