



## Federazione SILP CGIL - UIL Polizia Segreteria Nazionale



Prot. n. 3/P/2020

Roma, 16 gennaio 2020

*Al Ministero dell'Interno  
Dipartimento della Pubblica Sicurezza  
Segreteria del Dipartimento  
Ufficio per le Relazioni Sindacali  
Roma*

**OGGETTO: Personale aeronavigante della Polizia di Stato, criticità in ordine al trattamento economico e previdenziale.**

^^^^^

Si porta all'attenzione di codesto Ufficio le criticità rilevate in ordine al trattamento economico e previdenziale del personale aeronavigante della Polizia di Stato, scaturenti da un susseguirsi di disposizioni normative ingiustamente restrittive dei benefici che dovrebbero derivare dalle indennità percepite, in ragione di discutibili divieti di cumulo e di valorizzazione ai fini pensionistici.

La retribuzione del personale dei Reparti Volo si differenzia da quella del restante personale della Polizia di Stato per il fatto che l'attività aerea, eseguita in analogia con altri enti esterni (Aeronautica, Marina, Esercito), comporta la percezione di particolari indennità operative legate all'attività di volo, così come previsto dalla legge n. 78/1983.

Storicamente<sup>1</sup>, per motivi legati alla loro stessa natura (ormai superata), tali indennità hanno sempre subito il limite di cumulo del 50% con un'altra indennità percepita dal personale FFOO denominata "indennità di istituto"<sup>2</sup>, in forza del disposto dell'art. 1, c. 2, legge 5 agosto 1978, n. 505<sup>3</sup>.

La riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza operata con legge n. 121/1981 ha stabilito, all'art. 43, un nuovo trattamento economico per il personale della Polizia di Stato.

L'articolo 43, in realtà è in parte programmatico, delinea cioè la nuova architettura retributiva cui dovrà tendere la successiva contrattazione<sup>4</sup> che, nel tempo, ristrutturerà l'intero trattamento economico.

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti vedi ALLEGATO 1.

<sup>2</sup> Legge 23 dicembre 1970, n. 1054.

<sup>3</sup> Art. 1, c. 2, legge 5 agosto 1978, n. 505: "A decorrere dalla stessa data [1° aprile 1978, n.d.r.] e **fino al momento della ristrutturazione delle retribuzioni del personale dei corpi di polizia, le indennità di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi, previsti dalla legge 5 maggio 1976, n. 187, sono cumulabili con l'indennità mensile per il servizio di istituto e relativo supplemento giornaliero spettante ai sensi della legge 23 dicembre 1970, n. 1054, e successive modificazioni, delle quali indennità la più favorevole è cumulabile in misura intera e l'altra in misura limitata al 50 per cento.**"

<sup>4</sup> Art. 43, c. 1, legge n. 121/81: "Il trattamento economico del personale della Polizia di Stato, esclusi i dirigenti, è stabilito sulla base di accordi di cui all'art. 95 [accordi sindacali, n.d.r.], con decreto del Presidente della Repubblica(...)".

In quest'ottica si prevede la soppressione dell'“indennità di istituto”, indennità accessoria, in favore di nuova “indennità pensionabile” fissa e continuativa, legata alla funzione. L'indennità sarà introdotta successivamente nel 1984, e con l'art. 3, c. 3°, legge n. 34/1984<sup>5</sup>, regolati i rapporti provvisori con le indennità di volo.

Purtroppo in quella sede si decise il mantenimento dell'art. 1, c. 2, legge 5 agosto 1978, n. 505 e delle sue modalità di applicazione. Evidentemente ciò in considerazione del fatto che le indennità speciali, previste al comma 18°, non erano ancora state definite, ma lo sarebbero state successivamente con l'art. 55, legge n. 668/1986<sup>6</sup>.

Inoltre, sempre per la particolare natura delle indennità di volo, queste hanno sempre beneficiato di uno sconto fiscale (non contributivo) del 50% sulle indennità di volo in forza dello dell'art. 51, c. 6, d.P.R. n. 917/1986, TUIR.

Questo “sconto” deriva da una norma generale applicata a tutto il personale sia civile che militare, non è quindi una prerogativa del personale della Polizia di Stato.

Negli anni novanta è mutato il quadro normativo attraverso alcuni eventi fondamentali:

- Passaggio dal sistema pensionistico retributivo a quello contributivo, con la riforma previdenziale introdotta dalla legge 8 agosto 1995, n. 335.
- Introduzione di una nuova disciplina contrattuale<sup>7</sup> risultante dalla riforma della contrattazione collettiva di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, che ha approvato nuove norme sulle *“Procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale di Polizia e delle Forze Armate”*, emanate in attuazione dell'art. 2 e 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216 e della legge 29 aprile 1995, n. 130.
- Entrata in vigore dell'art. 6, legge n. 314/1997<sup>8</sup> che ha unificato l'imponibile fiscale a quello previdenziale disponendo l'applicazione delle aliquote contributive sulle stesse voci su cui vengono applicate le aliquote fiscali, salvo le analoghe esenzioni.

Alla luce del nuovo assetto normativo, il limite di cui all'art. 1, c. 2, legge 5 agosto 1978, n. 505, si rivela:

<sup>5</sup> Art. 3, c. 3°, legge n. 34/1984 *“L'indennità mensile pensionabile è cumulabile con l'indennità di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi di cui alla legge 23 marzo 1983, n. 78, nei limiti e con le modalità previste dall'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505 (...)”*.

<sup>6</sup> Art. 55, c. 5, legge n. 668/86: “Nelle more dell'attuazione dell'art. 43, comma diciottesimo, della L. 1 aprile 1981, n. 121, le indennità speciali da corrispondere al personale della Polizia di Stato che svolge attività di volo coincidono con quelle di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio e relativi supplementi previsti per il personale militare, secondo l'allegata tabella II.” (Tabella di equiparazione del personale di volo della Polizia di Stato a quello delle forze armate, n.d.r.)

<sup>7</sup> Per approfondimenti vedi ALLEGATO 4.

<sup>8</sup> D.lgs. n. 314/97, art. 6. “Determinazione del reddito da lavoro dipendente ai fini contributivi”: “1. Gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 1 agosto 1945, n. 692, recepiti negli articoli 27 e 28 del testo unico delle norme sugli assegni familiari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, e l'articolo 29 del testo unico delle disposizioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, come sostituiti dall'articolo 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni e integrazioni, sono sostituiti dal seguente: “Art. 12 (Determinazione del reddito da lavoro dipendente ai fini contributivi). - 1. **Costituiscono redditi di lavoro dipendente ai fini contributivi** quelli di cui all'articolo 46, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, maturati nel periodo di riferimento. 2. Per il calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 48 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, salvo quanto specificato nei seguenti commi.(...)”.

1. economicamente dannoso ai fini stipendiali<sup>9</sup> e previdenziali in quanto con il nuovo sistema pensionistico si riducono i versamenti contributivi. In parte perché, per il divieto di cumulo, riduce una indennità del 50% e in parte per effetto della riforma fiscale che con l'art. 6, legge n. 314/1997<sup>10</sup> riduce di un ulteriore 50% i versamenti contributivi prima ritenuti dalle quote esenti delle indennità di volo.
2. Illegittimo, rispetto all'art. art. 11, c. 1, d.P.R. n. 395/95, che innova la disciplina delle *"Indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco e relative indennità supplementari"*, prevedendo una specifica norma per il personale appartenente al Servizio Aereo della Polizia di Stato, con le relative norme sul cumulo delle indennità stesse. A parere dello scrivente la norma realizza la conclusione del processo di ristrutturazione del trattamento economico del personale della Polizia di Stato ai sensi dell'art. 1, c. 2, legge 5 agosto 1978, n. 505.
3. ingiusto nei confronti degli altri percettori delle stesse indennità nelle FFAA<sup>11</sup> in quanto non soggetti all'art. 1, c. 2, legge 5 agosto 1978, n. 505<sup>12</sup>.
4. ingiusto rispetto al restante personale della Polizia di Stato che vede pienamente retribuito qualunque aumento di rischio o disagio in attività di servizio con una appropriata e piena indennità senza riduzioni se non quelle imposte attraverso le norme del contratto collettivo nazionale.
5. Ingiusto in quanto si altera la volontà del legislatore che, con il beneficio fiscale, ex art. 51, c. 6, d.P.R. n. 917/1986, ritiene di risarcire, in attività di servizio, chiunque, civile o militare, svolga attività di volo. Quote esenti che, alla stregua di un bonus, andrebbero sempre percepite per intero ed escluse quindi a prescindere dalla limitazione di cui all'art. 1, c. 2, legge n. 505/78.

#### 1. Sistema retributivo vs sistema contributivo.

In estrema sintesi si può affermare che nel sistema retributivo la legge specifica tassativamente le voci salariali (riportati nell'ultima busta paga) che andranno a comporre la base pensionabile del dipendente: la somma di queste voci costituirà la base pensionabile. Qui assume importanza il grado di pensionabilità di un emolumento (Es. 100% per lo stipendio e l'indennità pensionabile). Le voci non comprese non sono pensionabili. La legge stabilisce di volta in volta la pensionabilità dei singoli elementi retributivi.

A questa base pensionabile si aggiungeva, per i percettori delle indennità di volo, una quota di pensione (80% max per l'indennità di aeronavigazione o volo, escluse le indennità supplementari) calcolata sulla base dell'art. 59 del DPR n. 1092/1973, modificato dall'art. 19 della legge 23 marzo 1983, n. 78 e ora trasfuso nell'art. 1869 del d.lgs. n. 66/2010 (Codice militare).

Nel nuovo sistema contributivo la base pensionabile si ottiene sommando tutti i prelievi contributivi effettuati sul reddito del dipendente (in totale il 33% tra dipendente, 8.80, e datore di

---

<sup>9</sup> Vedi ALLEGATO 5 per l'elenco degli emolumenti confluiti nell'indennità pensionabile e ridotti del 50%.

<sup>10</sup> D.lgs. n. 314/97, art. 3, c. 6: *"Le indennità e le maggiorazioni di retribuzione spettanti ai lavoratori tenuti per contratto all'espletamento delle attività lavorative in luoghi sempre variabili e diversi, anche se corrisposte con carattere di continuità, le indennità di navigazione e di volo previste dalla legge o dal contratto collettivo, nonché le indennità di cui all'articolo 133 del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1959, n. 1229 concorrono a formare il reddito nella misura del 50 per cento del loro ammontare. Con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, possono essere individuate categorie di lavoratori e condizioni di applicabilità della presente disposizione."*

<sup>11</sup> Vedi l'ALLEGATO 6 circa il nuovo emolumento introdotto nel 1995 che, negli anni, ha assorbito la maggior parte degli aumenti contrattuali.

<sup>12</sup> Per approfondimenti vedi l'ALLEGATO 2.

lavoro, 24.20) percepito a qualsiasi titolo, c.d. imponibile contributivo<sup>13</sup>, nell'arco di tutta la sua vita lavorativa.

A decorrere dal 1° gennaio 1996 vi rientrano sia gli emolumenti percepiti in modo fisso che quelli accessori, secondo l'art. 2, commi 9 e 10 della legge 335/95. L'insieme di tutti i versamenti costituirà il c.d. montante individuale. È chiaro l'importanza dei contributi versati: più contributi determinano una maggiore pensione e quindi il sistema premia una maggiore permanenza in servizio, oltre a una maggiore retribuzione. Viceversa nel sistema retributivo erano importanti gli ultimi anni in quanto solo su questi si calcolava la base pensionistica.

