



# Città di Avezzano

Ufficio del Sindaco

Prot. 63875

Spett.le Consiglio delle Autonomie Locali

c/o Consiglio regionale dell'Abruzzo

Via Michele Iacobucci n.4

67100 L'Aquila

[protocollo@pec.crabruzzo.it](mailto:protocollo@pec.crabruzzo.it)

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

Il sottoscritto Dott. Gabriele De Angelis in qualità di Sindaco pro tempore 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:

Se l'articolo 23, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. "decreto Madia"), consenta ancora di procedere ai sensi dell'articolo 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, a uno straordinario aumento del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività di cui al medesimo art. 15, in deroga al limite stabilito ("tetto") calcolato sul corrispondente importo determinato per l'anno 2016, con il straordinario apporto di specifiche risorse di bilancio, laddove l'ente locale vada a prevedere nuovi obiettivi di miglioramento della *performance* organizzativa e ad attivare, o a mantenere nuovi processi di lavoro con l'esclusivo o prevalente apporto del personale in servizio dell'ente, relativamente ad uno o più servizi individuati dall'ente nel piano della performance, nel DUP o in altri strumenti di pianificazione della gestione. Nello specifico in questo Comune si ipotizza un nuovo servizio a progetto della polizia locale, di gravosa estensione delle attività istituzionali sulle ventiquattro ore





# Città di Avezzano

Ufficio del Sindaco

---

rispetto alle dodici attuali, e per tutto il corso dell'anno da parte del solo personale in organico già in forte deficit (meno quarantacinque per cento rispetto alla dotazione ottimale). Il progetto in questione (vedi scheda A del DUP - allegata) è collegato al piano integrato di controllo del territorio da stipularsi con la prefettura a mezzo del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Norme e documenti di riferimento:

- articolo 23, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. "decreto Madia");
- articolo 15, comma 5, CCNL 1° aprile 1999, Regioni e autonomie locali;
- articolo 36 della Costituzione.

Parere richiesto sulla scorta delle seguenti deduzioni.

*L'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. "decreto Madia"), testualmente recita "... al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. ...".*

*Tale norma di finanza pubblica ricalca altre precedentemente emanate, con la differenza di fissare all'anno 2016 (e non più al 2015 o ad altro ancora più risalente) il cosiddetto "tetto" del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.*

*Tuttavia il successivo comma 3 dello stesso articolo 23 a sua volta afferma "Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento,*



# Città di Avezzano

## Ufficio del Sindaco

---

nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile”.

*Orbene, dalla lettura del “combinato disposto” contenuto in quest’ultimo comma 3 sembrerebbe sussistere un apparente conflitto di norme, laddove il primo periodo mantiene fermo il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, mentre il successivo offre la chiara possibilità agli enti locali di andare in deroga, destinando apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l’attivazione di servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento.*

*Tale conflitto, in realtà solo apparente, si crede possa essere agevolmente superato partendo da presupposti di razionalità del sistema, non contraddittorietà delle regole facenti parte del sistema stesso, logicità del complesso normativo.*

*Sicché un criterio ermeneutico che l’interprete deve tenere presente è quello della intenzione del legislatore.*

*E questo è ciò che lo scrivente sta facendo per tentare di darsi una prima risposta, sulla quale chiede per l’appunto l’autorevole conforto di codesta Corte.*

*Tale intenzione non va individuata soggettivamente con riferimento temporale al momento di entrata in vigore della norma, ma piuttosto oggettivamente con riguardo alla volontà dell’ordinamento, desumibile specialmente dalla c.d. ratio legis, cioè a dire dal fondamento, dallo scopo e dalla funzione obiettiva della norma.*

*Non si tratta, dunque, a ben vedere, di ricostruire una determinata volontà, ma piuttosto di ricostruire il senso e la portata di un impersonale testo normativo secondo logiche di razionalità, ragionevolezza e sensatezza.*

*Alla luce di quanto detto la norma di cui all’articolo 23, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. “decreto Madia”), a giudizio di chi scrive è interpretabile nel senso che il cosiddetto “tetto” del fondo – fondo costituito ai sensi dell’art. 15, comma 1, CCNL 1° aprile 1999 – resta un punto fermo, immutato e immutabile quando utilizzato per la “gestione ordinaria” delle attività lavorative accessorie del personale, vale a dire per le abituali politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività in conformità e secondo l’art. 17 stesso CCNL.*



# Città di Avezzano

## Ufficio del Sindaco

---

Con la possibilità tuttavia di subire in deroga, secondo periodo, uno "straordinario" incremento in quota di componente "variabile" (c.d. "parte variabile" del fondo) a mezzo di apposite, ben finalizzate e non stabilizzabili risorse di bilancio, se giustificate dalla attivazione di servizi o di processi di riorganizzazione e di relativo mantenimento.

