

PROVENTI DELLE SANZIONI RELATIVE ALLA VIOLAZIONE DELLE NORME DEL CdS.

Utilizzazione per fini incentivanti la produttività del Personale di Polizia Locale.

Una sentenza del T.A.R. Sicilia (n° 1136 del 21 Agosto 2001, T.A.R. Sicilia, sez. I) ha riaperto il dibattito sulla destinazione dei proventi delle sanzioni relative alla circolazione stradale ed ha legittimato in pieno la prassi cui possono attenersi gli Enti locali, in sede di contrattazione decentrata integrativa, di finanziare la costituzione del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e la produttività, ex art. 15, comma 1, lettera k) CCNL 1/4/99, con parte dei proventi delle sanzioni per la violazione delle norme del Codice della strada e la parallela destinazione di un pari importo del fondo, ex art. 17, comma 1, lettera g) al pagamento di appositi servizi di polizia stradale della polizia municipale, svolti anche in aggiunta al normale orario di servizio. In soldoni, parte delle entrate derivanti dai proventi delle sanzioni per la violazione alle norme del C.d.S. può legittimamente finanziare la costituzione del fondo produttività in quanto i proventi delle sanzioni sono, in base all'articolo 15, comma 1, lettera k) del CCNL, "risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati...". Ma al di là di questa sentenza che ha dissolto i dubbi che avvolgevano la possibilità di ricorso a questa "prassi", esistono altri motivi giuridici che avvalorano la tesi del ricorso a questo straordinario meccanismo incentivante la produttività del personale di Polizia dell'ente locale. Cerchiamo di vedere come e perché?

Ogni Corpo o Servizio di Polizia Locale, oltre alle mansioni istituzionali, è chiamato a dare risposte efficaci ad istanze varie e sempre più calzanti alla comunità locale di riferimento. Questa esigenza è ancor più sentita stante il pressochè generalizzato sottodimensionamento degli organici e l'abnorme sviluppo della richiesta operatività in termini qualitativi e quantitativi.

Ne consegue la ricerca di un impiego flessibile del personale, la necessità di una riorganizzazione dei cicli di lavoro, la migliore incentivazione possibile della produttività individuale e collettiva per rispondere degnamente alle richieste dell'utenza. Dobbiamo verificare se, compatibilmente con la contrattazione collettiva, siano attivabili meccanismi d'incentivazione della produttività, sganciati dagli istituti generali del trattamento accessorio, capaci di garantire l'adeguata corresponsione dei maggiori sforzi richiesti al personale. Esaminiamo, quindi, i dati normativi esistenti. Esiste una norma che, per quanto

data e ritenuta caduta in disuetudine, è riapparsa con rinnovato vigore fin dal 1990 e che può essere assunta come punto di partenza dell'analisi; ci riferiamo all'art. 110 del R.D. 3/3/34 n° 383 che dispone: "Le somme riscosse a titolo di ammenda per le contravvenzioni ai regolamenti nell'interesse del Comune ed alle ordinanze del Sindaco, sia in seguito a condanna, sia per effetto dell'oblazione prevista negli art. 107 e 108, spettano al Comune". Un terzo del provento delle ammende, di cui al comma precedente, è devoluto ad un fondo speciale per premi di diligenza, da conferirsi agli agenti che abbiano contribuito alla scoperta ed all'accertamento dei reati. Le norme per il conferimento di tali premi sono stabilite nei regolamenti comunali". Va immediatamente chiarito che la norma in vigore ad opera del legislatore del 1934 risente della carenza definitoria di concetti venuti a maturazione solo grazie alla moderna scienza amministrativa e, quindi, devono essere rimodulati secondo la terminologia corrente della "funzione sanzionatoria" della P.A. Sulla scorta del comma 2 dell'art. 110, fino a tutti gli anni '70, i Comuni seguivano la consolidata prassi di riconoscere i cd. "premi di diligenza" agli agenti di Polizia Municipale, prassi gradualmente destituitasi di fondamento, non tanto per l'intervento del legislatore, ma per l'azione costante della magistratura amministrativa.

La *querelle* interpretativa vide la sua conclusione nella sentenza della V^a sezione del Consiglio di Stato, sez. V, 3/9/85, n° 280, che, facendosi interprete di normative che affondavano le proprie radici culturali nello statuto pubblico del trattamento economico del pubblico impiegato e nella concezione derivata della finanza locale, conferì alla funzione abrogatrice del D.P.R. 191 del 1/6/79, art. 19 comma 4 (norma di rango secondario) per il tramite del D.L. 496/77 (norma primaria, equivalente, sul piano gerarchico al R.D. 383/34) rispetto all'art. 110; entrambi i provvedimenti erano portatori del principio dell'onnicoattività del trattamento retributivo, tutti e due ponevano la eliminazione di ogni indennità extra-tabellare non prevista dalla legge.

