

Il Sindaco di Avezzano

Spett.le Consiglio delle Autonomie Locali

c/o Consiglio regionale dell'Abruzzo

Via Michele Iacobucci n.4

67100 L'Aquila

protocollo@pec.crabruzzo.it

PROT. N. 32869

DEL 22.06.2017

Oggetto: *Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L.131/2003.*

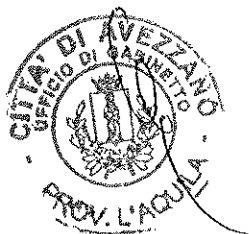
Il sottoscritto Giovanni Di Pangrazio in qualità di **Sindaco del Comune di Avezzano;**

RIVOLGE

la seguente richiesta di parere alla Corte dei Conti sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per il tramite del Consiglio delle autonomie locali:

Nello svolgimento delle funzioni fondamentali di competenza degli enti locali i pubblici dipendenti sono destinatari di istituti contrattuali che disciplinano in maniera "accessoria" alcuni aspetti del loro lavoro, remunerate con il salario accessorio.

Pag. 1



Città di Avezzano
piazza della Repubblica, 8
0863 501228 - 0863 501229 - fax 0863 501227
Email: gabinettodelsindaco@comune.avezzano.aq.it
Pec: comune.avezzano.aq@postecert.it





Il Sindaco di Avezzano

Tra questi si annoverano, tra l'altro, l'indennità di rischio, di disagio, di maneggio valori, di turno, di reperibilità, l'incentivo per i messi notificatori, i compensi per le specifiche responsabilità, i compensi per specifiche disposizioni di legge ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001 quali: risorse derivanti dall'art. 208 del codice della strada per specifici progetti di sicurezza urbana; le risorse per il rilascio dei permessi edilizi in sanatoria; le risorse di cui all'art 59 del D.Lgs. n. 446/1997 (accertamenti ICI).

Il "salario accessorio" non si riferisce al mansionario di base del lavoratore, uguale per tutti sull'intero territorio nazionale, per il cui motivo è possibile determinare – così come in effetti è stato determinato – un unico stipendio tabellare, ovviamente uguale in tutta Italia, ma piuttosto si collega ad aspetti complementari del lavoro che possono esserci come no, e che se presenti possono quantitativamente e qualitativamente mutare, anzi mutano senz'altro da ente ad ente con l'ovvia conseguenza che ogni predeterminazione economica complessiva dovrà essere operata "su misura" presso ciascun Comune.

Di talché, presupposto giuridico che ratifica la "legale esistenza" di tali istituti contrattuali presso ciascun ente, legittimando anche la loro conseguente accessoria remunerazione nel quantum, è che risultino stipulati contratti decentrati integrativi normativi che li prevedono, nel rispetto delle norme contrattuali nazionali.

Insomma, contratti decentrati che ne suggellino la "presenza giuridica e economica" all'interno dell'ente e, con essa, criteri e condizioni particolari di attribuzione e riconoscimento ai lavoratori.

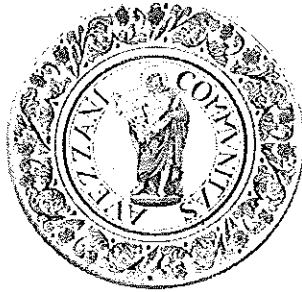
Ciò posto, si deve ora meglio sottolineare come la contrattazione decentrata integrativa d'ente si sviluppi per l'appunto su un duplice ordine di profili: uno "normativo" e uno "economico", quest'ultimo caratterizzato dalla costituzione del c.d. "fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività" ex art. 15 CCNL 1° aprile 1999, per remunerare le attività di cui al successivo art. 17.

Pag. 2



Città di Avezzano
piazza della Repubblica, 8
0863 501228 - 0863 501229 - fax 0863 501227
Email: gabinettodelsindaco@comune.avezzano.aq.it
Pec: comune.avezzano.aq@postecert.it





Il Sindaco di Avezzano

La contrattazione decentrata di "parte normativa" si occupa, invece, di predeterminare i criteri in forza dei quali, a livello d'ente, si giustificano e si riconoscono i vari istituti "accessori".

Qui il punctum dolens della vicenda, poiché secondo taluni interpreti i dirigenti del Comune sarebbero legittimati a remunerare in busta paga il "salario accessorio" – tutto il "salario accessorio" – solo se vi sia la necessaria compresenza di entrambi i contratti decentrati, cioè quello giuridico e quello economico.

