

INDENNITA' DI COMANDO TERRESTRE: CRONACA DI UNA MORTE ANNUNCIATA.

"Come in un regime democratico, principi costituzionali fondamentali, quali quelli di equità e parità - peraltro rivendicati e riconosciuti in un'aula di giustizia - possano restare per sempre lettera morta".



di Maurizio Dori, Eliseo Taverna e Daniele Tisci*

L'indennità di comando terrestre venne istituita, originariamente, per le forze armate (Esercito, Marina ed Aeronautica) poco meno di trent'anni fa, con Legge 78/83 ed estesa nel 2002 - in ragione di indubbe finalità perequative - anche al personale della Guardia di Finanza e dell'Arma dei Carabinieri.

La motivazione di tale estensione scaturiva proprio dall'esigenza di dare un'applicazione concreta ai principi costituzionali di equità e parità per coloro, che in uno stesso contesto lavorativo, svolgevano analoghe mansioni.

Gli stessi rischi, stessi disagi ed analoghe responsabilità connesse ad un medesimo servizio quindi, non potevano essere valutate ed economicamente compensate in maniera diversa.

Con questi presupposti, pertanto, l'estensione dell'indennità venne inserita nel rinnovo del contratto di lavoro per le forze di polizia, relativo al quadriennio normativo 2002/2005 ed al biennio economico 2002/2003, entrambi recepiti dal D.P.R. 164/2002.

La norma dopo aver specificato che per personale non dirigente delle forze di polizia ad ordinamento militare doveva intendersi quello della Guardia di Finanza e dell'Arma dei Carabinieri, prevedeva che l'indennità fosse attribuita ai titolari di comando da individuarsi con un'apposita determinazione interdirettoriale, da emettersi dai singoli Comandi Generali interessati, di concerto con la Ragioneria Generale dello Stato.

Alcuni elementi nodali venivano dal legislatore puntualmente delineati e soddisfatti nella norma emanata: l'istituzione del diritto in capo ai potenziali beneficiari, la quantificazione dell'indennità mensile lorda e le modalità di erogazione della stessa (181 euro per il Gen. C.A. e per il Gen. D., 169 per il Gen. B., 157 per IL Col., 155 Ten.Col./Magg., 99 per il Cap., 89 Ten./Sott., 103 per l'Isp. ed infine, 89 per il Sov.).

Dall'anno 2002, quindi, l'indennità di comando terrestre per il personale del Corpo e dell'Arma dei Carabinieri sarebbe dovuta diventare operativa per effetto di un unico adempimento, essenziale ed imprescindibile e gravante solo sulle Amministrazioni. Il solo elemento che rimaneva indeterminato, pertanto, era l'individuazione dei potenziali percettori. Un obbligo che era specificamente demandato alle singole Amministrazioni; le sole a poter conoscere e di conseguenza a dover compilare compiutamente gli elenchi dei beneficiari.

Le difficoltà, però, che fin da subito caratterizzarono l'iter procedurale di formalizzazione ed attuazione del provvedimento risultarono innumerevoli e di varia natura. Il DPR 164/2002, difatti, non indicava nessun termine entro il quale i Comandi Generali avrebbero dovuto emanare l'elenco dei beneficiari dell'indennità e le risorse finanziarie stanziare si rivelarono completamente inadeguate a soddisfare tutte le potenziali posizioni di comando.

Gli appartenenti al Corpo cui sarebbe spettata l'indennità, infatti, erano circa 7400, per un'esigenza finanziaria stimata di circa 9,5 milioni di euro, a fronte però di uno stanziamento di appena 1,25 milioni di euro.

L'esiguità delle risorse stanziare e la conseguente difficoltà delle Amministrazioni ad emanare la determinazione interdirettoriale contenente l'elenco dei beneficiari non permettevano, pertanto, di soddisfare quella che era una vera e propria obbligazione.

Una condotta, che seppur motivata da riconosciute difficoltà di ordine pratico e finanziario, veniva ripetutamente stigmatizzata da diversi giudici amministrativi, ai quali migliaia di finanzieri e carabinieri si erano rivolti nel corso degli anni. Numerose sentenze favorevoli, molte delle quali confermate anche dalle giurisdizioni superiori, accoglievano le motivazioni dei ricorrenti ed intimavano alle Amministrazioni di emanare entro trenta giorni l'elenco dei beneficiari.