Del resto, se così non fosse, riuscirebbe impossibile comprendere il motivo per il quale il legislatore, dopo avere fissato un "tetto" massimo di spesa non metta il punto, ma si dilunghi sprecando ulteriore tempo e inchiostro per delineare in successione una chiara procedura di possibile incremento della parte variabile del fondo per mezzo di risorse aggiuntive provenienti direttamente dal bilancio.

In altri termini, sempre se così non fosse, si crede che tutto il comma 3, secondo periodo non avrebbe ragione di esistere giacché le partite storiche di parte "variabile" del fondo, cioè quelle che sommate tra loro costituiscono il saldo insuperabile di quest'ultimo sono già nella piena disponibilità dell'ente locale, il quale da sempre può ripartirle come vuole, secondo le proprie esigenze all'interno della cornice.

La ratio legis sembra risiedere in ciò, che a servizi e a personale invariato il fondo deve restare coerentemente immutato, ossia fermo nel suo dato storico così come cristallizzato dal legislatore all'anno 2016, mentre se gli obiettivi di performance divengono oggettivamente sempre più severi e i servizi di conseguenza aumentano in misura importante, comportando anche un maggiore "sfruttamento" del personale presente, che per contro non aumenta, allora è consentito (forse proprio doveroso) riconoscere (e retribuire) a quegli stessi dipendenti, anche ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, le maggiori qualità e quantità del lavoro da essi svolto con risorse specificamente dedicate.

Senza che possa parlarsi di incremento stabile e continuativo della spesa del personale in quanto le risorse incrementano il fondo solo se e solo in quanto presenti in bilancio, secondo stringenti valutazioni effettuate di anno in anno.

Secondo la Ragioneria, infatti, non vanno considerati né in positivo né in negativo, ai fini della determinazione del tetto da prendere a riferimento, gli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva che possono eccezionalmente ridurre o incrementare il percepito tabellare e l'accessorio ordinario.



# Città di Avezzano

## Ufficio del Sindaco

---

*E un singolo, nuovo e prima non ipotizzabile progetto di potenziamento dei servizi da attuarsi in anno successivo al 2016, quindi straordinariamente finanziato, si crede non possa affatto determinare in capo ai dipendenti che vi partecipano un trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo, da prevedersi in "in via ordinaria" e tale da costituire una "dinamica retributiva" consolidata nel tempo.*

*La norma, quindi, non può che rappresentare quel tanto atteso punto di chiusura del sistema, andandosi definitivamente a congiungere con l'assai dibattuto e anche ormai abbondantemente chiarito art. 15, comma 5, sempre del medesimo CCNL 1° aprile 1999.*

*Art. 15, comma 5, a norma del quale: "In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs. 29/93, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio".*

*Articolo 15, comma 5, che fino alla emanazione dell'art. 23, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. "decreto Madia"), viaggiava per l'appunto isolato nell'ordinamento come semplice norma negoziale debolmente supportata dall'art. 40 del D.Lgs. n. 165 del 2001, trovando conforto solo negli arresti della Corte dei Conti, nei pareri e circolari dell'ARAN e nelle risultanze delle indagini svolte dai servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato.*

*Insomma, dopo il depotenziamento delle disposizioni contrattuali attuato nel 2009 con il c.d. "pacchetto Brunetta", oggi il legislatore ha ritenuto più che doveroso tornare sull'argomento, riattribuendo all'art. 15, comma 5, CCNL 1° aprile 1999, una nuova e più robusta legittimazione giuridica attraverso un atto avente "forza di legge", anche alla luce del valore sociale che la norma possiede, peraltro non disgiunta da una copertura di rango costituzionale (art. 36).*



# Città di Avezzano

## Ufficio del Sindaco

---

*Già, perché fino all'emanazione del c.d. "decreto Madia" del 2017, la stessa identica misura di valorizzazione del lavoro quando gravato di nuovi e più severi servizi era da sempre attuata applicando il solo art. 15, comma 5, del più volte citato CCNL 1° aprile 1999.*

*La scrivente Amministrazione comunale rivolgendosi a Codesta Spettabile Sezione per potere disporre di un'autorevole determinazione su quanto fin qui espresso, domanda quindi se per procedere alla corretta applicazione della norma di cui al citato art. 23, comma 3, secondo periodo, del c.d. "decreto Madia", si debba – come crede – continuare a fare riferimento all'ormai consolidato parere ARAN 499-15L1 e al suo orientamento applicativo RAL 1831 dell'8 marzo 2016, scritti a suo tempo per consentire una corretta applicazione dell'art. 15, comma 5, e tra l'altro positivamente condivisi e fatti propri anche dai servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato.*