Il problema pertanto è, che mentre il contratto normativo sussiste sempre e integralmente, anche in regime di ultrattività al fine di assicurare la naturale funzionalità dell'ente e dei suoi servizi fondamentali, quello economico di cui al fondo ex art. 15 CCNL 1° aprile 1999, per contro – nella sua parte "variabile", cioè quella che finanzia le attività non stabili, che sono per meglio dire mutevoli in corso d'anno – potrebbe anche mancare, almeno nei primi mesi, se non anche in quelli successivi all'anno solare di riferimento.

L'aberrante conseguenza – se si volesse sposare l'interpretazione dei fautori della suddetta tesi – è che pur sussistendo il contratto normativo accompagnato da risorse certe, la mancanza della contrattazione di parte economica si tradurrebbe, di fatto, in una concomitante impossibilità di erogare il salario accessorio per le attività di fatto svolte ma non remunerate, pur in presenza delle risorse già in cassa.

Le amministrazioni, infatti, pur avendo regolato gli istituti "accessori" con il contratto decentrato integrativo d'ente di "parte normativa" (es. turnazione dell'ufficio di polizia locale, specifiche responsabilità, rischio e disagio, progetti di produttività eterofinanziati, ecc.), secondo la suddetta tesi si vedrebbero in ogni caso impossibilitate a remunerarli per mancanza di un contratto di "parte economica", non sottoscritto al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Pag. 3



Città di Avezzano
piazza della Repubblica, 8
0863 501228 - 0863 501229 - fax 0863 501227
Email: gabinettodelsindaco@comune.avezzano.aq.it
Pec: comune.avezzano.aq@postecert.it





Il Sindaco di Avezzano

Ma la mancata remunerazione – potendo perdurare anche “a oltranza” considerato che il contratto decentrato di “parte economica” potrebbe persino non arrivare mai per mancato accordo tra le parti – andrebbe a originare un’interruzione del nesso sinallagmatico “lavoro=retribuzione”, con l’ulteriore conseguenza di vedere interrompere le prestazioni, rectius, le “pubbliche funzioni” collegate a quegli istituti.

Interrompere funzioni pubbliche fino alla data di completa chiusura degli accordi (senza escludere per l’appunto che questi potrebbero anche non avvenire mai), significa anche interrompere servizi fondamentali per l’ente, materializzando ciò che in diritto penale assume l’appellativo di “interruzione di pubblico servizio”.

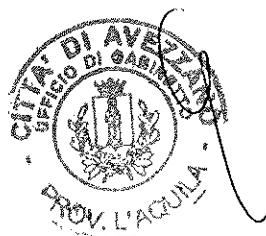
Ecco perché, a giudizio di chi scrive – e per la qual cosa si chiede conforto – l’interpretazione secondo cui la mancanza della contrattazione economica vieterebbe in toto la remunerazione del “salario accessorio” non è affatto convincente, quanto meno nella esegesi assoluta della lettura.

L’articolo 7, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001 (Testo Unico del pubblico impiego) dispone, infatti, che: “Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”.

Per cui, da una lettura ex adverso della norma, deriva che le prestazioni effettivamente rese devono dare luogo alla erogazione di trattamenti economici accessori da parte delle amministrazioni pubbliche.

In seguito l’articolo 40, comma 3-ter, del medesimo D.Lgs. n. 165/2001 (Testo Unico del pubblico impiego) dispone, ancora, che: “Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l’accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l’amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione”.

Pag. 4



Città di Avezzano
piazza della Repubblica, 8
0863 501228 - 0863 501229 - fax 0863 501227
Email: gabinettodelsindaco@comune.avezzano.aq.it
Pec: comune.avezzano.aq@postecert.it





Il Sindaco di Avezzano

E ad abundantiam il successivo comma 4, dispone persino, che: “Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti”.

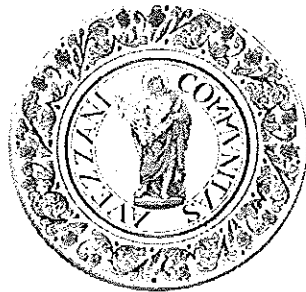
Il tutto senza mai dimenticare la norma di carattere generale di più ampio respiro direttamente compartecipe del principio costituzionale di “buon andamento della pubblica amministrazione”, oltre che immediatamente collegata al precetto penalmente sanzionato del divieto di interrompere un pubblico servizio previsto dall'Amministrazione.