In questo contesto si inserisce l'art. 6, legge n. 314/1997, con cui si è pervenuti all'unificazione dell'imponibile fiscale e previdenziale: i contributi vengono prelevati solo dalle voci reddituali contemporaneamente soggette a tassazione. Le voci esenti non sono soggette a contribuzione in quanto non sono reddito.

Per il personale aeronavigante le voci esenti sono il 50% delle indennità di volo (ex art. 51, c. 6, d.P.R. n. 917/1986) che quindi dal 1° gennaio 1998 non versano più contributi, oltre ad essere esenti fiscalmente.

Ciò ha inciso negativamente sulla quantificazione degli accantonamenti a carico dei percettori delle indennità di aeronavigazione e volo che fino a tale data beneficiavano sì dell'agevolazione fiscale, ma continuavano a versare contributi previdenziali sull'intero ammontare delle indennità di aeronavigazione e volo.

In sostanza prima della legge n. 314/97 la base pensionistica si alimentava con tutto l'importo delle indennità percepite (siano esse percepite al 100% o al 50%, per effetto del limite dell'art. 1, c. 2, l. 505/78), mentre dopo la riforma soltanto il 50% delle indennità di volo comunque percepita, contribuisce ai fini pensionabili.

Si possono verificare due casi:

1°) un dipendente che percepisce per intero le indennità di volo e, di contro, la metà dell'indennità pensionabile, vede il seguente prelievo contributivo e fiscale:

- del 50% sull'intero delle indennità di volo visto in forza dello sconto di cui art. 51, c. 6, d.P.R. n. 917/1986, TUIR;
- del 50% sull'indennità pensionabile in quanto percepita a metà.

2°) un dipendente che percepisce per metà le indennità di volo e quindi per intero l'indennità pensionabile, vede il seguente prelievo contributivo e fiscale:

- del 50% sulla metà delle indennità di volo (in sostanza il 25% dell'intero);
- del 100% sull'indennità pensionabile in quanto percepita per intero.

È chiaro che, a prescindere dai valori reali delle indennità, il secondo caso è più conveniente del primo, in termini contributivi, in quanto permette al dipendente di versare contributi su una percentuale maggiore incrementando così il montante pensione individuale, mentre non lo è in termini fiscali giacché nel secondo caso non si beneficia per intero dell'agevolazione fiscale il che si traduce in un minore netto alla mano.

---

<sup>13</sup> La legge 335/95 di riforma del sistema previdenziale obbligatorio e della previdenza complementare, ha previsto all'art. 2, c. 9, dal 01.01.1996, l'applicazione ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni dei principi regolanti le somme soggette a contribuzione e cioè il criterio di dichiarare, ai fini imponibili, "retribuzione" tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in denaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta, in dipendenza del rapporto di lavoro, con conseguente assoggettamento a contribuzione anche delle voci del trattamento economico accessorio, cioè quelle voci che per modalità di erogazione o non sono fisse, o non sono ricorrenti (straordinario, reperibilità, ecc.).

Solitamente il dipendente percepisce le indennità di volo per intero e l'indennità pensionabile per metà per cui, dal punto di vista previdenziale, rientrando nel 1° caso, versa meno contributi.

Prima della riforma della legge n. 314/97 tale contraddizione non si verificava in quanto il primo caso era conveniente sia in termini contributivi che fiscali.

2. Art. 1, c. 2, legge 5 agosto 1978, n. 505 (limite di cumulo) in relazione all'art. 11, c. 1, d.P.R. n. 395/95 (Indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco e relative indennità supplementari).

L'attuale applicazione dell'art. 1, c. 2, legge 5 agosto 1978, n. 505, oltre a generare il danno pensionistico di cui sopra, risulta essere in contrasto, con evidenti profili di illegittimità, a parere dello scrivente, con la nuova disciplina contrattuale risultante dalla riforma della contrattazione collettiva di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, che ha approvato nuove norme sulle *"Procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale di Polizia e delle Forze Armate"*, emanate in attuazione dell'art. 2 e 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216 e della legge 29 aprile 1995, n. 130.

La riforma, con l'art. 3, c. 1°, dello stesso d.lgs. n. 195/1995<sup>14</sup>, elenca le materie sulle quali le parti contrattuali hanno piena autonomia negoziale. Si tratta solo di materie economiche giacché le altre inerenti l'organizzazione degli uffici rimane di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione.

Si assiste così alla trasformazione del contratto collettivo in fonte normativa primaria in materia di trattamento economico. Ciò ha permesso alle parti contrattuali di "normare" su qualunque istituto relativo al trattamento economico, anche se contenuto in un provvedimento di legge.

I nuovi contratti scaturiti dalla riforma, il primo dei quali è stato emanato con d.P.R. n. 395/95, hanno così potuto trattare di tutti gli istituti economici applicabili al personale della Polizia di Stato.

Tra questi, per quel che qui interessa, vi è l'art. 11, c. 1, d.P.R. n. 395/95, sulle *"Indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco e relative indennità supplementari"*, che prevede specifiche norme per il personale appartenente al Servizio Aereo della Polizia di Stato, con le relative disposizioni sul cumulo delle indennità stesse: *"Fermo restando quanto previsto dall'art. 17 della legge 23 marzo 1983, n. 78<sup>15</sup>, in materia di*

---

<sup>14</sup> Art. 3. Forze di polizia ad ordinamento civile: "1. Ai fini di cui all'articolo 2, comma 1, lettera A), per il personale appartenente alle forze di polizia ad ordinamento civile sono oggetto di contrattazione: **a) il trattamento economico fondamentale ed accessorio**; b) il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'articolo 26, comma 20, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; c) la durata massima dell'orario di lavoro settimanale; d) i criteri per l'articolazione dell'orario di lavoro obbligatorio giornaliero e settimanale e dei turni di servizio; e) le misure per incentivare l'efficienza del servizio; f) il congedo ordinario ed il congedo straordinario; g) l'aspettativa per motivi di salute e di famiglia; h) i permessi brevi per esigenze personali; i) le aspettative, i distacchi ed i permessi sindacali; l) il trattamento economico di missione, di trasferimento e di lavoro straordinario; m) i criteri di massima per la formazione e l'aggiornamento professionale; n) i criteri istitutivi degli organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per la gestione degli enti di assistenza del personale; o) l'istituzione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229."

<sup>15</sup> Il testo dell'art. 17 (Norme di corresponsione e cumulabilità delle indennità) è il seguente: *"Le indennità previste dai precedenti articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7, salvo il diritto di opzione per il trattamento più favorevole e le eccezioni stabilite dalla presente legge, non sono cumulabili fra loro. Le stesse indennità e le indennità di cui ai commi primo e secondo dell'art. 9 della presente legge non sono cumulabili con le indennità per servizio d'istituto di cui alla legge 23 dicembre 1970, n. 1054, e successive modificazioni, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'art. 1 della legge 5*

*corresponsione e cumulabilità delle indennità di impiego operativo e delle relative indennità supplementari, nonché dall'art. 3, commi 18- bis e 18-quater, del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 1987, n. 472, nei confronti del personale di cui all'art. 1, comma 1, che presta servizio nelle condizioni di impiego previste dalle citate norme, le indennità di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio e di imbarco e relative indennità supplementari sono rapportate alle misure vigenti per i militari delle Forze armate impiegati nelle medesime condizioni operative.”*

Si nota immediatamente che l'articolo non riprende più le limitazioni dell'art. 1, c. 2, legge 505/1978, né vi è traccia in nessuna altra parte del d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, 1° contratto collettivo normativo nazionale, come in nessuno dei contratti degli anni successivi.

A sostegno della tesi abrogativa della legge precedente si riporta, oltre quanto affermato agli artt. 3, 6, soprattutto, l'art. 9, d.lgs. n. 195/1995: “Sono abrogate le norme riguardanti le Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e quelle riguardanti le Forze armate in contrasto con le disposizioni del presente decreto”. Di fatto l'articolo autorizza i contratti collettivi a stabilire nuove norme su ogni aspetto del trattamento economico e quindi, nel caso specifico, anche sulle indennità accessorie rappresentate dalle indennità di volo.

### 3. Normativa delle Forze Armate rispetto alle Forze dell'Ordine.

Il personale militare (escluso Carabinieri e Finanza) non è soggetto all'applicazione dell'art. 1, c. 2, legge n. 505/78 in quanto non percepisce l'indennità pensionabile, ma solo le indennità operative di cui alla legge n. 78/83.

In sostanza mentre il personale della Polizia di Stato è soggetto a due limiti:

- limite di cumulo del 50% tra l'indennità pensionabile e le altre indennità operative;
- divieti di cumulo tra indennità, stabilite dall'art. 17, legge n. 78/83,

I militari subiscono solo quest'ultimo.

Ciò è in contrasto con il principio di omogenizzazione dei trattamenti economici ex art. 3, c. 1, legge n. 216/1992, tra FFAA e FFOO.

Un esempio della distorsione legata all'applicazione dell'art. 1, legge 505/78 rispetto ai militari si rinviene nella vicenda che ha riguardato l'“importo mensile lordo” introdotto per la

---

agosto 1978, n. 505 (...)”. Secondo i principi del nostro ordinamento non possibile fare riferimento a norme precedentemente abrogate, quindi il comma va letto senza la proposizione sottolineata in quanto l'indennità di cui trattasi è stata soppressa con l'art. 2, c. 7°, legge n. 34/84; né può affermarsi che sia stata sostituita dalla successiva indennità pensionabile in quanto se fosse stata questa la volontà del legislatore ben avrebbe potuto usare la disposizione simile a quella dell'ultimo comma dell'art. 3, legge n. 34/1984: “*Nell'esercizio del diritto di opzione di cui all'articolo 2 della legge 23 marzo 1983, n. 78, l'indennità pensionabile sostituisce la soppressa indennità mensile per servizio di istituto (...)*”. È chiaro che la disposizione vale solo nel contesto in cui si trova e qualunque estensione ad altre norme è arbitraria. Tanto è vero che il legislatore dedica il 3° comma della stessa legge n. 34/84, per stabilire la relazione tra le indennità di volo e la nuova indennità pensionabile: “*L'indennità mensile pensionabile è cumulabile con l'indennità di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi di cui alla legge 23 marzo 1983, n. 78, nei limiti e con le modalità previste dall'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505 (...)*”.

Se anche si riuscisse a provare (sic!) la reviviscenza dell'indennità di istituto e quindi dell'attualità di tutto il 1° comma dell'art. 17, si noti che questi fa riferimento solo all'indennità di aeronavigazione e volo lasciando fuori le indennità supplementari di pronto intervento aereo (che infatti non concorre nel sistema di calcolo di cui all'art. 19, l. 78/83) che quindi andrebbe percepita per intero.

<sup>16</sup> D.lgs. n. 195/1995, l'art. 3, c. 1, legge n. 216/1992, vuole stabilire il principio di omogenizzazione tra le retribuzioni dei militari e delle forze di Polizia: “*Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 1992, (...), decreti legislativi contenenti le necessarie modificazioni agli ordinamenti del personale indicato nell'articolo 2, comma 1, con esclusione dei dirigenti e direttivi e gradi corrispondenti, per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici, allo scopo di conseguire una disciplina omogenea, fermi restando i rispettivi compiti istituzionali, le norme fondamentali di stato, (...)*”.

fissazione del nuovo orario di lavoro di cui all'art. 12, c. 1, 2 e 3, dello stesso d.P.R. n. 395/1995. Tale importo veniva interamente percepito dal personale aeronavigante.

