

■ Dalla Riforma del 1995 a quella del 2001

I PRODROMI DI UNA CONDIZIONE DI DIFFICILE OMOGENEIZZAZIONE

Non è possibile valutare la portata della legge delega sul riordino delle carriere approvata dalla camera dei deputati a gennaio 2006, se non si ripercorrono le tappe che hanno portato alle profonde riforme dell'ordinamento del pubblico impiego e delle Forze di Polizia, tra gli anni '80 e gli anni '90 e 2000. Tra queste meritano un particolare approfondimento il sistema della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e le leggi di riordinamento delle carriere del 1995, derivanti dalla sentenza della corte costituzionale n. 277 del 1991. Iniziamo dal primo punto. Il sistema ordinamentale del pubblico impiego.

Occorre partire dal fatto che quando fu approvata la legge di riforma della Polizia di Stato nel 1981, il processo riformatore delle pubbliche amministrazioni, aveva portato già un disallineamento, tra figure omologhe dell'impiego statale che, solo successivamente, siamo riusciti a colmare (legge sulla riparametrazione stipendiale 2005).

Infatti, l'anno prima della riforma della Polizia, era stata varata la legge 312 del 1980. Questa aveva sostituito la retribuzione per carriere e qualifiche in livelli stipendiali. Tuttavia, l'articolo 3 della legge 312/1980 aveva previsto che, a seguito dell'individuazione dei profili professionali (leggasi funzioni) di ciascun livello, un'apposita commissione si occupasse del reinquadramento di tutti i pubblici dipendenti, in relazione alle mansioni effettivamente espletate.

Per dare attuazione a tale previsione, nel 1984 furono individuati i profili professionali dei pubblici dipendenti e, contestualmente, fu avviato un ampio processo di reinquadramento nei livelli retributivi che, si tramutò, in uno slittamento verso l'alto.

Si verificò, dunque, che i dipendenti del quarto livello, passarono al quinto. Quelli del quinto al sesto e così via. Questa revisione in alto del livello stipendiale tecnicamente fu chiamata "ricompattamento" e si tramutò in un sorpasso tabellare e stipendiale rispetto alle Forze di Polizia.



“Si verificò, dunque, che i dipendenti del quarto livello passarono al quinto. Quelli del quinto al sesto e così via. Questa revisione in alto del livello stipendiale, tecnicamente fu chiamata “ricompattamento” e, si tramutò, in un sorpasso tabellare e stipendiale rispetto alle Forze di Polizia”

“la legge sui parametri e la stessa riparametrazione stipendiale, fu approvata con euro 630 milioni, solo a gennaio del 2005”

Non solo. Quando il decreto di ricompattamento fu approvato furono corrisposti anche gli arretrati, per gli anni precedenti, a milioni di pubblici dipendenti, con l'eccezione dei militari e delle Forze di Polizia che, con la legge 121/1981, erano stati inquadrati - in modo rigido e non flessibile- nei livelli retributivi originariamente previsti dalla legge 312 del 1980. Il SAP fu il primo sindacato che, nella piattaforma rivendicativa 1987- 1990, chiese la riparametrazione stipendiale.

Riparametrazione intesa come estensione dei migliori trattamenti corrisposti al pubblico impiego (pari al ricompattamento) e sostituzione dei livelli con i parametri, al fine di corrispondere ad ogni qualifica una retribuzione di base.

Come sappiamo, la legge sui parametri e la stessa riparametrazione stipendiale fu approvata con euro 630 milioni solo a gennaio del 2005, dopo cioè vent'anni da quel che era avvenuto nei restanti comparti. In questo caso, con grande "lungimiranza", il Siulp si accontentò della legge delega nel 2001 senza che questa norma fosse minimamente finanziata. A questo si è provveduto con esercizi finanziari successivi.