Malgrado ciò, tuttavia, le Amministrazioni seppur evidentemente soccombenti in sede giurisdizionale, non riuscivano a dare attuazione al giudicato amministrativo ed a soddisfare la pretesa economica dei ricorrenti. Una inottemperanza protrattasi nel tempo che di conseguenza costringeva i ricorrenti a rivolgersi nuovamente ai Tribunali Amministrativi per chiedere la nomina di specifici "*commissari ad acta*".

Anche in tali occasioni, le ulteriori pronunce *giurisdizionali*, quasi tutte definitive, sottolineavano e ribadivano ripetutamente la fondatezza della pretesa dei ricorrenti e l'inaccoglibilità delle motivazioni portate a sostegno del proprio operato da parte della difesa erariale, volte a giustificare il mancato pagamento dell'indennità a causa di difficoltà di ordine finanziario ed organizzativo. Ciononostante, però, le sentenze non sortivano l'effetto di offrire un valido strumento in grado di tradurre in realtà concreta quel diritto che un contratto di lavoro induceva a ritenere immediatamente operativo. Alla luce della carenza di risorse, infatti, nemmeno "*i commissari ad acta*"

riuscivano a dare esecuzione al giudicato amministrativo, così come ordinato dai Giudici.

E' da evidenziare, peraltro, come il CO.CE.R. in sede di concertazione/contrattazione relativa al quadriennio normativo 2006/2009 e biennio economico 2006/2007 (cosiddetta coda contrattuale) aveva ottenuto l'impegno dai rappresentanti del Governo circa lo stanziamento delle somme necessarie a soddisfare l'intera esigenza.

Alla luce di questo importante contenzioso, quasi sempre passato in giudicato, che vedeva le Amministrazioni ripetutamente soccombenti - peraltro con accollo della spese di giustizia - la Ragioneria Generale dello Stato intesseva un'azione di stimolo che portava il Governo a fornire, a suo parere, un'interpretazione autentica della norma, ovviamente di gran lunga meno favorevole per i potenziali percettori.

Nell'articolo 9 comma 35 del D.L. 78/2010 convertito in Legge 122/2010 "**Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica**", infatti, il legislatore forniva - ora per allora - la seguente interpretazione: *"In conformità all'articolo 7 comma 10, del Decreto Legislativo 12 Maggio 1995, n. 195, l'articolo 52, comma 3, del DPR 164/2002 si interpreta nel senso che la determinazione ivi indicata, nell'individuare il contingente di personale, tiene conto delle risorse appositamente stanziare."*

Un'abile alchimia che ha invalidato gli effetti delle numerose sentenze emesse a favore del personale nel corso degli anni, da parte dei Tribunali Amministrativi e dal Consiglio di Stato e che costringerà le Amministrazioni interessate a riformulare l'elenco dei potenziali percettori dell'indennità, adeguandolo alle risorse che realmente ha a disposizione.

In altre parole, ciò comporterà che dei 7500 potenziali percettori individuati a suo tempo con il primo elenco redatto dal Comando Generale del Corpo, ma non ratificato dalla Ragioneria Generale dello Stato, ne potrebbero rimanere meno di 800. Percettori, che verosimilmente verranno tratti esclusivamente tra coloro che ricoprono incarichi operativi.

A nulla, pertanto, è servito l'orientamento giurisprudenziale prevalente, ribadito anche in questo caso nelle numerose sentenze, che ritiene del tutto irrilevante ai fini della debenza di un credito di lavoro a favore di un dipendente pubblico, la difficoltà organizzativa o finanziaria manifestata dalla Pubblica Amministrazione che agisce in qualità di datore di lavoro.

Ancora una volta, quindi, ci troviamo di fronte ad un chiaro esempio di come in un regime democratico, principi costituzionali fondamentali, quali quelli di equità e parità derivanti da un contratto di lavoro - peraltro rivendicati e riconosciuti nelle aule di giustizia - possano restare per sempre lettera morta, creando un'insanabile dualismo tra coloro che svolgono lo stesso lavoro.

***Delegati Co.Ce.R. Guardia di Finanza**