A decorrere dal 1° settembre 1998, con l'art. 4, c. 2, d.P.R. 254/99 (contratto Polizia), veniva soppresso l'art. 4, c. 4, del d.P.R. n. 395/1995, e la somma trasferita, nell'“indennità pensionabile” unitamente all'aumento contrattuale.

Considerato che il d.P.R. 254/99, nulla disponeva per il particolare caso del personale aeronavigante, l'Amministrazione, per il solo fatto che l'“importo mensile lordo” fosse stato assorbito nell'“indennità pensionabile”, cambiando quindi solo il *nomen juris*, lo assoggettava allo stesso regime limitativo del 50% imposto dall'art. 1, c. 2, legge n. 505/78.

Poiché ciò generava una notevole riduzione della retribuzione, l'Amministrazione riteneva altresì, con proprio atto interno, nello specifico la circolare telegrafica n. 333-G/L.5/N.27/01 del 21 dicembre 2001, di dover corrispondere un assegno *ad personam* al fine di “assicurare agli interessati il trattamento economico già in godimento alla data del 31.08.98”.

Il trattamento in godimento al 31.08.1998 era: il 50% dell'indennità pensionabile di cui all'art. 4 del d.P.R. 359/96 e l'intera misura dell'incremento previsto dall'art. 4, c. 4 del d.P.R. 395/95 per la fissazione del nuovo orario di lavoro (importo mensile lordo).

Dall'1.09.1998 l'intero incremento, previsto dall'art. 4, c. 4 del d.P.R. 395/95, confluisce nell'indennità pensionabile, ma poiché questa è percepita al 50%, parte dello stesso è ridotto.

L'assegno *ad personam* non recupera l'intera quota, ma solo la differenza necessaria a mantenere “il trattamento economico già in godimento alla data del 31.08.98”.

La vicenda economica ha un analogo riscontro, con diverso esito, in ambito militare.

Qui l'art.4, c. 1, d.P.R. 8 febbraio 2001, n. 139 dispone: “A decorrere dal 1 gennaio 2001 l'importo aggiuntivo pensionabile di cui all'articolo 4, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 10 maggio 1996, n. 360, nelle misure derivanti dall'articolo 9, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 255, **assorbe gli importi mensili lordi dell'assegno pensionabile di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 394, che viene contestualmente soppresso.(...)**”.

Praticamente, visto che l'importo aggiuntivo pensionabile<sup>17</sup> non è soggetto al limite di cui all'art. 1, l. 505/78 i militari non hanno subito alcuna decurtazione dell'emolumento.

#### 4. Cumulabilità delle indennità.

*Infine occorre notare che nel nostro ordinamento non è prevista una norma che vieta di cumulare le indennità, se non nel caso in cui le indennità dovessero remunerare la stessa prestazione.*

Solitamente le norme sulla cumulabilità di specifiche indennità sono contemplate nelle contrattazioni collettive laddove si stabiliscono sia le indennità accessorie, che remunerano le prestazioni che eccedono le normali funzioni già retribuite, sia la compatibilità tra le stesse secondo il presupposto per cui diversi e ulteriori disagi danno diritto a indennità diverse cumulabili.

Il d.lgs. n. 195/95 pone in capo ai contraenti, parte pubblica e delegazione sindacale, l'onere di stabilire le indennità e le relative cumulabilità in quanto parte del trattamento economico. Come già affermato al precedente punto 1), si ritiene che l'art. 11, d.P.R. 395/95 abbia stabilito che le nuove norme sulla cumulabilità sono solo quelle di cui all'art. 17, legge n. 78/83.

Nello specifico ciò è anche coerente con la diversa natura giuridica delle c.d. *indennità di volo* e l'*indennità pensionabile* in quanto remunerative di due diversi rischi/disagi: le prime il

<sup>17</sup>

Di cui all'articolo 4, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 10 maggio 1996, n. 360.

rischio volo, mentre la seconda il rischio generico attinente allo *status* del dipendente, come affermato dall'art. 43, c. 3°, L. 121/81: "(...) una **indennità pensionabile**, determinata in base alle funzioni attribuite, ai contenuti di professionalità richiesti, nonché alle responsabilità e al rischio connessi al servizio", ribadito anche all'art. 5, d.P.R. n. 69/84: "A decorrere dal 1 gennaio 1984, al personale dei ruoli della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia compete una indennità mensile pensionabile, (...)".

**L'attività di volo non può essere ritenuta sotto alcun punto di vista una specifica funzione di Polizia quanto piuttosto attività ad essa strumentale costituente motivo di ulteriore rischio rispetto alla funzione di base.**

Ciò è confermato anche dal presupposto che sta alla base delle indennità operative previste dalla legge 5 maggio 1983, n. 78, la quale all'art. 1, c. 1°, 2° capoverso recita: "(...) **In particolare**, quale compenso per il rischio, per i disagi e per le responsabilità connessi alle diverse situazioni di impiego derivanti dal servizio sono istituite le indennità di impiego operativo di cui alla presente legge." **È chiaro dunque il riferimento alle situazioni di impiego e non alla funzione**, per la quale i militari percepiscono l'indennità operativa di base.

#### 5. Beneficio fiscale, ex art. 51, c. 6, d.P.R. n. 917/1986.

L'esenzione fiscale ha carattere di generalità rispetto a chiunque svolga attività di aeronavigazione o volo. A norma dell'art. 3, d.lgs. 314/97, non costituisce reddito pertanto si annovera tra gli emolumenti con carattere risarcitorio. Questa sua caratteristica, acquisita in seguito alla riforma fiscale, dovrebbe, a parere dello scrivente, rendere la quota esente delle indennità, estranea al processo di comparazione con le altre indennità, di cui all'art. 1, c. 2, legge n. 505/78, e quindi essere percepito sempre per intero alla stregua di un bonus, degli assegni familiari ecc.

*Al fine di riconoscere al personale aeronavigante il dovuto trattamento economico e previdenziale, novellando in maniera più congrua ed equa le disposizioni normative sopra richiamate, codesto Ufficio è pregato di investire con sollecitudine di quanto rappresentato l'articolazione del Dipartimento competente in materia, anche in prospettiva del prossimo rinnovo del contratto di lavoro del Comparto Sicurezza.*

*In attesa di cortese riscontro, l'occasione è gradita per porgere distinti saluti.*

**IL SEGRETARIO NAZIONALE**

**(Mario ROSELLI)**



### STORIA DELLE INDENNITÀ

La storia delle indennità è complicata dallo stratificarsi di norme di carattere primario, risalente agli anni '30, '50 e '60, che, emanate al fine di semplificare i tanti compensi, premi e soprassoldi di cui si componeva allora la retribuzione militare (tra cui erano ricompresi gli appartenenti al Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza), finisce per rendere la materia piuttosto intricata.

Esse sono:

- **l'indennità di volo**<sup>18</sup>, riferita solo al personale del ruolo navigante dell'Aeronautica militare,
- **l'indennità di impiego operativo**<sup>19</sup>, riferita al personale dell'Esercito,
- **l'indennità mensile per servizio di istituto**<sup>20</sup>, riferita al personale delle forze di Polizia,
- **l'indennità d'imbarco** riferita al personale imbarcato della Marina<sup>21</sup>.

Tali indennità, aventi tutte carattere accessorio, competono in aggiunta alla voce stipendiale e remunerano l'operatività “del militare” o “dell'appartenente alle forze di Polizia” che è oggettivamente svolta in condizioni di disagio e rischio per i luoghi, tempi e modalità di impiego (non ancora in considerazione della funzione o dello *status* del personale).

Negli anni '70 si assiste alla prima stagione di riordino che coinvolge le suddette indennità.

Le indennità di volo e pronto impiego operativo, prima contenute in diversi provvedimenti, vengono ora ordinate in un unico provvedimento con la legge 27 maggio 1970, n. 365<sup>22</sup>.

Fondamentale è la modifica, con l'art. 15, dell'indennità di impiego operativo, ex art. 2, legge n. 192/1958, che viene estesa, con i successivi artt. 16 e 17, anche al personale dell'arma della Marina e dell'Aeronautica “in servizio presso i comandi e reparti di impiego operativo o presso gli enti addestrativi appresso indicati,(...)”.

**In pratica si fa una distinzione tra personale aeronavigante o imbarcato che percepisce le indennità di volo o imbarco e il restante personale che percepisce solo l'indennità di impiego operativo.**

Contemporaneamente, nell'ambito delle forze di polizia, con legge 23 dicembre 1970, n. 1054, viene riordinata l'indennità mensile per servizi di istituto secondo le misure fissate nelle tabelle 1 e 2 annesse alla legge.

---

<sup>18</sup> Con **Regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1302** “Indennità da corrispondere al personale militare e civile dell'Amministrazione aeronautica.” si istituiscono le prime indennità riferite al personale che svolge attività di volo.

<sup>19</sup> La **legge 6 marzo 1958, n. 192** “Abolizione di talune indennità e compensi a personale militare dell'Esercito e istituzione dell'indennità di impiego operativo.” Istituisce, con l'**art. 2**, per la prima volta, l'**indennità di impiego operativo**.

<sup>20</sup> La **legge 22 dicembre 1969, n. 967** “Norme sul trattamento economico del personale delle forze di polizia impiegate in sede in servizi di sicurezza pubblica” istituisce, con l'**art. 2, c. 1**, che trova la sua legittimazione nell'art. 15, lettera c), della legge 18 marzo 1968, n. 249:(...) *attengano a prestazioni di lavoro rese in condizioni di particolare disagio, avuto riguardo al luogo, al tempo ed alle modalità delle prestazioni medesime, ovvero comportino assunzione di particolari responsabilità verso terzi per danni alla persona;*”, per la prima volta l'**indennità mensile per servizi d'istituto**.

<sup>21</sup> L'indennità d'imbarco non interessa la nostra trattazione, ma si riporta per dovere di completezza.

<sup>22</sup> La legge n. 365/1970 ha il principale pregio di riunire in un unico provvedimento le singole indennità, ognuna con la propria disciplina, tanto che ogni indennità mantiene una propria tabella che riporta i relativi compensi.

La caratteristica dell'indennità è la sua attribuzione al personale *“delle forze di polizia impiegate in sede in servizi”*, che, come affermato dall'art. 2, c. 1, legge n. 967/1969, in combinato disposto con l'art. 15, lettera c) legge n. 249/1968 è dovuta in ragione delle *“prestazioni di lavoro rese in condizioni di particolare disagio, avuto riguardo al luogo, al tempo ed alle modalità delle prestazioni”* trovando in ciò sicuramente un'analogia con l'indennità di impiego operativo per il personale delle FF.AA. *“in servizio presso i comandi e reparti di impiego operativo o presso gli enti addestrativi (...)”*.

**In pratica, mentre i militari percepiscono l'indennità di impiego operativo, le guardie di pubblica sicurezza percepiscono l'indennità per servizi di istituto, che, come si può ben vedere dal dettato normativo, hanno la stessa ratio.**

È lecito quindi, onde evitare la duplicazione di emolumenti, vista la stessa natura giuridica, aspettarsi che le norme sulla cumulabilità stabilite all'art. 1, c. 3, legge 1054/70, come anche dall'art. 21 legge n. 365/70 “escludano” la possibilità della contemporanea percezione dell'indennità per servizi d'istituto e di impiego operativo.

Inoltre, sempre in analogia a quanto avviene in ambito FF.AA., dove non si cumula l'indennità di volo con l'indennità di impiego operativo, nemmeno per le FFOO è ammessa la cumulabilità tra l'indennità mensile per servizi d'istituto e l'indennità di aeronavigazione o volo in forza dell'art. 1, c. 4, legge n. 1054/70.