Non possiamo neppure sottacere che nessun altro sindacato aveva rivendicato la riparametrazione e che, per ottenerne gli effetti, solo il SAP non sottoscrisse il contratto collettivo di lavoro del 1999, venendo escluso da qualunque tavolo di contrattazione collettiva, fino alla stipula dell'accordo successivo. Si può immaginare come sarebbe andata senza il SAP!

Questo sorpasso retributivo e di sviluppo di carriera degli altri statali non è stato il solo, anche i confederali hanno sempre tenuto ad evitare conflittualità collaterali.



Più tardi, infatti, con il decreto legislativo 29/1993, circa 4 milioni di pubblici dipendenti, sono stati assoggettati ad un regime definito "privatistico". In buona sostanza, il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, sino ad allora rigorosamente "pubblicistico", fu sostituito con le norme "privatistiche" del codice civile e con i contenuti dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Da tutto questo procedimento di "delegificazione" sono escluse le Forze di Polizia, i militari e le magistrature ex art.3 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. La differenza sostanziale che, a questo punto, è stata introdotta tra i due regimi (pubblico-privatistico) è che al personale "delegificato" si applicano gli strumenti flessibili della contrattazione collettiva per tutto l'ordinamento, comprese le carriere e le norme sulla disciplina, mentre tutto ciò è negato ai militari e alle polizie.

E non v'è dubbio che è molto più complesso, lungo e laborioso il procedimento legislativo (Commissioni, Camera, Senato) che non quello contrattuale.

La conseguenza di questa contraddizione è che le carriere delle Forze di Polizia possono essere modificate solo con una legge o con strumenti legislativi equivalenti (leggi delega), mentre quelle degli altri statali sono state rimodulate con il contratto collettivo nazionale di lavoro.

Questa revisione ha consentito ai cucinieri di sorpassare gli Agenti; ai segretari amministrativi di essere inquadrati in posizioni di

"I lavori della commissione Ruffino iniziati con i rappresentanti dei Sindacati di Polizia, furono interrotti infruttuosamente per effetto della pubblicazione della Sentenza della Corte Costituzionale n.277/1991 che rivoluzionò il sistema preesistente delle equiparazioni tra ruoli"

supremazia gerarchica rispetto agli Ispettori e, persino, di giungere ad una equiordinazione rispetto ai Funzionari. Senza concorsi specifici, titoli di studio e la professionalità giuridica richiesta alle Forze di Polizia. Di tutto questo a Siulp, Silp, Siap, Coisp, Anfp poco importa.

Partendo da questa premessa, pubblichiamo a parte (a pag. 47) l'articolo 15, paragrafo b) del contratto nazionale del Comparto Stato del 16 febbraio 1999, che ha previsto una progressione verticale, mediante percorsi di valorizzazione interna che hanno fatto aumentare il gap preesistente rispetto alle Forze di Polizia.

Questa è un'altra delle ragioni per cui occorre un progetto omogeneo di riordinamento delle carriere tra le Forze di Polizia, progetto che non può attendere, come i parametri, altri 20 anni!

Non per ultimo, dev'essere fatto rilevare che gli interventi sulle carriere diplomatiche e prefettizia del 2000 hanno bissato le sperequazioni al livello di trattamenti dei Funzionari. Persino le carriere dei direttori

dei penitenziari è stata dirigenzializzata nel 2006, a ridosso della fine della legislatura, mentre il sindacato dei Funzionari di Polizia, largamente minoritario e non rappresentativo ha sostenuto che la delega 2006 approvata dalla Camera dei Deputati, la quale prevedeva la dirigenzializzazione dei vicequestori aggiunti, non c'entrava l'obiettivo. Forse il traguardo dell'ANFP era proprio quello di lasciare i Funzionari di Polizia alla stessa stregua degli ex segretari dell'amministrazione civile dell'interno!