*Provvedimenti, questi, che fino a oggi hanno chiarito in maniera particolarmente dettagliata i presupposti, da verificare in maniera rigorosa, che devono ricorrere affinché lo straordinario incremento della parte variabile del fondo a mezzo di risorse di bilancio possa legittimamente trovare puntuale applicazione.*

*Specificamente, tali organismi suggeriscono un semplice percorso per poter applicare correttamente la disciplina di cui all'art. 15, comma 5, che prevede i passaggi di seguito testualmente indicati: Primo: individuare i servizi (e prima ancora: i bisogni degli utenti a cui i servizi intendono dare risposta) su cui si vuole intervenire per realizzare miglioramenti quali-quantitativi con le caratteristiche più sopra indicate. Secondo: definire il progetto di miglioramento dei servizi, indicando gli obiettivi da conseguire, gli standard di risultato, i tempi di realizzazione, i sistemi di verifica a consuntivo (trattandosi di obiettivi indicati anche nel DUP, o in altro analogo documento di programmazione della gestione). Terzo: quantificare le ulteriori risorse finanziarie variabili da portare ad incremento del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5, e definirne lo stanziamento nel bilancio, nel DUP e nel PEG. Quarto: stabilire le condizioni alle quali le risorse ex art. 15, comma 5 possono essere rese disponibili. Quinto: verifica e certificazione, a consuntivo, dei livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti. Sesto: erogazione delle somme, totale o parziale, anche mensilmente purché in proporzione ai raggiunti livelli di risultato.*

*L'incremento deve essere comunque correlato ad uno o più obiettivi di miglioramento della performance organizzativa o di attivazione o di mantenimento di processi*



# Città di Avezzano

Ufficio del Sindaco

---

*lavorativi che vedono l'esclusivo o prevalente maggiore apporto del personale dell'ente, relativi ad uno o più servizi individuati nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di pianificazione della gestione.*

*Anche perché, ricordiamolo, il fine esplicitamente dichiarato del c.d. "decreto Madia" è proprio quello di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 23, comma 2).*

*A tal proposito si sottolinea, come già detto in premessa, che in questo ente si ipotizza un nuovo servizio a progetto della polizia locale, di gravosa estensione delle attività istituzionali sulle ventiquattro ore rispetto alle dodici attuali, e per tutto il corso dell'anno da parte del solo personale in organico già in forte deficit (meno quarantacinque per cento rispetto alla dotazione ottimale); progetto ricompreso nel DUP e collegato al piano integrato di controllo del territorio da stipularsi con la prefettura a mezzo del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.*

*Allegati: SCHEDA A - DUP - Sicurezza Urbana*

**IL SINDACO**  
**Dott. Gabriele De Angelis**



## SCHEDA A

### **MISSIONE 3 – ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA**

#### **PROGRAMMA 02**

##### **sistema integrato di sicurezza urbana**

Corpo polizia locale

###### **Legenda**

*Il Corpo della polizia locale rappresenta una unità organizzativa distinta ed autonoma dalle altre strutture dell'apparato comunale, spiegata anche in ragione della specifica caratterizzazione delle funzioni del personale che vi appartiene. È sufficiente al riguardo considerare l'attribuzione in via ordinaria a tutti gli addetti della polizia locale delle funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza con riconoscimento della relativa qualità (art. 5 della legge n. 65 del 1986; e legge regionale n. 42 del 2013). Il Corpo della polizia locale svolge, pertanto, a norma di legge, una funzione fondamentale dell'ente, trasversale a tutti i settori, deputato a generali compiti di prevenzione, contrasto e repressione di ogni comportamento contrario all'ordinato vivere civile. Un organo al quale è riconosciuto un generale potere di intervento nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, attraverso lo svolgimento di funzioni attinenti all'accertamento di illeciti di qualsiasi genere, che si siano verificati in sua presenza, e che richieda un pronto intervento. L'attività si esplica principalmente "su strada", quale naturale teatro operativo di tutte le azioni di polizia locale, sia attraverso l'opera di pattuglie, sia con compiti di "prevenzione generale e pronto intervento", sia di "specializzazione per materia" (es. servizio di polizia giudiziaria; squadra edilizia, squadra ambientale; squadra tutela del consumatore, della concorrenza e del mercato; ecc.). Parte delle attività sono inevitabilmente svolte anche in house, essendo necessario garantire l'azione amministrativa che, volenti o nolenti, grava in ogni caso sul Corpo e che è imprescindibile espletare per garantirne l'efficacia e non incorrere in omissioni in atti d'ufficio ed in responsabilità per danno erariale (es. ricostruzione dinamiche incidenti stradali per il pubblico ministero, il giudice, gli utenti coinvolti, i periti assicurativi, ecc; attività di indagine d'iniziativa e delegata dall'Autorità giudiziaria, ausilio della forza pubblica in occasione degli sfratti a richiesta dell'ufficiale giudiziario; gestione verbali di accertata violazione per salvaguardare le legittime posizioni di credito del Comune; difesa legale dell'Ente presso gli organi giurisdizionali; ragioneria interna per gli approvvigionamenti e la liquidazione delle fatture dei fornitori; gestione del personale; emissione di ordinanze di disciplina della circolazione stradale; gestione del contenzioso di verbali di altri Corpi di polizia, ecc.). Il Corpo della polizia locale espleta anche servizi di vigilanza della Casa comunale e delle altre sedi istituzionali, nonché attività di rappresentanza dell'Ente, scortando il civico gonfalone nelle pubbliche cerimonie.*