A metà degli anni '70, con la legge 5 maggio 1976, n. 187 di *“Riordinamento di indennità e altri provvedimenti per le Forze armate”*, viene ripresa l'intera materia che, con l'introduzione all'art. 1, definisce *“indennità di impiego operativo”* quale indennità mensile di impiego operativo di base che, come si apprende dal dettato dell'articolo e dalla tabella I allegata, è una indennità percepita da tutti i militari a prescindere dall'attività svolta (per questo si definisce *“di base”*). Infatti il successivo articolato stabilisce una serie di indennità a seconda delle specifiche attività svolte dai militari (tra cui anche quella di volo) in percentuale dell'indennità di base.

È importante sottolineare che l'indennità di cui all'art. 1 è razionalmente diversa dalla precedente indennità di impiego operativo di cui all'art. 2, legge 6 marzo 1958, n. 192, pur mantenendo lo stesso *nomen iuris*.

Anche se non esplicitamente espresso nel testo legislativo (ma lo sarà nel successivo art. 1 della legge 78/83<sup>23</sup>) tenta di remunerare la funzione militare, il suo *status*, giacché è attribuita a prescindere dall'operatività, per la quale invece sono attribuite le indennità dei successivi artt. 2, 3, 4, 5 e 6.

Oltre a costituire l'indennità *“di base”* per tutti i militari dell'Esercito, Marina e Aeronautica, funge da base di calcolo per tutte le altre indennità.

Novità fondamentale della legge n. 187/76 è il sistema di calcolo delle indennità attraverso una serie di tabelle e di percentuali che fanno tutte riferimento alla tabella I che contiene, come già detto, gli importi di base<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Più esplicita sarà la successiva legge in materia, legge 23 marzo 1983, n. 78, che all'art. 1 definirà i presupposti giuridici delle indennità: *“In relazione alla peculiarità dei doveri che distinguono la condizione militare nelle sue varie articolazioni, determinando uno speciale stato giuridico, di carriera e di impiego contrassegnato da particolari requisiti di idoneità psico-fisica, dalla assoluta e permanente disponibilità al servizio ed alla mobilità di lavoro e di sede, dalla specialità della disciplina, dalla selettività dell'avanzamento e dalla configurazione dei limiti di età, al personale militare dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica compete un peculiare trattamento economico (...)”*

<sup>24</sup> In pratica si prende il valore della tabella di base, cioè l'importo dell'indennità mensile di impiego operativo di base e si moltiplica per la percentuale riportata nella tabella relativa al tipo di indennità: aeronavigazione, volo, ecc. In sostanza **tutte le indennità sono una maggiorazione percentuale dell'indennità operativa di base**. La legge ha introdotto un doppio automatismo negli incrementi degli importi indennitari: un incremento diverso a seconda

Infine si introduce l'art. 16, sulla cumulabilità delle indennità, che prevede il c.d. "divieto di cumulo", includendovi ora anche l'indennità per servizio d'istituto in quanto le indennità sono estese anche al personale delle FFOO.

Tale divieto viene a cadere con il riordino di cui alla legge 27 maggio 1977, n. 284 *"Adeguamento e riordinamento di indennità alle forze di polizia ed al personale civile degli istituti penitenziari"*.

La legge aumenta gli importi dell' indennità per servizi d'istituto ed, in particolare, per quanto qui interessa, con l'art. 7 della legge elimina il c.d. "divieto di cumulo" di cui al precedente art. 1, c. 4° della legge n. 1054/70, in favore di una cumulabilità del 25% rispetto all'indennità di volo.

Successivamente, con l'art. 1, c. 2, della legge 5 agosto 1978, n. 505, il limite di cumulo viene ulteriormente elevato al 50%.

Questo è il quadro normativo che si presenta alle soglie degli anni '80 quando una nuova stagione di riforme interesserà nuovamente le indennità di volo e soprattutto l'indennità mensile per servizi d'istituto che sarà soppressa.

Infatti con **legge 1° aprile 1981, n. 121** si delinea il passaggio dall'ordinamento militare delle Guardie di Pubblica Sicurezza all'ordinamento civile dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

La legge prevede anche un distinto trattamento economico per gli appartenenti alle forze di Polizia, secondo la struttura predisposta dall'**art. 43**:

6. il 3° comma determina il trattamento fondamentale: *"Il trattamento economico del personale che espleta funzioni di polizia è costituito dallo stipendio del livello<sup>25</sup> retributivo e da una indennità pensionabile, determinata in base alle funzioni attribuite, ai contenuti di professionalità richiesti, nonché alle responsabilità e al rischio connessi al servizio."*;

7. il comma 6° stabilisce che l'indennità di cui al terzo comma assorbirà anche l'assegno personale di funzione previsto dall'articolo 143 della legge 11 luglio 1980, n. 312<sup>26</sup>.

8. il 18° comma determina il trattamento accessorio<sup>27</sup>: *"Le indennità speciali vanno determinate per chi svolge particolari attività, limitatamente al tempo del loro effettivo esercizio, con divieto di generalizzazione delle indennità stesse per effetto del possesso di*

---

dell'anzianità di servizio posseduta, riportato in tabella e un ulteriore incremento percentuale, sulla base dei sessenni di servizio, riportato nelle note alle tabelle.

<sup>25</sup> Con **d.lgs 30 maggio 2003, n. 193** è stato introdotto il sistema dei parametri stipendiali per il personale non dirigente delle forze di polizia e delle forze armate, a norma dell'articolo 7 della legge 29 marzo 2001, n. 86. Il sistema entrerà in vigore il 1° gennaio 2005.

<sup>26</sup> **Legge 11 luglio 1980, n. 312**, art. 143, comma 2°: *"l'assegno è pensionabile ed è soggetto, ad ogni effetto, alla medesima disciplina dello stipendio e ne subisce in pari misura la progressione, la sospensione, la riduzione e il ritardo."*

Comma 3°: *"L'assegno è anche considerato ai fini degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità, della determinazione dell'assegno alimentare e non è computabile ai fini dell'indennità di buonuscita e della determinazione dell'equo indennizzo."* **Dalle caratteristiche dell'assegno se ne desume la natura di emolumento fondamentale.**

<sup>27</sup> **Legge 18 marzo 1968, n. 249** "Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali.", **art. 15**: *Le competenze accessorie attualmente previste per particolari categorie di personali, saranno conservate, modificandone eventualmente la disciplina e la misura, solo se rispondano ad uno dei seguenti requisiti: a) attengano a prestazioni di lavoro che comportino continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute o l'incolumità personale; b) (...); c) attengano a prestazioni di lavoro rese in condizioni di particolare disagio, avuto riguardo al luogo, al tempo ed alle modalità delle prestazioni medesime, ovvero comportino assunzione di particolari responsabilità verso terzi per danni alla persona; d) (...); e) (...).*

***I criteri stabiliti col precedente comma serviranno altresì di principio generale ai fini delle eventuali successive leggi in materia di indennità accessorie del personale statale.(...)***

*qualificazioni o specializzazioni.”*

**In sintesi la struttura retributiva del personale della Polizia di Stato dovrà conformarsi ai principi espressi dal legislatore nell'art. 43, legge n. 121/1981 e quindi dovrà essere composta da una voce stipendiale, dall'indennità pensionabile e un trattamento accessorio, tra cui le indennità speciali.**

È chiaro che la riforma richiede un periodo di transizione ed infatti l'ultimo comma dispone, circa la nuova indennità pensionabile: *“Fino a quando non sarà determinato il trattamento economico mediante gli accordi di cui all'art. 95, l'indennità pensionabile prevista dal comma terzo è costituita dalla indennità mensile d'istituto di cui alla legge 23 dicembre 1970, n. 1054, e successive modificazioni, ed è corrisposta con le modalità prescritte dalla legge stessa.”*

**NOTA:** Nella prima applicazione e fino al momento in cui non interverranno gli accordi sindacali, la predetta “indennità pensionabile” esisterà solo come *nomen juris* e sarà ancora composta solo dall'indennità per servizio di istituto<sup>28</sup>. Rimane ancora escluso l'assegno personale di funzione. Circa le indennità speciali si rimane in attesa di definizione.

- Parallelamente i militari procedevano all'aggiornamento dell'intera materia delle indennità operative, che comprende **le indennità di volo e l'indennità di impiego operativo**, con **legge 23 marzo 1983, n. 78** di “Aggiornamento della legge 5 maggio 1976, n. 187, relativa alle indennità operative del personale militare.” innovando la precedente disciplina.

Oltre a definire le varie indennità secondo i nuovi presupposti giuridici di cui all'art.1<sup>29</sup>, la legge modifica le ipotesi di cumulabilità tra indennità attraverso l'**art. 17, c. 1 “norme di corresponsione e cumulabilità delle indennità:** *“Le indennità previste dai precedenti articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7, salvo il diritto di opzione per il trattamento più favorevole e le eccezioni stabilite dalla presente legge, non sono cumulabili fra loro. Le stesse indennità e le indennità di cui ai commi primo e secondo dell'articolo 9 della presente legge non sono cumulabili con le indennità per servizio d'istituto di cui alla legge 23 dicembre 1970, n. 1054, e successive modificazioni, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505.”*

A differenza del precedente art. 16, c. 1, L. n. 187/1976<sup>30</sup>, il nuovo articolo comprende un 2° capoverso in cui si inserisce l'art. 1, c. 2, L. n. 505/78 che ammette la possibilità di cumulo al 50%.

<sup>28</sup> È questo l'unico momento storico in cui si può affermare che l'indennità pensionabile e l'indennità per servizi d'istituto coincidono. Tuttavia ciò è affermare solo in quanto alle somme percepite e non certo alla motivazione giuridica che sta alla base della nuova indennità: *“determinata in base alle funzioni attribuite, ai contenuti di professionalità richiesti, nonché alle responsabilità e al rischio connessi al servizio.”* In poche parole attiene allo status di appartenente alle forze dell'ordine ed infatti è parte della retribuzione fissa del dipendente, ex art. 43, c. 3, legge 121/81 *“il trattamento economico del personale che espleta funzioni di polizia è costituito dallo stipendio del livello retributivo e da una indennità pensionabile, indipendentemente dal servizio operativo concretamente svolto.* Caratterizza in modo tipico le mansioni dello specifico profilo professionale.

**Inoltre la nuova indennità perde il carattere di accessorietà che l'aveva prima contraddistinta.**

<sup>29</sup> Ciò si evince dal fatto che l'art. 22, della L. 78/83 esplicitamente abroga gli artt. 4, 5 e 12 della precedente legge n. 187/76 relativi all'indennità di aeronavigazione, volo e supplementi. Visto però che le stesse indennità sono riproposti ora agli artt. 5, 6, 13 e 17, è evidente che con l'abrogazione il legislatore abbia voluto sottolineare il fatto che tali indennità, malgrado l'immutato *nomen juris*, ora rispondono ai nuovi presupposti di cui all'art. 1, della stessa legge n. 78/83.

<sup>30</sup> Art. 16, legge 5 maggio 1976, n. 187 “Norme di corresponsione e cumulabilità delle indennità”: *“Le indennità previste dai precedenti articoli 1, 2, 3, 4, 5, e 6, salvo il diritto di opzione per il trattamento più favorevole e le eccezioni stabilite dalla presente legge, non sono cumulabili fra loro e con le indennità per servizio d'istituto di cui alla legge 23 dicembre 1970, numero 1054, e successive modificazioni.”* La legge, in parte abrogata nei suoi artt. da 1 a 16 dall'art. 22 della legge 23 marzo 1983, n. 78, è stata interamente cassata (ad esclusione solo degli artt. 18, 26 e 27) dall'art. 2268, n.723), dal d.lgs 15 marzo 2010, n. 66.

