



FICIESSE

Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà

Organizzazione civica ex art. 118 u.c. Costituzione

-Segreteria nazionale-

RELAZIONE CIVICA SULLA GUARDIA DI FINANZA

PREMESSE METODOLOGICHE

Questo parziale studio sulla Guardia di finanza nasce dall'esigenza di dare un punto di vista diverso da quelli ufficiali, cioè provenienti da fonti istituzionali, propri delle conferenze stampa, delle relazioni annuali o delle audizioni davanti gli organi costituzionali.

I dati presi in esame provengono tutti da fonti pubbliche, sia interne che esterne al Corpo della Guardia di finanza, e possono essere consultate ed elaborate da qualsiasi cittadino.

Nei confronti tra dati storici è stato preso come periodo di partenza il 2001, sia per l'indisponibilità di dati precedenti, sia perché si tratta dell'anno di entrata in vigore del Decreto 68 che avrebbe dovuto portare ad un adeguamento dei compiti e della struttura del Corpo. L'anno finale invece è il 2012 per il quale sono maggiormente disponibili dati consolidati. Qualora dalle fonti risultassero anni diversi o dati non concordanti è indicato espressamente.

Poiché le risorse destinate dal Bilancio¹ alla Gdf (circa 3,8 miliardi di € per il 2014) sono per l'85% destinate ai costi del personale, lo studio si è soffermato in particolare sui dati relativi alle risorse umane.

L'esame e la divulgazione di tali dati rispetta in pieno lo spirito dell'art. 21, in materia di libertà di manifestazione del pensiero, e dell'art. 118 u.c. della Costituzione, in materia di autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

¹ <http://www.gdf.it/GdF/it/Amministrazione/Trasparente/Bilanci/index.html>

UNA POLIZIA ECONOMICA A CARATTERE RESIDUALE

La legge n. 189 del 1959 prevede che il primo compito del Corpo della guardia di finanza sia quello di prevenire, ricercare e denunciare le evasioni e le violazioni finanziarie.

Il decreto legislativo n. 68 del 2001 nell'adeguare i compiti del Corpo, ha previsto che la Guardia di finanza è forza di polizia competenza generale in materia economica e finanziaria, e che assolve le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico.

Questa dunque la mission delle Fiamme Gialle. Ma la realtà dei numeri sembrerebbe essere ben diversa, come sinceramente confermato dal Ministero dell'Economia nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del D.L. 4/2014 (Emersione del sommerso). In tale documento si legge «...*Da un confronto effettuato lo scorso anno con le amministrazioni fiscali della Francia e del Regno Unito – amministrazioni notoriamente considerate molto efficienti e che operano in Paesi di dimensioni demografiche ed economiche comparabili con l'Italia – è emerso che il rapporto fra il numero dei contribuenti e gli addetti alle attività specifiche dell'Agenzia delle entrate (per omogeneità di raffronto è stata inclusa fra gli addetti a tali attività anche la quota parte del **personale della Guardia di finanza – stimata in 10.000 unità – destinata a compiti di controllo fiscale**) è attualmente assai più alto nel caso dell'Italia: 960 contribuenti per addetto, a fronte di 599 per la Francia e 478 per il Regno Unito...*»;

Poiché attualmente il personale della Guardia di finanza ha una consistenza di circa 60 mila unità, ne deriva che solamente un finanziere su sei è impiegato in compiti di controllo fiscale, ossia poco meno del 17%.

A tale percentuale vi sarebbe da aggiungere anche quel personale impegnato negli altri settori propriamente rientranti nel concetto di polizia economica-finanziaria (spesa pubblica, mercato dei capitali, anti-contraffazione) . Non vi sono dati ufficiali in merito ma, ipotizzando per eccesso (di molto) che siano almeno pari al personale che svolge attività di contrasto all'evasione, è desumibile che il totale si attesti sul 35% circa.

Ed il restante 65%? E' impiegato in tutti gli altri disparati settori: in primis nei compiti di funzionamento, in misura probabilmente di gran lunga superiore rispetto al limite del 15% previsto da una dimenticata norma della Finanziaria 2007. Non vi sono dati pubblici in proposito, ma successivamente affronteremo due aspetti (la situazione delle scuole e la distribuzione territoriale) che potrà dare qualche indizio in tal senso.

E' indicativa l'esistenza di una sovrabbondanza di reparti non operativi², tutti sicuramente con annessi dirigenti ed uffici direttivi³:

² http://www.gdf.it/GdF/it/Chi_siamo/Organizzazione/Reparti/index.html

³ http://www.gdf.gov.it/repository/contentmanagement/node/n348797106/organiagramma_della_guardia_di_finanza.pdf

- 9 Comandi Interregionali o equiparati, retti da altrettanti Generali di Corpo d'Armata con compiti di comando, coordinamento e controllo;
- 20 Comandi regionali retti da Generali di Divisione o di Brigata, che avrebbero la funzione di coordinare l'attività operativa del Corpo sul proprio territorio regionale;
- 102 Comandi provinciali, retti da Generali di Brigata o da Colonnelli, anch'essi che per la gestione dell'attività operativa del Corpo sul proprio territorio di competenza;
- 21 reparti a livello regionale od omologato, che si occupano esclusivamente di supporto tecnico, logistico e amministrativo;
- 13 scuole per la formazione e l'addestramento (affronteremo dopo l'argomento);
- 20 centri regionali per l'addestramento.

