



FEDERAZIONE CONFSAL-UNSA

Segreteria Generale

Via Napoli, 51 - 00184 ROMA - Tel. 06 48.28.232 - fax 06 48.28.090
www.confisal-unsal.it info@confisal-unsal.it



*Confederazione Generale
dei Sindacati Autonomi
dei Lavoratori*

Prot. 486/dap/16

All'On. le **Andrea ORLANDO**
Ministro della Giustizia

Al Dott. **Giovanni Melillo**
Capo di Gabinetto del
Ministro della Giustizia

Al Dott. **Santi Consolo**
Capo del DAP

Al Dott. **Francesco Cascini**
Capo del DGMC

Al Dott. **Massimo De Pascalis**
Vice Capo del DAP

Al Dott. **Pietro Buffa**
Direttore Generale del Personale
e delle Risorse del DAP

La scrivente O.S. sottopone all'attenzione delle SS.LL. la crescente preoccupazione, e il forte malessere, del personale penitenziario e minorile appartenente al Comparto Ministeri, in merito alla decurtazione dell'indennità penitenziaria in caso di malattia. Detta trattenuta è stata introdotta nell'Amministrazione penitenziaria dopo 7 anni dall'entrata in vigore del DL 112/2008, a seguito di controversa disposizione diramata in data 20/7/2015 dal DAP, sulla scorta di un nuovo parere Aran del 2015 diametralmente opposto al precedente orientamento del 1995, rilasciato dalla medesima Agenzia su 'analoga' norma contrattuale (ccnl 1995).

L'apprensione e il crescente disagio del personale si sono acuiti a seguito delle recenti disposizioni, attuative della circolare del 20/7/2015, di seguito elencate.

1) il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria di Bari, in data 29 gennaio 2016, ha inviato una direttiva agli istituti e servizi della Regione Puglia, disponendo i recuperi, a partire dal 25/6/2008, dell'indennità penitenziaria corrisposta al personale in quanto ricorrerebbe la retroattività decennale;

2) la Direzione Generale del Personale e delle Risorse del DAP, in data 29 febbraio 2016, ha diramato una lettera circolare indirizzata a tutti gli istituti e servizi penitenziari disponendo:

a) il monitoraggio delle assenze ex art. 71 DL 112/08 effettuate dal 25/06/2008 al 19/07/2015;

b) la messa in mora di tutto il personale penitenziario per le suddette assenze dal 25/06/2008 al 19/07/2015;

c) il recupero dell'indennità penitenziaria pagata relativamente alle assenze (ex art. 71 DL 112/08) effettuate dal 20/07/2015.

Al riguardo, giova ricordare alle SS.LL. che l'indennità penitenziaria fu istituita nel 1970 con la legge n. 1054, modificata da quattro leggi successive (legge n. 155/75, legge n. 65/83, legge n. 436/87, legge n. 321/91), allo scopo di retribuire (indistintamente) tutto il personale penitenziario (civile e militare) per la specificità della funzione svolta.

Proprio la Legge 3 marzo 1983, n. 65 (*Miglioramenti economici a favore del personale dell'Amministrazione penitenziaria*), all'articolo 1 affermava:

"A decorrere dal 1° gennaio 1983, le misure mensili dell'indennità di servizio penitenziario per il personale civile di ruolo e non di ruolo degli istituti di prevenzione e di pena del Ministero della giustizia, previste dalla legge 23 dicembre 1970 n. 1054, dalla legge 20 maggio 1975 n. 155, e successive modificazioni, sono rideterminate secondo la tabella allegata alla presente legge. (Omissis)

Mentre all'Articolo 2:

" Al personale del Corpo degli agenti di custodia, e agli appartenenti al personale civile dell'Amministrazione giudiziaria del Ministero della giustizia ed al personale delle altre amministrazioni dello Stato che prestino servizio presso gli uffici ed istituti centrali e periferici dell'Amministrazione penitenziaria è attribuita una indennità di servizio penitenziario, con la decorrenza e le modalità indicate nel secondo comma dell'articolo 1 della presente legge, nell'importo mensile di L. 180.000 per gli ufficiali, dirigenti, direttivi ed equiparati e di L.100.000 per il restante personale militare e civile.