**NOTA:** In questa fase la legge sulle indennità **deve** fare riferimento all'indennità per servizi di istituto in quanto l'indennità pensionabile è stata sì prevista, ma non ancora introdotta, per cui al momento *“è costituita dalla indennità mensile d'istituto di cui alla legge 23 dicembre 1970, n. 1054, e successive modificazioni, ed è corrisposta con le modalità prescritte dalla legge stessa.”*,

Quindi il riferimento all'art. 1, c. 2, legge n. 505/78 è ancora pertinente e il limite di cumulo ancora regolato secondo le norme previgenti.

- L'indennità pensionabile, così come prevista all'art. 43, c. 3°, legge n. 121/81 viene corrisposta per la prima volta con l'**art. 2, legge 20 marzo 1984, n. 34** di “Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al personale della polizia di Stato, estensione agli altri Corpi di polizia, nonché concessione di miglioramenti economici al personale militare escluso dalla contrattazione” e con **art. 5, d.P.R. 27 marzo 1984, n. 69** “Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 15 dicembre 1983 concernente il personale dei ruoli della Polizia di Stato, con esclusione dei dirigenti” per il restante personale.

Con gli stessi provvedimenti vengono coerentemente soppresse, a decorrere dal 1 gennaio 1984, l'indennità per servizi d'istituto di cui alla legge 23 dicembre 1970, n. 1054 e successive modificazioni e integrazioni, nonché l'assegno personale di funzione di cui all'art. 143, legge n. 312/1980. In questo modo si attua il dettato di cui al 3° e 6° comma dell'art. 43, legge n. 121/1981.

Ricordando che l'abrogazione espressa di un provvedimento ne impedisce il riferimento nelle leggi successive, per mantenere lo stesso limite di cumulo è stato necessario un nuovo articolo che tenesse conto della nuova indennità. Così è stato introdotto il **3° comma dell'art. 3, legge 20.03.1984, n. 34**: *“L'indennità mensile pensionabile è cumulabile con l'indennità di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi di cui alla legge 23 marzo 1983, n. 78, nei limiti e con le modalità previste dall'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505.(...)”*.

In sostanza, da ora, sarà la disciplina dell'art. 3, c. 3°, legge 20 marzo 1984, n. 34 a giustificare il limite di cumulo, sempre con riferimento all'art. 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505, ma non tanto alle abrogate disposizioni che esso contiene, quanto ai *“limiti e con le modalità previste”*.

Ciò si traduce, in definitiva, nell'estrapolazione del seguente criterio: attribuzione dell'indennità più favorevole per intero e limitazione al 50% della meno favorevole<sup>31</sup>.

Questa è la situazione fino al primo contratto normativo del d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395.

---

<sup>31</sup> Ciò è attuato non tenendo conto dell'imponibile, ma del netto a pagare ottenuto sottraendo IRPEF e contributi previdenziali.

## **ABROGAZIONE LIMITE CUMULO**

**Art. 3, comma 3, legge 20 marzo 1984, n. 34 e art. 1, comma 2, legge 5 agosto 1978, n. 505**

### **PREMESSA**

Il trattamento economico del personale della Polizia di Stato si ricava dall'art. 43, legge 1° aprile 1981, n. 121.

Esso prevede, oltre alla voce stipendiale, una indennità pensionabile, a mente del 3° comma, e delle indennità speciali, in forza del 18° comma, che nel caso del personale impiegato presso i Reparti Volo, coincidono<sup>32</sup> con le c.d. “indennità di volo” (aeronavigazione o volo, a seconda se pilota o specialista, più il supplemento per pronto intervento aereo) di cui alla legge 23 marzo 1983, n. 78.

Come noto le suddette indennità non sono interamente cumulabili tra loro a causa di un limite imposto dall'articolo 1, legge 5 agosto 1978, n. 505<sup>33</sup> riportato nel 3° comma dell'art. 3 legge 20 marzo 1984, n. 34: *“L'indennità mensile pensionabile è cumulabile con l'indennità di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi di cui alla legge 23 marzo 1983, n. 78, nei limiti e con le modalità previste dall'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505.(...)”*<sup>34</sup>.

**In sostanza è il disposto del 3° comma dell'art. 3 legge n. 34/1984 a stabilire il c. d. “divieto di cumulo” o, più correttamente, come si dirà da qui in avanti “limite di cumulo”**<sup>35</sup>.

Infatti, nel tempo, l'art. 1, c. 2, legge n. 505/78 è stato colpito da abrogazione **espressa** in tutte quelle parti in cui fa riferimento a provvedimenti legislativi specifici.

Ciò è avvenuto secondo la seguente cronologia:

- *“le indennità di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi, previsti dalla legge 5 maggio 1976, n. 187”*, di cui agli artt. da 1 a 16, sono state **abrogate** dall'art. 22 della legge 23 marzo 1983, n. 78.

L'intero provvedimento è stato poi **abrogato** dall'art. 2268, n.723), d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 recante il nuovo codice dell'ordinamento militare .

- *“l'indennità mensile per il servizio di istituto”* di cui all'art. 1, c. 2, della legge 23 dicembre 1970, n. 1054, è stata **soppressa** dall'art. 5, c. 4, legge 27 marzo 1984, n. 69, per il personale dei

<sup>32</sup> Tale “coincidenza” è stata sancita dall'art. 55, c. 5°, legge 10 ottobre 1986, n. 668.

<sup>33</sup> Art.1, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 505: **“A decorrere dalla stessa data e fino al momento della ristrutturazione delle retribuzioni del personale dei corpi di polizia, le indennità di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi, previsti dalla legge 5 maggio 1976, n. 187, sono cumulabili con l'indennità mensile per il servizio di istituto e relativo supplemento giornaliero spettante ai sensi della legge 23 dicembre 1970, n. 1054, e successive modificazioni, delle quali indennità la più favorevole è cumulabile in misura intera e l'altra in misura limitata al 50 per cento.”**

<sup>34</sup> In concreto il confronto è fatto tra l'indennità pensionabile da un lato e, dall'altro, la somma di entrambe le indennità di volo, genericamente definite tali, che possono essere: l'indennità di aeronavigazione (pilota) più il supplemento per pronto intervento aereo oppure l'indennità di volo (specialista) più il supplemento per pronto intervento aereo.

<sup>35</sup> Il “divieto di cumulo” era contenuto nell'art. 16, c. 1, della legge 5 maggio 1976, n. 187 (Riordino indennità Forze armate) e nell'art.1, c. 4, della legge 23 dicembre 1970, n. 1054 (Riordino indennità mensile per servizi d'istituto), invece il dettato dell'art.1, c. 2, della legge 5 agosto 1978, n. 505 afferma che le indennità “sono cumulabili”.

In realtà, già con l'art. 7 della legge 27 maggio 1977, n. 284, il “divieto” era caduto in favore di una cumulabilità del 25%, successivamente elevato al 50%, appunto con l'art. 1, c. 2, l. n. 505/1978.

ruoli della Polizia di Stato, e dall'art. 2, c. 7, legge 20 marzo 1984, n. 34, per il personale del ruolo dei dirigenti.

- *“e relativo supplemento giornaliero”* dell'indennità mensile per servizi di istituto è stato **soppresso** con l'art. 4, c. 2, del d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395.

Preliminarmente è da sottolineare il fatto incontestabile che l'indennità pensionabile **non sostituisce** l'indennità mensile per servizio d'istituto, come purtroppo affermato da certa giurisprudenza, ma è una nuova indennità. La soppressione/abrogazione rompe la continuità giuridica tra le due indennità. La nuova indennità pensionabile è infatti un emolumento fondamentale, non più accessorio, della retribuzione del personale.

**Di seguito si dimostra, seguendo il criterio cronologico di cui all'articolo 15 disp. prel. Cod. Civile, l'abrogazione dell'art. 3, c. 3°, legge 20 marzo 1984, n. 34, e quindi dell'articolo 1, legge n. 505/78.**

Per far ciò non si può prescindere dalla comparazione con la normativa concernente il personale delle FF.AA.

Con la legge 6 marzo 1992, n. 21636, la legge 29 aprile 1995, n. 13037 e infine il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 19538, sono state modificate le procedure che disciplinano i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia nelle materie, indicate dalla stessa legge n. 195/95, fra le quali vi è la retribuzione e il trattamento economico.

Le procedure si concludono con l'emanazione di separati decreti del Presidente della Repubblica concernenti rispettivamente il personale delle Forze di polizia (anche ad ordinamento militare) e quello delle Forze armate, atti aventi quindi forza di legge.

Si pongono inoltre le basi per il processo di armonizzazione dei trattamenti economici dei militari e del personale delle Forze di Polizia.

In forza delle suddette norme si perviene ai due fondamentali contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) che recepiscono i provvedimenti di concertazione delle F.F.A.A e gli accordi sindacali delle Forze di Polizia con: d.P.R. 31 luglio 1995, n. 394 e d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395.

Essi contengono il “primo quadriennio normativo forze armate e di polizia” e tra le materie oggetto di contrattazione, a mente dell'art. 3, c. 1, d.lgs. n. 195/1995, vi è il trattamento economico fondamentale e accessorio<sup>39</sup>.

Significativamente l'impianto del CCNL segue l'architettura delineata dall'art. 43, legge n. 121/1981 e, dopo aver trattato dello stipendio, dispone delle indennità:

---

<sup>36</sup> Legge 6 marzo 1992, n. 216: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5, recante autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre Forze di polizia. **Delega al Governo per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia e del personale delle Forze armate nonché per il riordino delle relative carriere, attribuzioni e trattamenti economici.**”

<sup>37</sup> Legge 29 aprile 1995, n. 130: “Delega al Governo in materia di procedure per la disciplina del rapporto d'impiego e per il riordino delle carriere, delle attribuzioni e dei trattamenti economici delle Forze di polizia e delle Forze armate”.

<sup>38</sup> Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195: “Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate”.

<sup>39</sup> Vedi ALLEGATO 4 per quanto riguarda gli effetti normativi delle contrattazioni successive al 1995.

Per quanto riguarda le “indennità speciali”, la novità fondamentale è rappresentata, dall'art. 11, c. 1, d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, rubricato “Indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco e relative indennità supplementari”.

L'articolo disciplina proprio quelle “indennità speciali” di cui all'art. 43, c. 18<sup>40</sup>, legge n. 121/81, come provvisoriamente identificate dall'art. 55, c. 5°, legge n. 668/1986<sup>41</sup>.

In pratica l'art. 11, d.P.R. n. 395/95 stabilisce la definitiva “coincidenza”, non più “*nelle more*”, delle indennità speciali con le indennità di volo di cui alla legge n. 78/1983: (...) le indennità di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio e di imbarco e relative indennità supplementari sono rapportate alle misure<sup>42</sup> vigenti per i militari delle Forze armate impiegati nelle medesime condizioni operative.”

In sostanza con l'art. 11, c. 1, d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395 si sancisce che le indennità, in conseguenza del processo di omogenizzazione delle retribuzioni fra militari e Forze di polizia, se “*impiegati nelle medesime condizioni operative*”, devono essere percepite nelle stesse misure vigenti per i militari, riportate nella legge n. 78/83, che costituisce ora l'unica fonte normativa per le indennità operative anche per le forze di Polizia<sup>43</sup>.

In conclusione può dirsi attuato il disposto dell'art. 43, c. 18°, legge n.121/1981 e quindi può ritenersi abrogato, secondo il criterio cronologico, il comma 5° dell'art. 55, legge 10 ottobre 1986, n. 668, nella parte in cui afferma “*nelle more dell'attuazione dell'articolo 43, comma diciottesimo, della legge 1 aprile 1981, n. 121*”.