Si tralascia di elencare il Comando Generale e gli altri reparti con funzioni limitate, non operative, siti a livello centrale (ad es il Centro Logistico o il Centro Reclutamento).

Vi sono naturalmente anche quei settori nei quali la Gdf interviene, pur non essendo la sua missione principale. Proviamo sommariamente ad elencarli: polizia giudiziaria per reati non economici (ad es. antidroga), ordine pubblico, aeronavale, soccorso alpino, sparute missioni internazionali etc.

Possiamo ben affermare che, in sostanza, ciò che le norme prevedono quale compito principale della Gdf (polizia economico-finanziaria) nei fatti si traduca in un settore residuale, nel quale vengono destinati pochi uomini rispetto il totale.

Per esemplificare la situazione, si considerino i servizi di contrasto all'evasione del 2011⁴ (ultimi dati disponibili), raffrontati con il personale in servizio quell'anno: a ciascun Finziere corrispondo mediamente 13 controlli strumentali all'anno, un controllo e mezza verifica fiscale!

MENO FINANZIERI, PIÙ DIRIGENTI

Si lamenta spesso una contrazione inarrestabile del personale in servizio. Il dato è vero: rispetto ad un organico previsto di 68.130 unità, ne sarebbero in servizio poco più di 59.000⁵.

D'altra parte la contrazione del personale è un fenomeno comune a tutto il pubblico impiego, dovuto al reiterato blocco del turn over, rispetto al quale, peraltro, le forze di polizia hanno potuto godere di varie deroghe nel tempo.

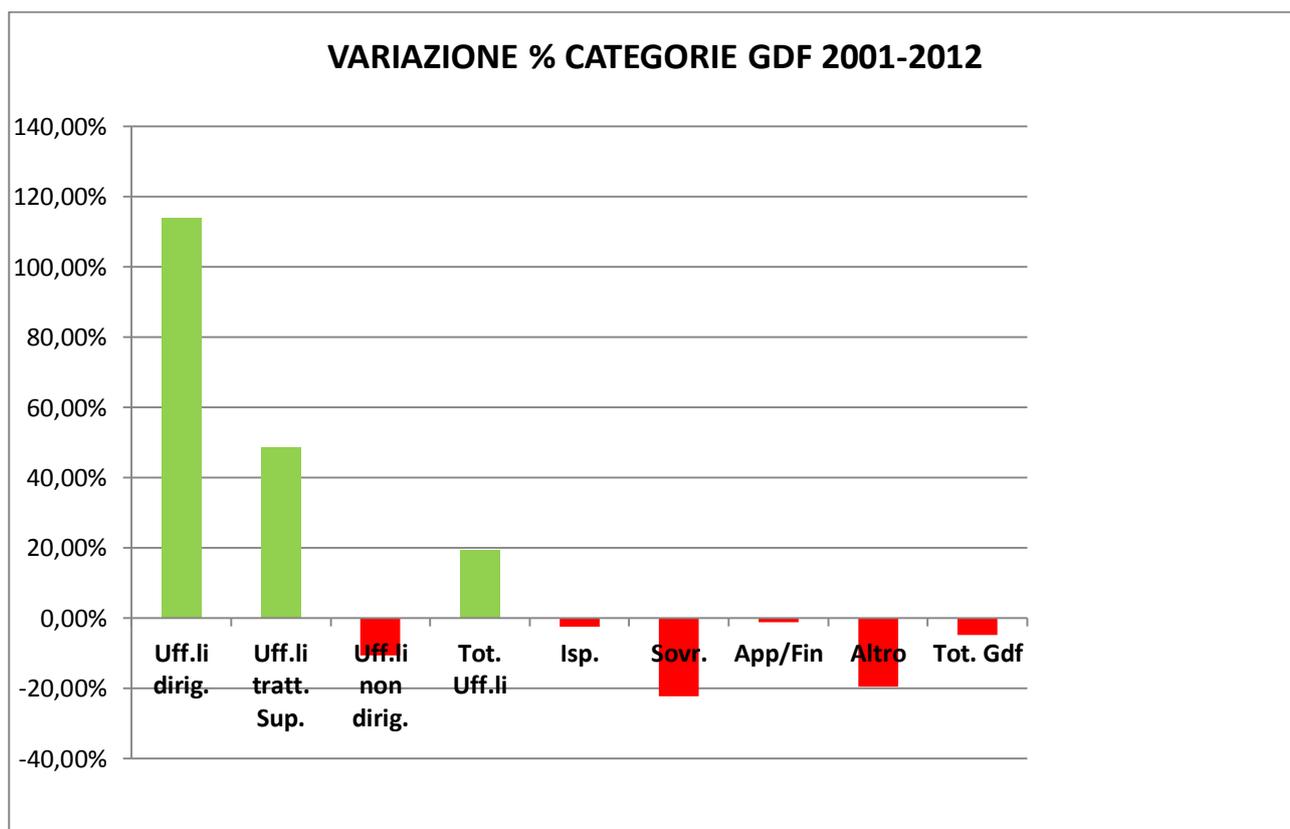
Ciò che non viene detto è che il personale che diminuisce è quello appartenente alle categorie base ed intermedie (Finziere, Sovrintendenti e Ispettori), mentre nel contempo l'arruolamento del personale Ufficiali non ha mai avuto alcuna contrazione, anzi.