IL RIORDINAMENTO DELLE CARRIERE DEL 1995

L'altro antecedente è la Sentenza n.277/1991 della Corte Costituzionale. Quando migliaia di Marescialli dei Carabinieri, il 18 aprile 1989, presentarono ricorso al Tar del Lazio, per chiedere l'estensione del (più alto) trattamento retributivo degli Ispettori di Polizia, sostenendo di svolgere funzioni superiori agli stessi, non potevano certo immaginare di quel che sarebbe accaduto. Un terremoto che ancora oggi non si riesce a domare.

In realtà, la loro pretesa poteva essere soddisfatta con un provvedimento legislativo che, come accade poi nel 1995, introducesse il nuovo ruolo degli Ispettori anche nell'Arma. Ma non solo. A seguito del procedimento di "ricompattamento" stipendiale per il pubblico impiego, procedimento del 1984 e del 1988 di cui si è detto, rimasero escluse le sole Forze di Polizia e venne creata una Commissione al Ministero dell'Interno, presieduta dal Sottosegretario Ruffino, la quale fu incaricata di procedere a questa revisione (verso l'alto) dei livelli retributivi.

Ma i lavori, iniziati con i rappresentanti dei Sindacati di Polizia, furono interrotti infruttuosamente per effetto della pubblicazione della Sentenza della Corte Costituzionale n.277/1991 che rivoluzionava il sistema preesistente delle equiparazioni.

Per quel che si discute, questa cronistoria dev'essere ripercorsa, poiché la riforma delle carriere del 1995, trasse origine - esclusivamente - da questa vicenda.

La complessa articolazione giurispruden-

ziale si snodò attraverso i due gradi della giustizia amministrativa (sentenza del Tar Lazio 1614 dell'11 novembre 1989 e del Consiglio di Stato Sezione Quarta, n.986 del 25 novembre 1991 redatta a pag. 52) e vide l'intervento della Corte Costituzionale la quale, chiamata in causa dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 277 del 3 giugno 1991, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, comma 17, della legge n. 121 del 1981, dell'allegata tabella C (come modificata dalla legge n. 569 del 1982) e della nota in calce alla medesima tabella in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non includevano le qualifiche degli Ispettori di Polizia tra quelle equiparabili ai gradi dei Sottufficiali dei Carabinieri, così omettendo la individuazione della corrispondenza delle funzioni esercitate da questi ultimi con quelle attribuite al personale di Polizia di Stato.

Non sono molto note le motivazioni che portarono i giudici amministrativi (TAR Lazio e Consiglio di Stato) a dichiarare le funzioni dei Marescialli dei Carabinieri equivalenti a quelle espletate dagli Ispettori di Polizia, ma è bene precisare che queste si fondavano sul fatto che ai Sottufficiali dell'Arma la Legge di pubblica Sicurezza (TULPS) conferiva il potere di scioglimento delle manifestazioni illecite, potere non contemplato per gli Ispettori di Polizia.

In seconda analisi, si deve precisare che tale equiparazione (Marescialli- Ispettori) fu negata dai giudici amministrativi sia ai Sottufficiali della Guardia di Finanza e, più tardi, ai Sottufficiali delle Forze Armate.

L'assioma giurisprudenziale dell'equivalenza delle funzioni (Marescialli CC- Ispettori PS) si basava sulle seguenti equivalenze:

Vice Brigadiere CC= Sovrintendente Capo; Brigadiere= Vice Ispettore

Maresciallo ordinario = Ispettore

Maresciallo Capo= Ispettore Principale

Maresciallo Maggiore e C.S.=Ispettore Capo

Sono ancora in molti, anche nei dibattiti sindacali, a non conoscere queste risultan-