L'art. 11, c. 1, d.P.R. n. 395/1995, con il suo 1° capoverso, è fondamentale anche sotto il profilo del limite di cumulo.

L'inciso: “*Fermo restando quanto previsto dall'art. 17, della legge 23 marzo 1983, n. 78, in materia di corresponsione e cumulabilità delle indennità di impiego operativo e delle relative indennità supplementari (...)*” indica senza dubbio nell'art. 17, della legge n. 78/1983 l'unica norma di riferimento circa il limiti di cumulo, il quale vista la soppressione dell'indennità per servizio d'istituto deve essere letto senza il 2° periodo del 1° comma e quindi senza il riferimento all'art. 1, c. 2, legge 505/78<sup>44</sup>.

Sembrerebbe pertanto abrogato dall'art. 11, c. 1, 1° capoverso, d.P.R. n. 395/1995, il comma 3° dell'art. 3, legge 20 marzo 1984, n. 34, tuttavia, l'Amministrazione non tiene conto di tale evoluzione normativa continuando ad applicare il limite di cumulo. In sostanza l'art. 3, c. 3°, legge n. 43/84, e con esso l'art. 1, legge n. 505/78, si eleva a principio discriminatorio, non più sostenibile giuridicamente<sup>45</sup>, secondo il quale qualunque incremento confluisca nell'indennità

<sup>40</sup> Art. 43, c.18, l. 121/1981: “Le indennità speciali vanno determinate per chi svolge particolari attività, limitatamente al tempo del loro effettivo esercizio, con divieto di generalizzazione delle indennità stesse per effetto del possesso di qualificazioni o specializzazioni.”

<sup>41</sup> “*Nelle more dell'attuazione dell'articolo 43, comma diciottesimo, della legge 1 aprile 1981, n. 121, le indennità speciali da corrispondere al personale della Polizia di Stato che svolge attività di volo coincidono con quelle di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio e relativi supplementi previsti per il personale militare(...)*”.

<sup>42</sup> Si noti che si fa riferimento alle *misure vigenti*, cioè agli importi percepiti, che devono essere rapportate a quelle militari, cioè devono essere uguali.

<sup>43</sup> A ulteriore dimostrazione di ciò il fatto che essa è citata tra le norme oggetto di riferimento elencate all'art.1, c. 1, lettera w), “Definizioni”, del d.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, con cui si recepisce il contratto delle Forze di polizia. Si rappresenta inoltre che a far data dal contratto d.P.R. n. 395/1995, tutti i successivi contratteranno uno specifico articolo che si occuperà delle indennità di impiego operativo. Cosa che specularmente avviene nei d.P.R. di recepimento degli accordi militari.

<sup>44</sup> Si noti che in tutti i successivi CCNL non vi sarà più il riferimento al divieto di cumulo e al relativo articolo 1, legge n. 505/78.

<sup>45</sup> Il limite/divieto di cumulo nell'ordinamento si giustifica solo in presenza di emolumenti che retribuiscono la stessa prestazione o in presenza di espressi limiti/divieti contenuti nei contratti collettivi nazionali di riferimento.

pensionabile, ivi compresi i progressivi incrementi contrattuali, si traducono in una perdita retributiva del 50% per il dipendente della Polizia di Stato rispetto a quello delle FF.AA.

Oggi per effetto dell'omogenizzazione dei trattamenti economici, gli incrementi contrattuali per le F.F.A.A., come per le Forze di polizia, avvengono secondo il medesimo schema: incrementi stipendiali e incrementi dell'“importo aggiuntivo pensionabile”, per il personale militare, e dell'“indennità pensionabile”, per le Forze di polizia, in quanto istituti fondamentali della retribuzione, mentre le indennità di cui alla legge 78/83, in quanto accessorie, non seguono la stessa progressione contrattuale.

Per tutto quanto sopra detto SI RITIENE quindi abrogato l'art. 3, c. 3°, legge n. 34/84 e conseguentemente l'art. 1, c. 2, L. 505/78, secondo il noto brocardo *lex posterior derogat priori*, in quanto divenuti incompatibili con il nuovo assetto normativo. Infatti esso si traduce in una perdita ingiustificata di retribuzione, contraria ai canoni di uguaglianza e giusta retribuzione espressi degli artt. 3 e 36 Cost.

Al fine di rendere effettiva tale interpretazione anche per l'Amministrazione si auspica che nella prossima tornata contrattuale l'articolo relativo alle **“Indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco e relative indennità supplementari”** riporti l'esplicita abrogazione dell'art. 3, c. 3°, legge n. 34/84 e con esso dell'art. 1, c. 2, L. 505/78.

## EMOLUMENTI CONFLUITI NELLA INDENNITÀ PENSIONABILE

Dalla sua introduzione l'indennità pensionabile è stata oggetto di ingiustizia per il personale aeronavigante in forza dell'impossibilità di cumulare tale indennità con quelle di volo.

Tuttavia, nel tempo, si è tradotta in ulteriore elemento di forte penalizzazione economica poiché è stata oggetto di riforme che hanno visto confluire nell'indennità pensionabile, come dimostrato dalla tabella emolumenti diversi dagli aumenti contrattuali che non erano stati previsti dal legislatore del 1981 e che il personale del Servizio Aereo ha percepito al 50% in quanto tutto ciò che assume la denominazione di "indennità pensionabile" si deve confrontare con le indennità di volo<sup>46</sup>.

Secondo l'art. 43, legge n. 121/81, ultimo capoverso, l'indennità pensionabile è stata sì prevista, ma non ancora introdotta, per cui al momento *"è costituita dalla indennità mensile d'istituto di cui alla legge 23 dicembre 1970, n. 1054, e successive modificazioni, ed è corrisposta con le modalità prescritte dalla legge stessa"* e dall'assegno personale di funzione secondo l'art. 43, 6° c., l. n. 121/81.

Rimane il supplemento giornaliero dell'indennità per servizio d'istituto.

Eppure anche nel prosieguo del processo di omogenizzazione tra le retribuzioni delle forze di Polizia e F.F.A.A. emergere, inequivocabilmente, l'incoerenza, per incompatibilità, del limite espresso nell'art. 3, c. 3°, legge n. 34/1984.

In particolare si vedano l'art. 4, c. 2 del d.P.R. 16 marzo 1999, n. 254 e l'art. 4, c. 1, d.P.R. 8 febbraio 2001, n. 139.

Con l'**art. 4, c. 2 del d.P.R. 16 marzo 1999, n. 254**, si sopprimono gli importi mensili lordi di cui all'art. 4, c. 4, d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, facendoli confluire nell'indennità pensionabile.

Questa operazione, di fatto, darà a quest'ultima quell'assetto definitivo concludendo il lungo processo di ristrutturazione delle retribuzioni del personale dei corpi di polizia.

Il carattere definitivo si evince chiaramente attraverso i successivi contratti che non hanno più modificato la struttura dell'indennità pensionabile.

A tal fine si riporta, in allegato 5, il prospetto sugli **"Emolumenti confluiti nell'indennità pensionabile dal 1984 al 2009, riferita al Sovrintendente della Polizia di Stato"**, dal quale si rileva, da un lato, che questo sarà l'ultimo, in ordine di tempo, in quanto la struttura rimarrà immutata nei successivi contratti, e, dall'altro, che è il 5° emolumento confluito all'interno dell'indennità pensionabile, dall'inizio della ristrutturazione nel 1981.

Ciò ha determinato, solo per il personale della polizia di Stato che percepisce le indennità di volo, e non anche per i militari, una perdita di retribuzione netta in forza dell'applicazione del limite di cui qui si discute.

Infatti i militari con l'**art. 4, c. 1, d.P.R. 8 febbraio 2001, n. 139**, (contratto per le FF.AA.), hanno fatto confluire il medesimo "importo mensile lordo"<sup>47</sup>, percepito analogamente alle Forze di polizia, all'interno dell'emolumento definito **"importo aggiuntivo pensionabile"** (nell'allegato 6

---

<sup>46</sup> Secondo il 3° comma dell'art. 3 legge 20.03.1984, n. 34: *"L'indennità mensile pensionabile è cumulabile con l'indennità di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi di cui alla legge 23 marzo 1983, n. 78, nei limiti e con le modalità previste dall'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 505.(...)"*.

<sup>47</sup> L'importo mensile lordo di cui all'art. 4, d.P.R. n. 395/1995 per le Forze di polizia e il corrispondente assegno pensionabile mensile lordo di cui all'art. 4, d.P.R. 394/1995 per le F.F.A.A., sono stati istituiti in conseguenza della fissazione del nuovo orario di lavoro. Essi sono dello stesso importo e sono sicuramente parte retributiva e non indennitaria del trattamento economico.

si vede che è un istituto precedentemente introdotto quale 8° comma dell'indennità di impiego operativo, di cui dell'art. 4, del d.P.R. 10 maggio 1996, n. 360 e poi divenuto autonomo articolo rubricato "Importo aggiuntivo pensionabile" con l'art. 4, d.P.R. n. 139/2001 e così riproposto nei successivi contratti militari).

In sostanza l'"Importo aggiuntivo pensionabile", come evidenziato dai progressivi e costanti incrementi contrattuali, diventa una voce fondamentale 48 della nuova struttura retributiva dei militari analogamente all'indennità pensionabile per le Forze di polizia.

Tale scelta contrattuale, coerente con la natura retributiva dell'emolumento, in quanto retributivo dell'orario di lavoro, fa emergere con tutta evidenza l'incompatibilità dell'art. 3, c. 3°, legge n. 34/84 e relativo criterio di cumulo, ex art. 1, c. 2, L. n. 505/78, in rapporto al nuovo assetto normativo delineato dai contratti nazionali che hanno innovato in materia di trattamento economico del personale.

Irragionevolmente lo stesso emolumento, importo mensile lordo, che per il personale delle forze di Polizia è confluito nell'indennità pensionabile, viene percepito al 50% in ossequio all'art. 3, c. 3°, legge n. 34/84, diversamente da quanto avviene presso i militari che non conoscono tale limitazione.

- Con l'art. 6, c. 2, del d.P.R. 5 giugno 1990, n. 147 si dispone che *"A decorrere dal 1° maggio 1990, l'autonoma maggiorazione di stipendio prevista dall'art. 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 150, è soppressa."*

**NOTA:** Anche l'autonoma maggiorazione di stipendio ha carattere di retribuzione fondamentale e il suo assorbimento nell'indennità pensionabile ne comporta la riduzione del 50%.

Seppure la scelta di accorpare la maggiorazione nell'indennità pensionabile segua le linee guida disposte dall'art. 43, legge 121/81, di semplificazione della retribuzione per il personale della Polizia in generale, nel caso particolare, il personale percettore delle indennità di volo subisce un effetto negativo.

---

48 L'art. 4, c. 4°, d.P.R. 8 febbraio 2001, n. 139 prevede inoltre: *"L'importo aggiuntivo pensionabile è corrisposto per tredici mensilità ed è valutabile anche agli effetti della determinazione dell'equo indennizzo e dell'assegno alimentare"*.

## ALLEGATO 4

### **Contrattazione collettiva nel pubblico impiego non privatizzato.**

#### **Premessa.**

Negli anni novanta si è assistito alla c.d. privatizzazione o contrattualizzazione del pubblico impiego. Iniziata con il d.lgs. 29/1993, ha trovato, infine, nel d.lgs. 165/2001, il suo testo unico del pubblico impiego.