⁴ Rapporto annuale Gdf 2011

⁵ Rapporto annuale Gdf 2013

Dai dati della RGS⁶, risulta che la Guardia di finanza, dal 2001 al 2012, ha più che raddoppiato i suoi ufficiali dirigenti, passando da 202 a 432 unità (+114%), ed ha anche aumentato gli ufficiali con trattamento superiore, passando da 787 a 1.170 unità (+49%), mentre nel contempo il restante personale è diminuito dagli oltre 65 mila unità a poco meno di 62 mila (-5%).

Categorie	2012	2001	+-%
Uff.li dirig.	432	202	113,86%
Uff.li tratt. Sup.	1.170	787	48,67%
Uff.li non dirig.	1.255	1.405	-10,68%
Tot. Uff.li	2.857	2.394	19,34%
Isp.	22.083	22.624	-2,39%
Sovr.	9.056	11.666	-22,37%
App/Fin	27.328	27.651	-1,17%
Altro (Allievi etc)	603	749	-19,49%
Tot. Gdf	61.927	65.084	-4,85%



Sempre dai dati della RGS emerge che rispetto al 2001, l'anno della "grande" evoluzione in polizia economica, gli Ufficiali del Corpo sono aumentati del 19%, mentre appunto il restante personale diminuiva.

⁶ Conto annuale Ragioneria Generale dello Stato, anni 2001 e 2012

Emblematico il caso degli Ufficiali Generali che in poco più di dieci anni sono aumentati da 67 ad un centinaio (+50%).

Questo fenomeno, che forse può essere neutro per quanto riguarda la spesa complessiva del corpo (aumenta il monte stipendi degli ufficiali ma nel contempo diminuisce quello del restante personale), non lo è invece dal punto di vista dell'impiego delle risorse.

E' noto che per ogni ufficiale debba corrispondere un incarico di Comando, a prescindere dalla sua reale necessità, con tutto ciò che ne consegue per quanto riguarda le risorse umane (staff di supporto) e materiali che devono contornare ogni Ufficio.

La lunghissima catena di comando, che può anche arrivare a 9 livelli gerarchici⁷ (stazione soccorso alpino, brigata, tenenza, compagnia, gruppo, comando provinciale, regionale, interregionale, comando generale) è probabilmente anche una conseguenza della necessità di creare sufficienti incarichi/uffici: più livelli significa più articolazioni da comandare. Il meccanismo virtuoso per il quale sulla base delle funzioni necessarie, creo gli uffici e quindi cerco il personale, viene ribaltato: molto personale di fascia alta, al quale dare degli incarichi che giustifico con funzioni.

MENO ALLIEVI, PIÙ SCUOLE

Come abbiamo visto, il numero di Finanziari, ad eccezione degli Ufficiali, ha avuto una costante contrazione nel tempo; sono venuti a mancare gli arruolamenti e, quindi, anche le risorse umane da addestrare sono diminuite contestualmente.

Tuttavia, nonostante tale contrazione, la Guardia di finanza nell'ultimo decennio non ha diminuito le strutture utilizzate per l'addestramento e la formazione dei neo-arruolati.

Proprio una delle più grandi, la Scuola Allievi Finanziari di Bari, è stata inaugurata all'inizio degli anni 2000, proprio quando il trend negativo degli arruolamenti e le nuove e maggiormente specializzate funzioni previste dal D.Lgs 68/2001, avrebbe invece indotto ad una minor impegno infrastrutturale in tal senso.

Dai dati pubblicati in *internet*⁸, risulta che per le scuole Gdf ubicate a Roma, L'Aquila, Bari e Bergamo, lo Stato versa un canone annuo complessivo di circa 35 milioni di euro per l'utilizzo di oltre 380 mila metri quadri.