ze. E senza conoscere il passato è molto difficile delineare il futuro. A seguito della pronuncia di incostituzionalità il Governo è intervenuto in materia con il decreto-legge 7 gennaio 1992 n. 5 (legge di conversione 6 marzo 1992, n. 216) recante la disciplina della perequazione del trattamento economico dei Sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri in relazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 277 del 1991 e alla esecuzione dei giudicati, fissando la decorrenza dei nuovi trattamenti dal 1° gennaio 1992 per tutti i Sottufficiali non ricorrenti, mentre per i ricorrenti che fossero stati parte nei giudizi conclusi con le sentenze menzionate nell'articolo 1 del decreto-legge n. 5 del 1992, dalle date delle sentenze che li riguardavano. La legge 216 del 1992 conferiva poi una delega al governo per riordino delle carriere che fu esercitata nel 1995, a distanza di quasi quattro anni dall'originaria previsione. La difficoltà principale era quella di superare la retrocessione dei Sovrintendenti di Polizia che, prima della Riforma del 1981, appartenevano al Ruolo Sottufficiali e che la sentenza del TAR equiparava ai Vice Brigadiere dell'Arma dei Carabinieri, prima qualifica dello stesso ruolo Sottufficiali!

Dalla legge delega del 1992, al decreto legislativo delegato del 1995, venne in rilievo la complessità delle materie trattate e il conflitto non troppo nascosto tra i due Corpi di Polizia a competenza generale. Percorsi e itinerari legislativi che con la "nostra" delega legislativa del 2006 non abbiamo voluto dimenticare. Anche per questo il comportamento di Siulp, Silp, Siap, Coisp appare irresponsabile, dal momento che hanno voluto restituire risorse già stanziare e contrastare un progetto condiviso da tutti gli Uffici legislativi dei Corpi di Polizia.

Abbandonando per il momento questi ultimi aspetti critici, si deve dar conto che la legge 216 del 1992 ha avuto il vaglio di legittimità costituzionale con sentenza n. 455 del 23 dicembre 1993 della corte costituzionale. Cionondimeno, all'indomani dell'approvazione del Riordino del 1995, molti problemi risultavano accantonati, se non aggravati. In primo luogo, con l'inquadramento degli Assistenti Capo u.p.g. nel

Ruolo dei Sovrintendenti, veniva preclusa qualunque possibilità di carriera ai futuri Assistenti Capo. Gli Agenti venivano abbandonati alla carriera di Appuntati, senza alcuno sbocco retributivo e perequativo. Specialmente rispetto al pubblico impiego. In secondo luogo, venivano completamente compressi gli interessi degli Ispettori di Polizia che assunti per pubblico concorso nel ruolo di concetto, venivano a trovarsi equiparati al ruolo esecutivo dei Sottufficiali.

E, come abbiamo visto, nel pubblico impiego, ben altra storia veniva ideata.

Per queste ragioni, il SAP, ancora una volta -solo- si avviava sulla strada delle modifiche legislative, sostenendo la presentazione dei progetti di legge che portarono alla Riforma delle Carriere del 1991. Progetti di legge degli On.li Cicu, Bastianoni, Del Bono, Scrivani, Frattini, Pivetti, Gasparri. Possiamo dire, assumendoci la responsabilità che consegue da queste affermazioni, che i disegni di legge presentati e poi approvati ex art.9 della legge 78/2000, furono sostenuti dall'Ufficio Studi del SAP! Riforma del 2001 che ancora oggi assicura una prospettiva di carriera alle qualifiche di base - anni 2000-2004 - (anche se dovesse essere definitivamente affondato il Riordino delle Carriere del 2006) con il 70% dei posti riservati agli Assistenti capo mediante una selezione per titoli di servizio e il 30% dei posti al concorso per quiz.

Com'è noto, il primo concorso del 2000 è stato completato (devono essere avviati al corso i 2007 vincitori del 30% dei posti del 2000). In questi giorni si attendono i due bandi di concorso per l'anno 2001. Se non verrà approvata la Riforma delle carriere 2006, dovranno seguire gli altri concorsi, due per ogni anno, con le stesse modalità, per gli anni 2002-2003 e 2004.

Quel che dovevamo fare - per la base - noi del SAP lo abbiamo già anticipato nel 2001. Di certo, con la Riforma 2006 avremmo potuto evitare la mobilità di sede ed i trasferimenti che non sono più contemplati con l'apertura delle carriere e l'unificazione dei Ruoli