Tutto ciò a significare, in sintesi, che le pubbliche amministrazioni hanno per legge il dovere di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica di competenza, nonché l'onere di adempiere agli obblighi assunti con i contratti collettivi integrativi e, infine, la facoltà, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo di parte economica, di provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.

La facoltà di “provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo” risulta oltretutto facilitata per via del fatto che buonissima parte dei collegati istituti “accessori” sono già economicamente supportati: talvolta in misura “predeterminata dall'esterno” e talaltra comunque “vincolata”.

Nel primo caso (quantum predeterminato dall'esterno) si annoverano per esempio le retribuzioni afferenti gli speciali progetti notturni di sicurezza urbana della polizia locale ex art. 208 c.d.s., in ordine ai quali l'importo del collegato trattamento economico è predeterminato come per legge dalla Giunta comunale con propria deliberazione, di talché la sua presenza nel fondo si traduce in una semplice “partita di giro”.





Il Sindaco di Avezzano

Nel secondo caso (quantum vincolato) si annovera per esempio la già citata "indennità di turno" poiché il valore della maggiorazione è previsto direttamente dalla contrattazione nazionale.

Ne deriva che in presenza della contrattazione di parte "normativa" le attività da essa previste non potranno essere interrotte neppure per un minuto (es. turnazione pomeridiana della polizia locale, maneggio valori per gli agenti contabili, particolari responsabilità, ecc.) e dovranno anche sfociare in un concreto compimento economico a favore del personale al quale è stato imposto di prestarle.

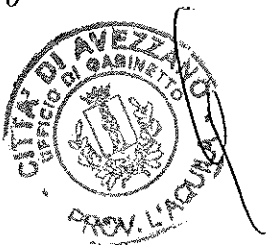
Diversamente, un qualsiasi stallo della contrattazione decentrata di "parte economica" magari anche artatamente determinato da un'azione di blocco della RSU, si tradurrebbe in una inammissibile ingerenza della parte sindacale non solo nell'attività di gestione dell'ente, ma anche e soprattutto nella potestà di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo.

Uno stallo che andrebbe a condizionare indebitamente la capacità di modulare l'organizzazione dell'ente per fare fronte alle richieste di servizi (pensiamo alla necessità di istituire il turno serale per la polizia locale).

Insomma, uno stallo capace di attribuire alle organizzazioni sindacali un inammissibile potere interdittivo, che non è loro riconosciuto da nessuna norma.

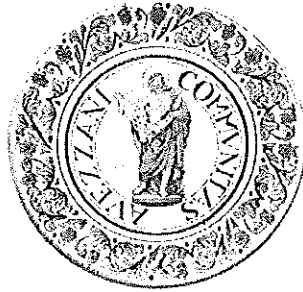
In conclusione, a sommosso avviso di chi scrive, secondo l'assunto logico-giuridico che razionalmente discende dalla lettura dei precedenti paragrafi, deriva che se il solo contratto decentrato integrativo "parte normativa" esaurisce compiutamente la questione (riconoscimento dell'istituto presso l'ente e definizione dei criteri per attribuirlo), si potrà procedere a remunerare il correlato "salario accessorio" anche in attesa della definitiva contrattazione economica, poiché il tutto si risolverà in semplici "partite di giro", che si potranno benissimo ratificare anche ex post.

Pag. 6



Città di Avezzano
piazza della Repubblica, 8
0863 501228 - 0863 501229 - fax 0863 501227
Email: gabinettodelsindaco@comune.avezzano.aq.it
Pec: comune.avezzano.aq@postecert.it





Il Sindaco di Avezzano

Ed è su questo che si chiede parere.

Resteranno ovviamente in posizione di "stand-by" (in attesa del contratto decentrato integrativo di "parte economica", ndr) solo quegli istituti contrattuali sempre accessori, ma non fondamentali, se non del tutto ininfluenti per l'esercizio delle pubbliche funzioni da parte del Comune, come per esempio i compensi diretti ad incentivare la produttività al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità, o le progressioni economiche nella categoria.



IL SINDACO
Dott. Giovanni Di Pangrazio