Per il futuro non sembra vi sia alcun ripensamento in tale settore, in quanto gli istituti d'istruzione della Gdf sono rimasti intoccati dalla revisione riservata a quella degli altri Corpi. Addirittura è in previsione l'ampiamiento dell'Accademia di Bergamo in una nuova e più grande area; d'altra parte abbiamo visto come la categoria Ufficiali sia quella che è sempre aumentata nel tempo.

⁷http://www.gdf.gov.it/repository/contentmanagement/node/n348797106/organiagramma_della_guardia_di_finanza.pdf

⁸ Fondo Immobili Pubblici

Appare scontato sottolineare come tali strutture drenino sia risorse finanziarie che umane, producendo anche curiosi fenomeni sulla distribuzione territoriale, come andiamo ad analizzare successivamente.

A margine vi è da fare anche una considerazione sui costi relativi alla formazione in Gdf, che si differenzia nella durata a seconda delle categorie:

- Finanziari: un anno
- Sovrintendenti (solo provenienza interna): 3 mesi
- Ispettori: due anni
- Ufficiali 5 anni

Cicli di formazione così lunghi, soprattutto per gli Ispettori e gli Ufficiali, comportano costi enormi per la spesa pubblica.

Recentemente l'Agazia delle Entrate ha ottenuto di poter assumere 1.100 funzionari⁹, già laureati, da impiegarsi esclusivamente nel settore delle verifiche fiscali; terminato un tirocinio di sei mesi potranno essere impiegati direttamente in tale incarico, senza alcun ciclo formativo particolare in quanto già in possesso di laurea triennale.

Il costo per ciascuna tirocinante è stato calcolato in 8.500 €; poiché il costo per studente universitario è stato ipotizzato¹⁰ in 7.785 € all'anno, ciascun neo-funziionario dell'Agazia delle Entrate costa al contribuente italiano circa 32.000 € per la sua formazione.

Se tale sistema di assunzione fosse applicato anche alla Gdf, grazie al solo risparmio delle suddette spese d'affitto con la chiusura di alcune strutture, anche il Corpo potrebbe assumere oltre un migliaio di unità di profilo alto.

Ricordiamo che il sistema dell'Agazia delle Entrate è parzialmente in uso per l'arruolamento dei Commissari della PS, assunti tra laureati in materie pertinenti alla funzione, che, prima di entrare in servizio, devono svolgere solo un corso biennale presso la Scuola superiore di Polizia per il conseguimento di un master specialistico.

⁹ Relazione al D.L. 4/2014

¹⁰ OCSE, *Education at a Glance 2014* - <http://www.oecd.org/edu/eag.htm>.

LA QUESTIONE SETTENTRIONALE

Il personale nel 2012¹¹ era composta da 61.962 unità, distribuite sul territorio nazionale come segue:

Lazio	12.750
Lombardia	6.700
Puglia	5.259
Sicilia	5.156
Campania	4.404
Veneto	3.241
Abruzzo	3.041
Emilia Romagna	2.787
Toscana	2.782
Piemonte	2.624
Calabria	2.558
Liguria	2.228
Friuli Venezia Giulia	2.069
Sardegna	1.680
Marche	1.438
Trentino Alto Adige	1.397
Umbria	758
Basilicata	454
Molise	397
Valle d'Aosta	239

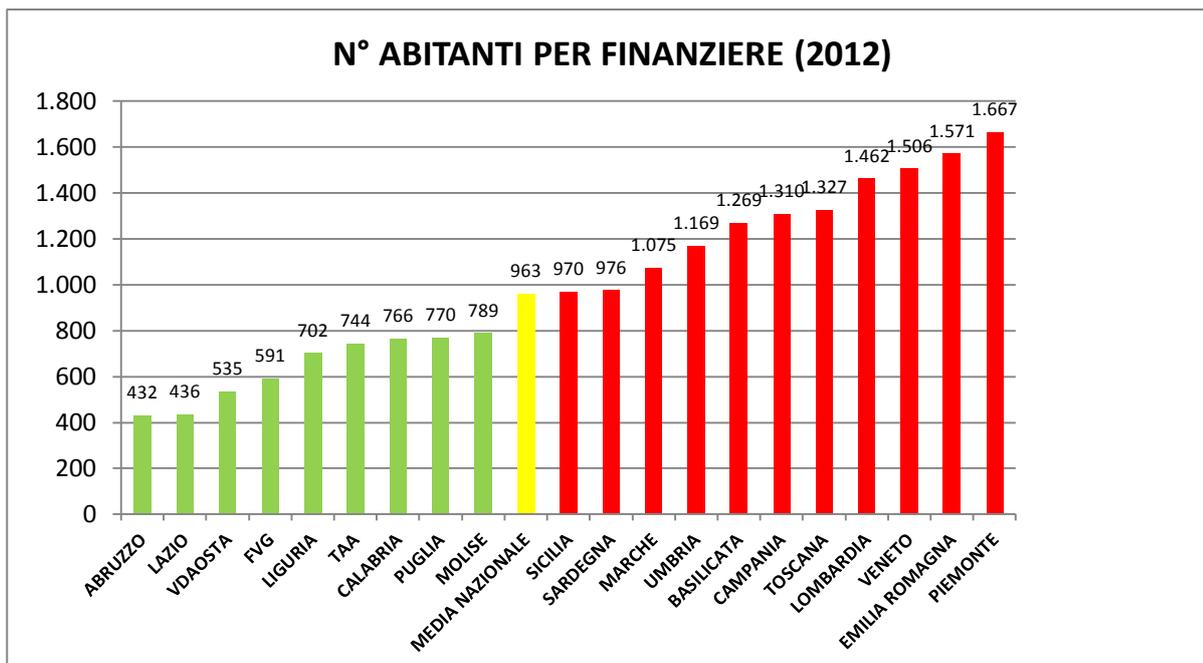
Da un esame superficiale, la distribuzione potrebbe apparire abbastanza razionale. Se si esclude il dato anormale del Lazio (20% ca.), sembra abbastanza proporzionata con l'ampiezza di ciascuna Regione.