Ciò ha determinato una rivoluzione nelle fonti che regolano i rapporti di lavoro in quanto si è passati dal diritto pubblico al diritto privato e dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria del lavoro.

La riforma superava la precedente legge quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93, che pur riconoscendo il contratto collettivo (efficace solo in quanto recepito in un decreto presidenziale), manteneva l'intero apparato pubblicistico, conservando quindi la tradizionale natura di ordinamento speciale. Con la « legge quadro » un fenomeno tipico del lavoro privato, come la contrattazione collettiva, viene rielaborato dal diritto amministrativo, secondo le categorie del diritto pubblico.

Il contratto collettivo diventa la “fase negoziale” che sfocia in un atto normativo unilaterale che è il regolamento di Governo.

In pratica la contrattazione collettiva è una fonte dell'ordinamento speciale pubblicistico caratterizzata dal necessario consenso sindacale. Di qui la tecnica di separare le materie nell'“accordo-regolamento”.

Non tutto il pubblico impiego è stato interessato dalla “privatizzazione”. L'art. 3, c. 1 del d.lgs. 165/01, che riprende l'art. 2, c. 4, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, contempla delle eccezioni, fra cui, le forze di polizia: *“In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle **Forze di polizia** di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché (...)”*.

Tuttavia tale deroga non ha significato l'esclusione di detto personale dalla stagione di riforme in atto nel pubblico impiego, ma ha segnato un diverso percorso riformatore che, tenendo conto dei rispettivi ordinamenti, ha comunque modificato il rapporto di impiego del personale dei settori non inclusi nel d.lgs. n. 165/01, trasformando, in sostanza, la natura del contratto collettivo in fonte normativa primaria dei rapporti di impiego.

Ciò ha comportato una riforma specifica per ognuno dei settori contemplati, che, pur rimanendo nell'ambito del diritto pubblico, vedono comunque realizzarsi gli stessi effetti sulla disciplina contrattualistica “in parallelo” a quanto avvenuto nel resto del pubblico impiego privatizzato: **nella sostanza parte del rapporto di impiego è regolato in via esclusiva dalla contrattazione attraverso una suddivisione per materie**. La restante parte è regolata in modo autonomo dall'amministrazione.

Rimane il fatto che l'efficacia della contrattazione è ancora subordinata al recepimento, all'interno di un d.P.R., del contratto collettivo, ma ciò anche se rappresenta un limite, in quanto si riverbera soprattutto sui tempi di applicazione, è però la soluzione del problema dell'efficacia *erga omnes* del contratto, argomento oggetto di dibattito nel campo della privatizzazione in rapporto alle norme costituzionali. **Il d.P.R. non è “il contratto”, che deriva da una legge statale (essendo, il d.lgs. n. 195/1995, un atto avente forza di legge), ma solo il suo contenitore**, anche se tecnicamente ha la “forma” di un regolamento ai sensi dell'art. 17, c. 1, della legge n. 400/1988, il

quale costituisce solo lo strumento usato per renderlo efficace nel pubblico impiego non-privatizzato.

A tale riguardo occorre precisare che la contrattazione si articola in una parte normativa e una retributiva.

La novità delle tornate contrattuali degli anni novanta riguardano appunto la parte normativa, che diventa ora l'unica vincolante per l'Amministrazione, che permette alle parti negoziali di derogare a precedenti norme di legge sulle stesse materie che, come per il personale privatizzato, sono state attribuite alla negoziazione tra le parti.

A ben vedere è questa l'innovazione più profonda rispetto al passato, la vera novità della riforma. Cade la riserva di legge o di provvedimenti amministrativi su dette materie a favore del potere di deroga sulle stesse da parte del contratto collettivo.

In sostanza i contratti sono la fonte (pattizia, su autorizzazione di una fonte legale) primaria del rapporto di lavoro, salvo esplicita deroga da parte di norme pubblicistiche successive.

Corollario che deriva dall'art. 9, d.lgs. n. 195/95: *"Sono abrogate le norme riguardanti le Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e quelle riguardanti le Forze armate in contrasto con le disposizioni del presente decreto."*

Le forze di polizia hanno riformato le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale attraverso il d.lgs. del 12 maggio 1995, n. 95.

Il d.lgs. n. 195/95, emanato in attuazione dell'art. 2, legge 6 marzo 1992, n. 216, a sua volta ha tenuto conto dei diversi ordinamenti: *"Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 1992, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della difesa, delle finanze, di grazia e giustizia, dell'agricoltura e delle foreste, per la funzione pubblica e del tesoro, un decreto legislativo che definisca in maniera omogenea, nel rispetto dei principi fissati dai relativi ordinamenti di settore, stabiliti dalle leggi vigenti, ivi compresi quelli stabiliti dalla legge 11 luglio 1978, n. 382, le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare, ai sensi della legge 1 aprile 1981, n. 121, (...)"*.

Il parallelismo con la riforma del pubblico impiego privatizzato, cioè la suddivisione tra materie oggetto di contrattazione e materie di esclusiva pertinenza dell'amministrazione si evidenzia nell'art. 6, d.lgs. n. 195/95: *"Per il personale di cui all'art. 1, restano comunque riservate alla disciplina per legge, ovvero per atto normativo o amministrativo adottato in base alla legge, secondo l'ordinamento delle singole amministrazioni, le materie indicate dall'art. 2, comma 4, della legge 6 marzo 1992, n. 216."*

In entrambi i casi (rapporto privatizzato o pubblico) il legislatore distingue l'organizzazione e le sue finalità, che rimangono prerogativa della legge o comunque dell'Amministrazione, dal rapporto di impiego che può essere oggetto di contrattazione.

La distinzione fondamentale sta nel fatto che mentre le forze di polizia rimangono nell'alveo del diritto pubblico, il personale privatizzato è ora soggetto ora alle norme del diritto privato. Rimane, malgrado la privatizzazione, lo Stato come controparte in entrambi i casi.

Diverse sono le modalità di contrattazione:

- per i "privatizzati", l'art. 2, c. 2°, d.lgs. n. 29/1993, dispone: *"I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni delle sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto."*

L'art. 45, d.lgs. n. 29/93: *"La contrattazione collettiva è nazionale e decentrata. Essa si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro, con esclusione di quelle riservate alla legge"*

e agli atti normativi e amministrativi secondo il disposto dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

- Per i “non privatizzati”, l'art. 6, d.lgs. n. 195/95 dispone: *“Per il personale di cui all'art. 1, restano comunque riservate alla disciplina per legge, ovvero per atto normativo o amministrativo adottato in base alla legge, secondo l'ordinamento delle singole amministrazioni, le materie indicate dall'art. 2, comma 4, della legge 6 marzo 1992, n. 216.”*

L'art. 3, d.lgs. n. 195/95, stabilisce che: *“Le procedure di contrattazione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera A), disciplinano le materie di cui al comma 1, le relazioni sindacali nonché la durata dei contratti collettivi nazionali di amministrazione, la struttura contrattuale ed i rapporti tra i diversi livelli. Ciascuna amministrazione attiva, mediante accordi, autonomi livelli di contrattazione, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie previste al comma 1 e nei limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono.*

Da quanto sopra è evidente che la contrattazione del pubblico impiego privatizzato è più ampia di quella del non-privatizzato. Per il primo *“si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro”*, mentre per il secondo *“le procedure di contrattazione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera A), disciplinano le materie di cui al comma 1 (...)”*.

La differenza pertanto attiene agli spazi riservati alla contrattazione, fermo restando il fatto che sono state create due aree di competenza: una esclusiva dell'Amministrazione e l'altra riservata alla negoziazione con l'Amministrazione.

Ciò implica, di conseguenza, l'impossibilità, per l'amministrazione di procedere in modo autonomo nelle materie assegnate alla contrattazione. Infatti così recita l'art. 3, c. 3, d.lgs. n. 195/95: *“Nelle materie non oggetto di contrattazione resta comunque ferma l'autonomia decisionale delle amministrazioni.”*

L'art. 3, c. 1, d.lgs. n. 195/95, elenca tra le materie oggetto di contrattazione, alla lettera a), il trattamento economico fondamentale ed accessorio.

Di contro la piena autonomia negoziale nelle materie elencate si ottiene attraverso l'art. 9, d.lgs. n. 195/1995, con la seguente affermazione: *“Sono abrogate le norme riguardanti le Forze di polizia ad ordinamento civile e militare e quelle riguardanti le Forze armate in contrasto con le disposizioni del presente decreto.”*

Ciò, di fatto, permette alle parti contrattuali di normare su qualunque istituto relativo al trattamento economico fondamentale ed accessorio, anche se contenuto in un provvedimento di legge, a mente dell'art. 3, c. 1, lettera a), d.lgs. n. 195/95, che assegna alla contrattazione collettiva la relativa materie.

Discende, da quanto sopra, in accordo a quanto già avviene per il personale “privatizzato”, che il contratto, a prescindere dal suo contenitore (tecnicamente rimane un regolamento, visto l'art. 17, c. 1, della legge n. 400/1988) costituisce fonte primaria esclusiva sulle specifiche materie, con effetti abrogativi sulle norme precedenti. Effetti che discendono direttamente del d.lgs. n. 195/95 e non dal singolo contratto.

L'effetto ulteriore è che che adesso le norme sul trattamento economico rimangono in vigore solo per la durata del contratto normativo e fino al suo rinnovo. Tanto è vero che ad ogni contratto normativo, successivo al primo, è stata inserita una clausola di salvaguardia. A titolo di esempio si riporta quella dell'art. 68 del d.P.R. n. 254/1999, 2° contratto normativo, del seguente tenore: *“Al personale di cui ai titoli I e II continuano ad applicarsi, ove non in contrasto con il presente decreto, le norme dei decreti del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395, e 10 maggio 1996, n. 359.”*

## ALLEGATO 5

### INDENNITÀ PENSIONABILE – Art. 43, c. 3, Legge 1° aprile 1981, n. 121 EMOLUMENTI CONFLUITI NELL'INDENNITÀ PENSIONABILE DAL 1984 AL 2009 - RIFERITA AL SOVRINTENDENTE DELLA POLIZIA DI STATO -

			EMOLUMENTI CONFLUITI COME PARTE DELL'INDENNITÀ PENSIONABILE					IMPORTO CONTRATT. TOTALE
ANNI	CONTRATTO D.P.R. Forze di Polizia	ARTICOLO SOPPRESSIVO	IND. SERVIZIO D'ISTITUTO Legge n. 1054/1970	ASS. PERSONALE FUNZIONE Art. 143, L. n. 312/80	SUPPLEMENTO GIOR. SERV. ISTITUTO Art. 2, Legge n. 135/75	AUTONOMA MAGG. STIPENDIO Art. 2, c.3, d.P.R. n. 150/87	IMP. MENS.LORDO NUOVO ORARIO Art. 4, c. 4, d.P.R. n. 395/1995	IND. PENSIONABILE Art. 5, d.P.R. n. 69/84 (Ridotta al 50%, ex art. 1, c. 2, L. 505/78)
1983	27 marzo 1984, n. 69	Art. 5, c. 4	Lire 73.000 (1)	Lire 25.000 (1)				Lire 410.000
1984 - 1985								
1985 - 1987	10 aprile 1987, n. 150							Lire 492.000
1988 - 1990	5 giugno 1990, n. 147	Art. 6, c. 2				Lire 28.000 (3)		Lire 675.000
1994 - 1995	31 luglio 1995, n. 395	Art. 4, c. 2			Lire 37.400 (2)			Lire 724.300
1996 - 1997	10 maggio 1996, n. 359							Lire 770.000
1998 - 1999	16 marzo 1999, n. 254	Art. 4, c. 2					Lire 136.000 (4)	Lire 941.000
2000 - 2001	9 febbraio 2001, n. 140							Lire 1.021.000
2002 - 2003	18 giugno 2002, n. 164							Euro 589,50
2004 - 2005	5 novembre 2004, n. 301							Euro 639,90
2006 - 2007	11 settembre 2007, n. 170							Euro 669,20
2008 - 2009	1 ottobre 2010, n. 184							Euro 683,90
2010	BLOCCO STIPENDIALE							Euro 683,90