Chiuso l'argomento? Per quanto esso potesse apparire tale, il legislatore nella maniera più elementare possibile, ha dato la stura ad una sua riproposizione, quando con la L. 142/90, all'art. 64 lettera c) espressamente fa salvi dall'abrogazione gli artt. da 106 a

110 del R.D. 383/34.

La del tutto vigente norma dell'Art. 110 è compatibile con la nuova disciplina privatistica del rapporto di lavoro. Con la riscrittura del D.lgs. 29/93, avvenuta prima con il D.lgs. 80/98, successivamente con il D.lgs. 387/98 e, da ultimo con il Testo Unico, si è concluso il processo di privatizzazione del Pubblico impiego, con il trasferimento nell'orbita del diritto comune di tutta la gestione del rapporto d'impiego. Il Contratto diventa "fonte" del rapporto di lavoro, anche sul versante delle politiche retributive, ove si aprono prospettive interessanti attraverso lo sviluppo della contrattazione integrativa in ordine ai meccanismi di progressione economica ed alle modalità delle risorse all'uopo destinate. Coerentemente con il nuovo sistema delle fonti, tanto il CCNL del Comparto "Regioni EE.LL." del 6/7/95 quanto quello dell'1/4/99 hanno provveduto, rispettivamente agli art. 47 e 28 a disapplicare nelle due diverse fasi storiche, tutta la previgente normativa in materia di trattamento economico del dipendente degli EE.LL. Occorre allora verificare se il principio della "onnicoattività" del trattamento economico sia ancora vitale e, del caso, come interpretarlo alla luce delle novità normative di settore e contrattuali. Si può affermare che esso sia sopravvissuto alla contrattualizzazione del pubblico impiego. Depone in tal senso, l'art. 41 comma 3° della L. 449/97 che dichiara l'inefficacia, a decorrere dal nuovo CCNL, di ogni disposizione di legge, regolamento o atto amministrativo generale che rechina incrementi retributivi al personale, che non siano stati previsti dalla contrattazione collettiva. La norma non pone una preclusione al riconoscimento di forme accessorie di trattamento economico, ma richiede solo che queste vengano filtrate dagli strumenti della contrattazione collettiva, laddove ne esista la fattibilità. La misura di questa possibilità risiede in due distinti presupposti:

- la previsione della riconoscibilità del trattamento "accessorio" in legge o diverso atto normativo specifico;
- la sussistenza, nel contratto collettivo nazionale vigente, della "incassabilità" delle fonti di finanziamento in una o più delle voci previste per la costituzione del fondo per le "politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività".

A maggior conforto di questa interpretazione si sottolinea che il legislatore ha, recentemente, creato diversi istituti

d'incentivazione del personale, tutti vitali e perfettamente funzionanti, nonostante il fatto che abbiano caratteristiche formali "extra-tabellari" rispetto al principio della "onnicoattività del trattamento retributivo", la dov'è lo stesso venisse interpretato nella modalità più restrittiva: inteso come necessità di non dover corrispondere indennità o compensi al dipendente per attività direttamente o in legame di connessione con i compiti istituzionali attribuitigli. Ci riferiamo alla previsione dell'art. 18 della L. 109/94, novellato a più riprese, che, com'è noto ha stabilito che una quota determinata del costo di un'opera pubblica o di un atto di pianificazione generale debba essere devoluta ad un fondo interno da ripartire tra il personale degli uffici tecnici e quant'altri abbiano portato un contributo fattivo alla realizzazione del progetto o dell'atto di pianificazione territoriale.

La chiave di lettura della legittimità del riconoscimento di meccanismi incentivanti di natura "c.d. Extra-tabellare" passa attraverso il Contratto Collettivo. Quello vigente, cioè quello dell'1/4/99, si connota per l'ampia portata della contrattazione integrativa decentrata fissata, per la previsione di un'ampia congerie di categorie di entrate per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività e per la possibilità di derogare ai vincoli dei CCNL o ai limiti di cui al 1° comma dell'art. 4, attraverso l'attivazione dei meccanismi contenuti nel comma 5 dell'art. 15. In sintesi si tratta di veicolare attraverso il filtro del contratto decentrato tutte le previsioni di entrata che nascono da specifiche attività, al fine della incentivazione professionale proprio di quel personale attuale impegnato nell'attività produttiva della risorsa. Quindi, la privatizzazione del pubblico impiego se, da una parte, esige l'impiego flessibile del personale e la riorganizzazione dei cicli di lavoro in chiave di consistenti livelli di produttività, per altro verso presuppone l'esigenza di generare, sul piano contrattuale, la migliore incentivazione possibile delle risorse umane tanto sul piano individuale che su quello di gruppo. Compito di un Comandante di Corpo è quello di sviluppare tutti gli sforzi possibili, facendo valere la specificità di un ruolo attraverso ogni meccanismo utile, purchè giuridicamente corretto, che gli viene offerto dal legislatore.

Nino Fiorenza

Segretario Prov.le Silpol - Rg.