Se si confrontano i dati del personale con altri parametri indicativi dell'importanza territoriale, emerge invece che vi sono aree nettamente sottostimate ed altre decisamente sovrastimate.

Partiamo da un raffronto tra Finzieri impiegati e abitanti¹² della Regione.

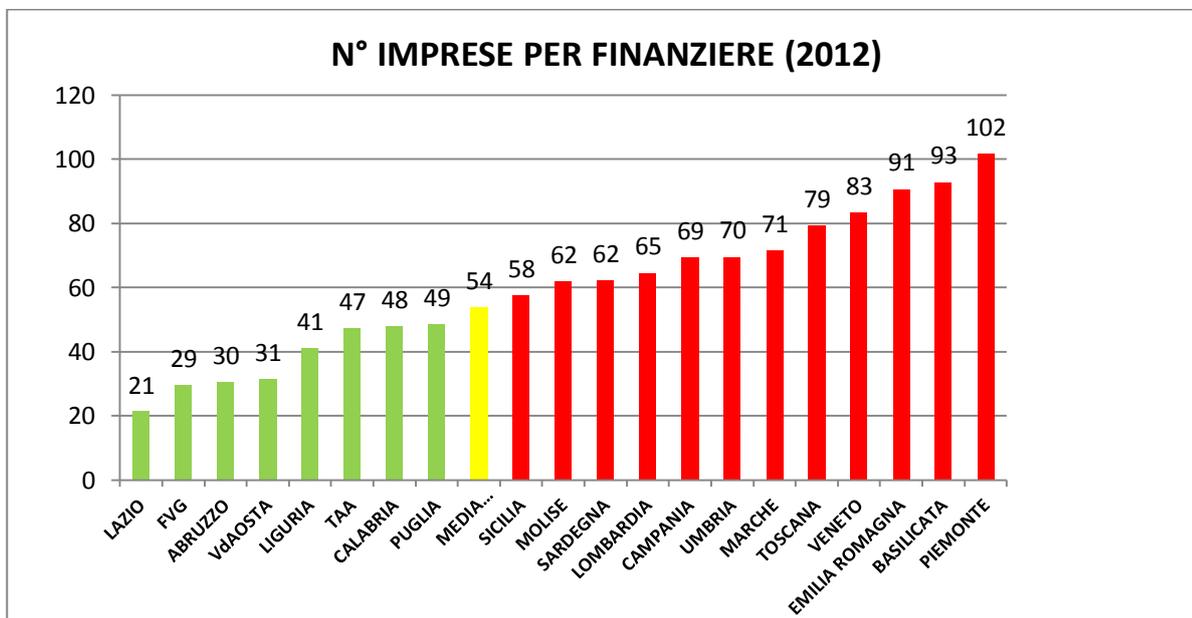
¹¹ Dati relativi al personale al link http://www.gdf.gov.it/GdF/it/Amministrazione_Trasparente/Personale/index.html

¹² dati Istat



Rispetto una media nazionale di 963 abitanti per ogni Finanziere in servizio, riscontriamo delle estreme diversità tra Regioni: l'area maggiormente coperta è l'Abruzzo, con 443 ab/fin (meno della metà rispetto il dato nazionale), mentre quella più scoperta è il Piemonte, con 1667 ab/fin (quasi il doppio).