- Nota: I due istituti sono stati soppressi dall'art. 5, c. 3, d.P.R. n. 69/1984, ma gli emolumenti sono confluiti nell'incremento dell'indennità pensionabile dal 01.01.1984.
- Nota: Istituto soppresso dall'art. 4, c. 2, d.P.R. n. 395/1995 e confluito nell'indennità pensionabile dal 01.11.1995.
- Nota: Istituto soppresso dall'art. 6, c. 2, d.P.R. n. 147/1990 e confluito nell'indennità pensionabile dal 01.05.1990.
- Nota: L'“Importo mensile lordo”, di cui all'art. 4, d.P.R. n. 395/1995, è stato istituito in conseguenza della fissazione del nuovo orario di lavoro con l'art. 12, c. 1, 2 e 3, d.P.R. n. 395/1995. Confluirà nell'indennità pensionabile con l'art. 4, c. 2, d.P.R. n. 254/1999 dal 01.09.1998. **Si noti che i successivi contratti non hanno più modificato la struttura dell'indennità pensionabile.**

## **ASSEGNO PENSIONABILE > traslato poi in > IMPORTO AGGIUNTIVO PENSIONABILE** (storia)

Il **D.P.R. 31 LUGLIO 1995, n. 394** "Recepimento del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze armate (Esercito, Marina e Aeronautica.", che riporta i contenuti dello schema di provvedimento concertato - ai sensi delle disposizioni del D.Lgs. 195/1995 - in data 20 luglio 1995 delle Delegazioni di parte pubblica, dello Stato Maggiore della Difesa e delle Sezioni COCER di Esercito, Marina ed Aeronautica, apporta modifiche al trattamento economico del personale militare appartenente alle tre Forze Armate, con esclusione dell'Arma dei Carabinieri, inquadrato nei livelli retributivi.

Le innovazioni più significative riguardano:

- l'incremento, a decorrere dal 1.1.1995, degli stipendi fissati dalla legge 231/1990;
- i nuovi importi iniziali di livello stabiliti a decorrere dal 1.12.1995;
- l'istituzione di un **assegno pensionabile** che ingloba il compenso per il servizio obbligatorio aggiuntivo;
- la nuova disciplina di attribuzione dell'indennità d'impiego operativo ed i correlati nuovi importi spettanti in base al grado ed all'anzianità di servizio maturata, che conglobano l'indennità militare;

### **L'assegno pensionabile (art. 4)**

Il personale militare destinatario del D.P.R. 394/1995, a decorrere dal 31.12.1995, ha titolo ad un assegno pensionabile, distinto per livello di inquadramento, nelle misure mensili lorde di seguito riportate, da corrispondere per 13 mensilità:

Grado	Livello	Importo mensile
Serg. -4 a. serv	V	€ 66,62
Serg.+4 a.serv. Serg.Magg. Mar.Ord. S.Ten.	VI	€ 70,24
Mar. Capo	VI bis	€ 73,85
Mar. Magg. Mar.Magg. Ten. Cap.	VII	€ 76,95
Aiut.	VII bis	€ 80,57
Magg.	VIII	€ 84,18
Ten. Col	IX	€ 91,93

### **L'indennità militare ed il compenso per la prestazione obbligatoria aggiuntiva (art. 5, 6° comma e art. 10, 3° comma)**

Il D.P.R. in esame dispone la soppressione dell'indennità militare di cui all'art. 9 della legge 231/1990, nonché del compenso per la prestazione aggiuntiva prevista dall'art. 10 della stessa legge 231/1990, rispettivamente a decorrere dal 1.12.1995 e dal 31.12.1995. In buona sostanza, l'indennità militare viene conglobata nelle indennità di impiego operativo, che sono state rivalutate significativamente; invece le 2 ore di straordinario obbligatorio vengono sostituite dall'assegno pensionabile di cui al precedente paragrafo (assegno pensionabile art. 4).

Il **D.P.R. 10.5.1996, n. 360**, nel recepire gli aspetti retributivi evidenziati dal D.P.R. 394/1994, dispone nell'arco temporale 1.1.1996 – 31.12.1997 miglioramenti economici agli appartenenti alle Forze Armate, con esclusione dell'Arma dei Carabinieri, dei dirigenti e categorie assimilate e del personale di leva.

In particolare il citato provvedimento prevede miglioramenti per quanto concerne:

- lo stipendio (artt. 1,2 e 3);
- l'indennità "una tantum" (art. 4 – 6° comma);
- l'importo aggiuntivo pensionabile (art. 4 – 8° comma);
- l'assegno pensionabile e la parziale omogeneizzazione (art. 5 – 1°,2° e 3° comma);
- l'indennità pensionabile (art. 7).

#### **Importo aggiuntivo pensionabile (art. 4)**

Il comma 8 dell'art. 4 del provvedimento in esame istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 1997, l'importo aggiuntivo pensionabile, le cui misure mensili lorde vengono di seguito riportate:

Grado	Livello	Importo
1° C.M. C.M.Sc. C.M.Ca. e Sc.	V	€ 12,39
Serg. Serg.Magg. Mar. S.Ten.	VI	€ 13,43
Serg.Magg.Capo Mar.Ord.	VI bis	€ 14,46
Mar.Capo	VII	€ 15,49
Aiut. Ten.	VII bis	€ 17,04
Cap. e Magg.	VIII	€ 18,08
Ten. Col	IX	€ 20,66

Detto assegno non produce effetti sull'indennità di buonuscita.

**D.P.R. 16 MARZO 1999, n. 255:** "Recepimento del provvedimento di concertazione per le Forze Armate relativo al quadriennio normativo 1998 - 2001 ed al biennio economico 1998 - 1999".

#### **Importo aggiuntivo pensionabile (art. 9)**

A decorrere dal 1.11.1999 l'importo aggiuntivo di cui all'art. 4 – comma 8 del D.P.R. 360/1996, è incrementato delle seguenti misure mensili lorde:

Grado	Livello	Dal 1.11.1999	Dal 31.12.1999
1° C.M. C.M.Sc. C.M.Ca. e Sc.	V	€ 12,91	€ 4,13
Serg. Serg.Magg. Mar.S.Ten.	VI	€ 12,39	€ 3,87
Serg.Magg.Capo Mar.Ord.	VI bis	€ 11,88	€ 3,62
Mar.Capo	VII	€ 11,36	€ 3,62
Aiut. Ten.	VII bis	€ 10,85	€ 3,10
Cap. e Magg.	VIII	€ 10,33	€ 3,10
Ten. Col	IX	€ 9,30	€ 2,58

Pertanto, i valori mensili dell'importo aggiuntivo pensionabile a regime, sono così determinati a decorrere dal 31.12.1999:

Grado	Livello	Importo
1°C.M. C.M.Sc. C.M.Ca. e Sc.	V	€ 29,44
Serg. Serg.Magg. Mar. S.Ten.	VI	€ 29,70
Serg.Magg.Capo Mar.Ord.	VI bis	€ 29,95
Mar.Capo	VII	€ 30,47
Aiut. Ten.	VII bis	€ 30,99
Cap. e Magg.	VIII	€ 31,50
Ten. Col	IX	€ 32,54

**D.P.R. 8 febbraio 2001, n. 139** "Recepimento del provvedimento di concertazione per le Forze Armate relativo al biennio economico 2000 -2001".

Il provvedimento produce effetti economici nell'arco temporale 1.1.2000/31.12.2001, restando valido, sotto l'aspetto normativo, il disposto del D.P.R. 255/1999 per il quadriennio 1998/2001.

La norma in esame, tra l'altro, dispone:

- la corresponsione di incrementi stipendiali a regime (art. 2, 1° - 2° - 3° e 4° comma);
- la soppressione dell'istituto dell'assegno pensionabile (art. 4);

#### **Importo aggiuntivo pensionabile (art. 4).**

A decorrere dal 1.1.2001 l'istituto dell'assegno pensionabile introdotto dal D.P.R. 394/1995 è soppresso. I relativi importi lordi sono assorbiti nelle misure mensili dell'importo aggiuntivo pensionabile, di cui al D.P.R. 360/1996.

L'emolumento, peraltro, viene incrementato per effetto della norma in esame. Appare utile precisare che l'importo aggiuntivo pensionabile produce effetti sulla determinazione della 13° mensilità.

Grado	Livello	Rideterminazione Imp. Aggiuntivo Pensionabile	Incremento Importo Agg. Pensionabile	Importo Agg. pens. da corrisp. dal 1.1.2001
1°C.M.C.M.Sc.C.M.Ca. e Sc.	V	€ 96,06	€ 40,28	€ 136,34
Serg. Serg.Magg. Mar. S.Ten.	VI	€ 99,93	€ 42,09	€ 142,03
Serg.Magg.Capo Mar.Ord.	VI bis	€ 103,81	€ 43,38	€ 147,19
Mar.Capo	VII	€ 107,42	€ 44,93	€ 152,35
Aiut. Ten.	VII bis	€ 111,55	€ 45,96	€ 157,52
Cap. e Magg.	VIII	€ 115,69	€ 48,55	€ 164,23
Ten. Col	IX	€ 124,47	€ 48,55	€ 173,01

Dal 2001 l'importo aggiuntivo pensionabile segue costanti incrementi contrattuali, come riportato nella tabella riepilogativa seguente. Per comodità di esposizione si fa riferimento al grado di Serg. Maggiore

### IMPORTO AGGIUNTIVO PENSIONABILE SERG. MAGGIORE

ANNI	CONTRATTO FORZE ARMATE	ASSEGNO PENSIONABILE	
1994 – 1995	Art. 4, d.P.R. 31 luglio 1995, n. 394	136.000* / <b>70,24</b>	
IMPORTO AGGIUNTIVO PENSIONABILE			INCREM. CONTRATTUALE
1996 – 1997	Art.4, c.8, d.P.R. 10 maggio 1996, n. 360	136.000 + 26.000 / <b>83,66</b>	13,43
1998 – 1999	16 marzo 1999, n. 255	136.000 + 57.500 / <b>99,93</b>	16,27
2000 – 2001	Art. 4, c. 1, d.P.R. 8 febbraio 2001, n. 139	275.000 / <b>142,03</b>	42,1
2002 - 2003	13 giugno 2002, n. 163	<b>174,00</b>	32
2004 – 2005	5 novembre 2004, n. 302	<b>214,00</b>	40,00
2006	28 aprile 2006, n.221	<b>229,00</b>	15,00
2006 – 2007	11 settembre 2007, n. 171	<b>234,95</b>	5,95
2008 – 2009	1 ottobre 2010, n. 185	<b>246,93</b>	11,98
2010 - 2016	Blocco stipendiale	<b>246,93</b>	-----
		TOTALE	176,73

\*“Assegno pensionabile”, di L. 136.000 (Art. 4 d.P.R.394/95), istituito in conseguenza della fissazione del nuovo orario di lavoro con l'art. 10, c.1, 2 e 3, d.P.R.394/1995 . Confluisce nell'indennità pensionabile con art. 4, c. 1, d.P.R. n. 139/2001.