###### **Breve descrizione del programma (max 20 righe)**

*In linea con il programma di mandato e con i dichiarati obiettivi per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva della Città, l'amministrazione intende aumentare la spesa corrente e in conto capitale per la sicurezza e la difesa della legalità. Le norme sul contenimento delle spese di personale hanno, soprattutto negli ultimi sei anni, comportato un deficit di risorse umane sempre più significativo, se non alcune volte anche ferale, colpendo la polizia locale in maniera particolarmente intensa. L'amministrazione si trova nella impellente necessità di adottare, nell'immediato, ogni possibile provvedimento al fine di normalizzarne la capienza organica, altrimenti i servizi di sicurezza urbana sul territorio potrebbero subire un significativo contraccolpo. Per tutto quanto sopra s'intenderà provvedere con: l'assunzione massiccia di operatori di polizia locale; assunzione di personale ausiliario per impedire che il lavoro dei dipendenti "in uniforme" sia disperso in attività burocratiche; e poi l'installazione di ulteriori telecamere per la videosorveglianza e il telecontrollo, ivi compresi gli strumenti elettronici di controllo delle violazioni (per es. passaggi al semaforo rosso, ecc.); il sostegno al volontariato e ai progetti di educazione alla legalità e di prevenzione dei reati. L'Amministrazione sarà quindi particolarmente determinata a realizzare due macro interventi di straordinaria potenza e di eccezionale portata: la costituzione di un "Corpo intercomunale di polizia locale della Marsica" e la previsione, in*



accordo con la Prefettura dell'Aquila per il costituendo piano integrato di controllo della Città, di servizi notturni h/24 per tutti i giorni dell'anno, anche avvalendosi delle facoltà offerte dall'articolo 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, in merito al possibile aumento del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività allo scopo di finanziare i chiari obiettivi che vedono il concreto, diretto e prevalente apporto del personale dell'ente sul fronte del miglioramento della performance organizzativa e di attivazione di nuovi processi, relativi ad uno o più servizi. Sarà anche opportuno portare a compimento una nuova localizzazione del comando della polizia locale, al fine di sottrarlo dal suo stato di isolamento e restituire alla Città un presidio di polizia veramente centralizzato nel cuore pulsante della vita cittadina, conforme al D.M. n. 450 del 1999, al D.Lgs. n. 81 del 2008 e alle norme per i centri di interesse per la protezione civile.

**Motivazione delle scelte (max 10 righe)**

La tematica della sicurezza e della legalità, intesi come beni pubblici, è argomento centrale e prioritario in quanto contribuisce, in maniera assai rilevante, a definire la qualità della vita della città: sotto questo profilo, è necessario implementare l'utilizzo sinergico della totalità dei soggetti deputati al controllo del territorio, al fine di perseguire il miglioramento del senso di sicurezza dei cittadini avezzanesi, accrescendo il senso di appartenenza alla comunità dove i singoli si possano realmente sentire parte di un consenso civile che garantisce e favorisce la tutela di coloro che rispettano le leggi, mentre vigila e contrasta le attività illegali.

**Finalità da conseguire (max 10 righe)**

Nel contesto del programma di mandato su "2.4 La sicurezza: tutti i quartieri sono al centro", la finalità ultima è il potenziamento dei presidi della legalità e della sicurezza urbana come veri e propri beni pubblici, possibilmente nell'arco delle ventiquattro ore e su una realtà territoriale di respiro marsicano, attraverso l'unificazione dei vari Corpi e servizi presenti nei vari Comuni, quanto meno quelli più contermini a Avezzano.

Avezzano li, 15 novembre 2017

IL SINDACO

Dott. Gabriele De Angelis

IL COMANDANTE

Avv. Luca Montanari