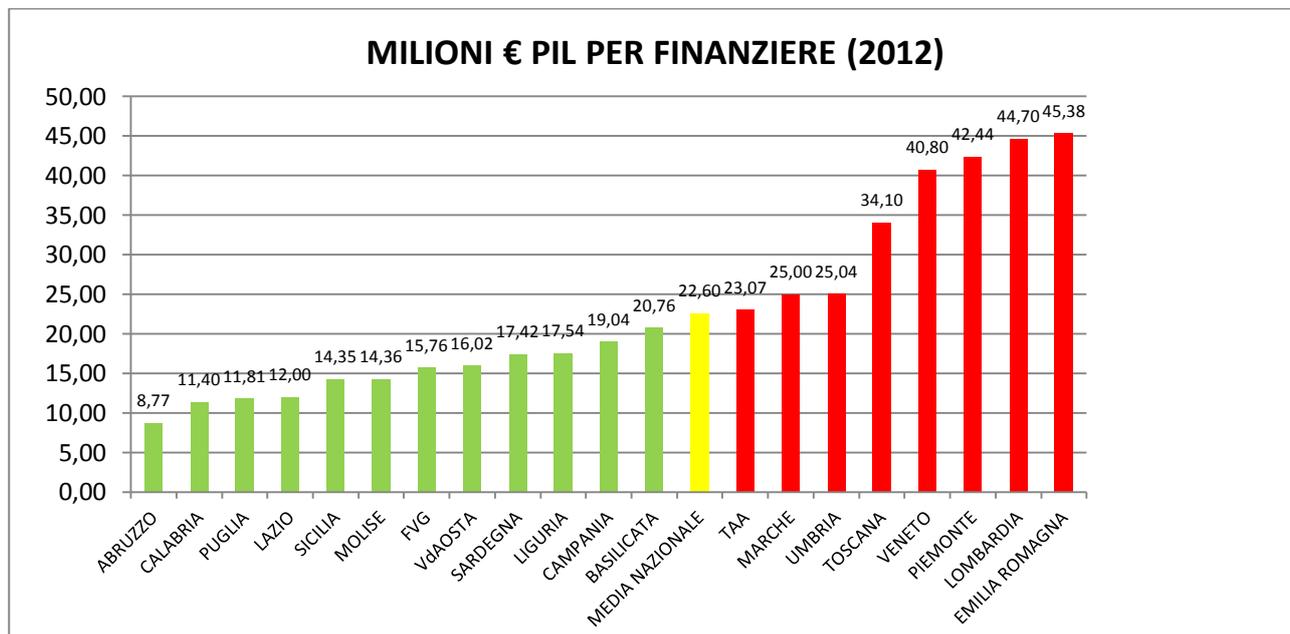
Passiamo ad un raffronto tra Finanziere impiegati e nr. di imprese attive¹³ nella Regione.



Anche in questo caso, è possibile riscontrare ampie divergenze tra le aree: rispetto la media nazionale di 54 imprese per ogni Finanziere, si va da un minimo di 21 imp/fin (meno della metà rispetto la media) del Lazio, al dato massimo nuovamente del Piemonte di 102 imp/fin (circa il doppio della media nazionale).

¹³ dati Unioncamere

Concludiamo il raffronto con l'ultimo dato oggettivo che caratterizza l'importanza di un'area: il Prodotto Interno Lordo¹⁴ (dati Istat).



Tale raffronto fa emergere ancor di più la sperequazione nella distribuzione del personale: rispetto la media nazionale di 22,6 milioni di € di PIL per ogni Finanziere, si va da un minimo per l'Abruzzo di circa 8,77mil PIL/fin (meno della metà rispetto la media), al dato massimo dell'Emilia Romagna di 45,38mil PIL/fin (più del doppio della media nazionale).

Dai suddetti raffronti cerchiamo di estrapolare alcuni fenomeni comuni:

- il rapporto tra il minimo ed il massimo degli indici considerati è circa di 1 a 4;
- le Regioni più produttive del Paese, quella della cd fascia padana (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna), che avrebbero maggiore necessità di risorse umane, sono quelle che invece sono maggiormente deficitarie in modo costante di risorse umane; lo stesso fenomeno è riscontrabile marginalmente anche per alcune aree centrali produttive (Toscana, Marche e Umbria);
- le aree che sono maggiormente favorite, nei tre riscontri svolti, sono Lazio, Abruzzo, Puglia, Calabria, Liguria, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

Focalizziamoci sulle Regioni più favorite:

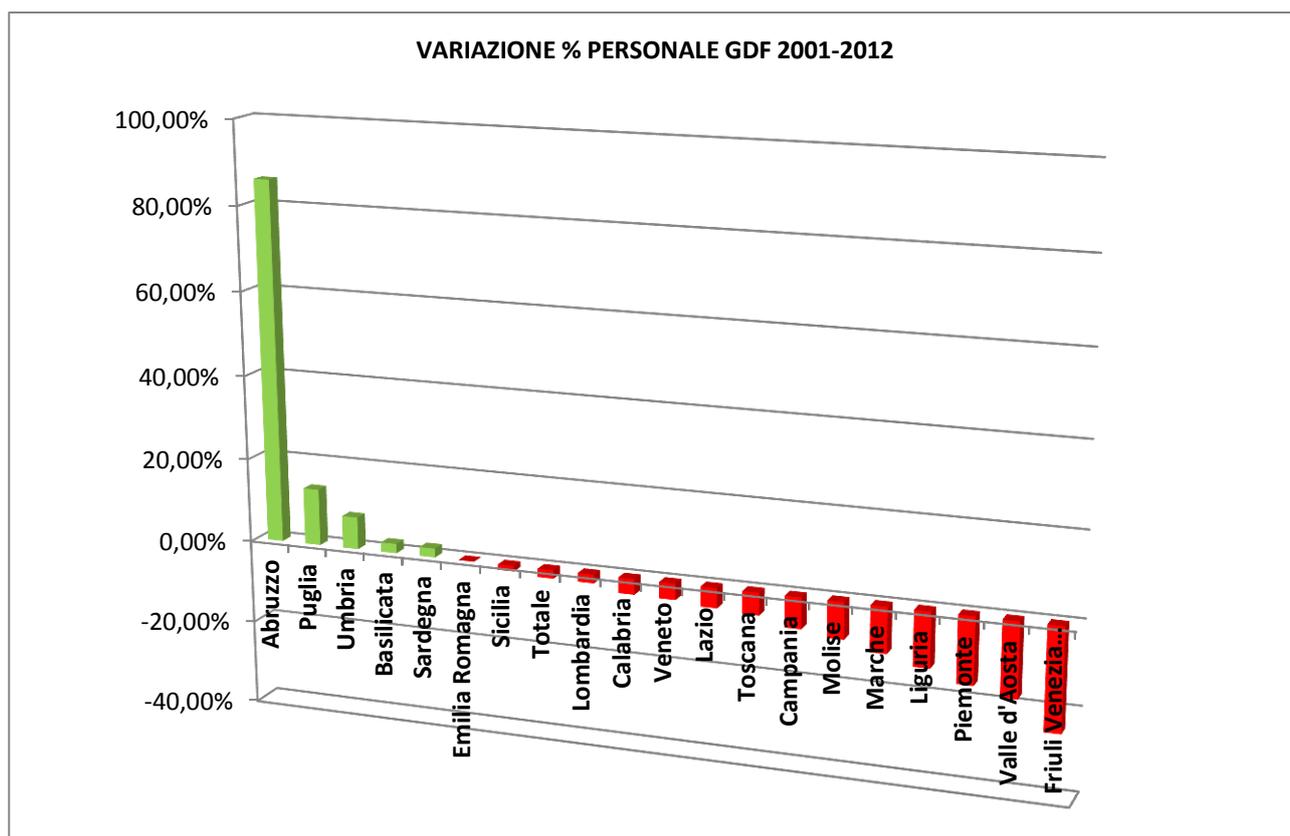
- il Lazio è il centro direzionale del Corpo, nella cui capitale sono insediati tutti i Comandi centrali che assorbono gran parte delle risorse umane;
- in Puglia e Abruzzo sono situate due enormi strutture non operativa (Scuola Ispettori e Sovrintendenti dal 1993 e Scuola Allievi Finanziari dal 2002);
- Liguria, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, sono territori di grande rilevanza doganale nel passato e che conservano le risorse acquisite a suo tempo per tale scopo;
- per la Calabria il dato non è spiegabile.

¹⁴ dati Istat

Ultimo aspetto da analizzare è il trend regionale nell'ultimo decennio. Non è possibile fare un raffronto con i dati considerati in precedenza, in quanto non è disponibile il rilevamento del 2001. Utilizzeremo i dati della RGS¹⁵, che peraltro differiscono parzialmente da quelli diffusi dalla Gdf e non forniscono lo storico per il Trentino Alto Adige.

REGIONE	2001	2012	-/+ %
Abruzzo	1.635	3.041	85,99%
Puglia	4.635	5.259	13,46%
Umbria	704	758	7,67%
Basilicata	444	454	2,25%
Sardegna	1.645	1.680	2,13%
Emilia Romagna	2.786	2.787	0,04%
Sicilia	5.225	5.156	-1,32%
Totale	63.216	61.962	-1,98%
Lombardia	6.840	6.700	-2,05%
Calabria	2.656	2.558	-3,69%
Veneto	3.371	3.241	-3,86%
Lazio	13.384	12.750	-4,74%
Toscana	2.939	2.782	-5,34%
Campania	4.757	4.404	-7,42%
Molise	435	397	-8,74%
Marche	1.614	1.438	-10,90%
Liguria	2.565	2.228	-13,14%
Piemonte	3.121	2.624	-15,92%
Valle d'Aosta	291	239	-17,87%
Friuli Venezia Giulia	2.744	2.069	-24,60%

¹⁵ Conto annuale Ragioneria Generale dello Stato anni 2001 e 2012



Considerando la variazione delle Regioni “favorite”, mentre le tre aree settentrionali (Liguria, Friuli Venezia Giulia e Valle d’Aosta), hanno comunque contratto il personale con percentuali a due cifre (rispetto la variazione nazionale che si attesta sul -3% scarso), le altre Regioni hanno un trend meno penalizzante (Lazio -4,92% e Calabria -3,69%) o, addirittura, più che positivo (Abruzzo e Puglia con % positive a due cifre).

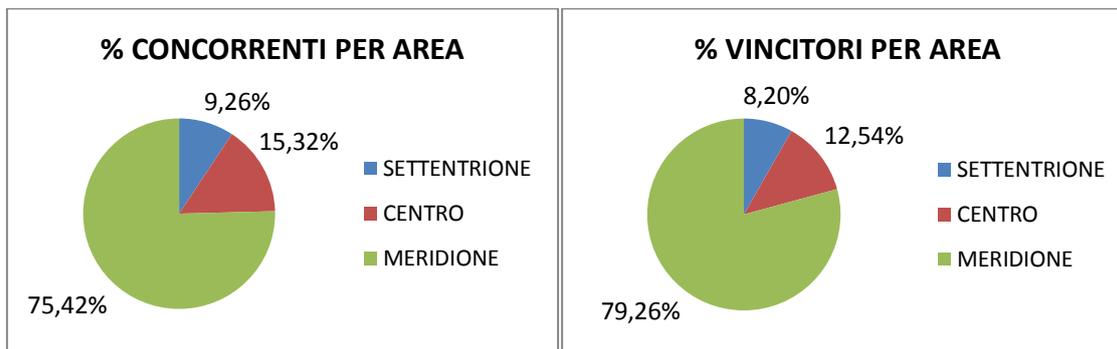
Si aggiunga che, anche in questo caso, le Regioni “produttive” si trovano ad essere svantaggiate, con variazioni in diminuzione maggiori rispetto la media nazionale (fatta eccezione per il dato dell’Emilia Romagna che risulta sostanzialmente invariato).

La distribuzione a macchie di leopardo non è fenomeno esclusivo della Gdf; anche negli altri Corpi di polizia sono riscontrabili situazioni di sovradimensionamento, come venne evidenziato dal cd “Rapporto Giarda”¹⁶ il quale, tuttavia, non prese in considerazione la situazione della Guardia di finanza ma solamente di Polizia di Stato e Carabinieri.

A cosa è dovuto questo fenomeno di sottodimensionamento delle risorse in settentrione?

¹⁶ *Analisi di alcuni settori di spesa pubblica, marzo 1013 – Ministro per i rapporti col Parlamento*

La risposta la si può trovare analizzando i dati¹⁷ relativi a tutti i concorrenti (67.141) e gli arruolati (1.220) del 2012 in Gdf, come evidenziato dai seguenti grafici:



Appare lampante la sproporzione tra il numero di concorrenti e di arruolati dell'Italia meridionale rispetto quelli del centro-nord: siamo nell'ordine di 4 Finanziere meridionali ogni 5 arruolati.

E' logico immaginare che questa immensa mole di personale proveniente dal Sud e dalle Isole tenderà a spostarsi definitivamente nelle aree d'origine o limitrofe, come tra l'altro confermano i dati sulla variazione decennale esposti più sopra.

Considerando nuovamente il sistema di assunzioni nell'Agenzia delle Entrate, si evidenzia che, per ovviare tale disfunzione, essa procede mediante concorsi per posti regionali, ossia con l'indicazione della futura area d'impiego e del numero di posti disponibili.

CONCLUSIONI

Lungi dal pretendere di essere esaustiva, la presente disamina ha posto l'accento su alcune delle maggiori criticità della Guardia di finanza. Trattasi in un work in progress in costante implementazione.

Le soluzioni possono passare solamente attraverso una preliminare perdita dello status militare, in quanto i macro-problemi evidenziati ne sono una conseguenza diretta (la lunga catena di comando, i prolungati e costosi periodi di formazione, l'arruolamento su scala nazionale e la varietà di campi d'intervento e/o delle risorse destinate al funzionamento).

Naturalmente ciò non basterebbe, ma sarebbe necessario accompagnare questa trasformazione anche con altri interventi immediati ed in comune a tutto il settore della Sicurezza, quali l'eliminazione delle duplicazioni funzionali, il coordinamento territoriale e la condivisione delle funzioni di supporto (vgs le proposte di FICIESSE per una riforma del comparto [http://www.ficiesse.it/home-page/8990/le-sei-proposte-di-ficiesse-da-presentare-al-governo-ed-ai-cittadini-per-riformare-il-comparto-sicurezza --basta-sovrapposizioni - riorganizzazione-del-personale-e-una--gdf-polizia-economica-civile](http://www.ficiesse.it/home-page/8990/le-sei-proposte-di-ficiesse-da-presentare-al-governo-ed-ai-cittadini-per-riformare-il-comparto-sicurezza--basta-sovrapposizioni-riorganizzazione-del-personale-e-una--gdf-polizia-economica-civile))

¹⁷ Periodico "Il Finanziere", giugno 2013