Appare del tutto evidente che, sin dalla norma citata di genesi della indennità, la *ratio* che suffragava tale indennità era unica per tutti i dipendenti: riconoscere economicamente la funzione svolta, sia per il personale civile che per gli agenti della polizia penitenziaria.

La Federazione Confisal-UNSA, nel merito della controversa questione, rappresenta alle SS.LL. di aver richiesto anche un parere legale sulla decurtabilità o meno della indennità penitenziaria, che si allega alla presente, dal quale si evince che la natura dell'indennità di servizio penitenziario è trattamento fondamentale e non accessorio; pertanto nella fattispecie dovrebbe essere disapplicato l'art. 71 del DL 112/08.

Purtroppo, dobbiamo invece constatare che nel 2015 la questione non è stata valutata in maniera approfondita, ed ha pertanto assunto oggi una dimensione che necessita di adeguate riflessioni e interventi anche di natura politica, atti a porre in essere efficaci interventi risolutivi finalizzati a rimuovere l'oggettivo disagio anche economico, ed il forte malessere. Si consideri, altresì, oltre alla disparità di trattamento rispetto al restante personale impiegato nelle strutture penitenziarie (Polizia Penitenziaria e Dirigenti Meduri), la crescente preoccupazione dei lavoratori penitenziari per l'elevata ricaduta economica derivante dall'applicazione, persino retroattiva a partire dal lontano 2008, di una circolare 'discutibile', a carico di operatori fortemente impegnati nell'esecuzione penale.

Premesso quanto sopra, la Federazione Confisal-UNSA chiede alle SS.LL., per quanto di competenza, di riesaminare approfonditamente l'intera questione.

Al Sig. Ministro della Giustizia, la Federazione Confisal-UNSA chiede un intervento normativo finalizzato a disapplicare *ab origine* l'art. 71 del DL 112/2008, nei confronti del personale civile penitenziario, in considerazione della specificità del servizio svolto, della natura non accessoria dell'indennità penitenziaria e per uniformità di trattamento con il personale del Corpo della Polizia Penitenziaria e della Dirigenza Penitenziaria.

Cordiali saluti.

Roma, 2 marzo 2016.



IL SEGRETARIO GENERALE
Massimo Battaglia

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be "Massimo Battaglia".

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 - 663212 - fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 - fax 06 6878819

PARERE

La Federazione Unsa Confsal, tramite il Segretario Generale Massimo Battaglia, chiede parere circa la natura dell'emolumento - assegno di servizio già indennità penitenziaria - previsto per i dipendenti dell'amministrazione penitenziaria di cui alla legge 436 del 1987 art. 4 e legge 321/91 art. 16. In particolare si chiede se l'emolumento possa essere assimilato al trattamento economico stipendiale fondamentale; ciò al fine di verificare l'applicabilità sullo stesso delle previsioni di cui all'art. 71 dl 112 del 2008 in materia di trattamento in caso di malattia nei primi 10 gg.

Si osserva

- L'art. 16 lex 321/91 sostituiva precedenti Tabelle (allegate alla legge 3 marzo 1983, n. 65, da ultimo sostituita dalla tabella B annessa al decreto-legge 28 agosto 1987, n. 356, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1987, n. 436) relative all' **INDENNITA' DI SERVIZIO PENITENZIARIO PER IL PERSONALE AMMINISTRATIVO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.**

- L'art. 4 lex 356/87 "Provvidenze per il personale civile e per il personale militare degli istituti di prevenzione e pena." introduceva nuovi importi della indennità di servizio penitenziario per il personale civile di ruolo e non di ruolo dell'Amministrazione penitenziaria, definendone il regime giuridico: **"sono interamente pensionabili e vanno corrisposte anche con la tredicesima mensilità e correlate ai profili professionali individuati per il personale civile dell'Amministrazione penitenziaria."**

- ancora prima la normativa (Art. 1 lex 65 del 1983 che richiamava le indennità di servizio penitenziario previste dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1054, dalla legge 20 maggio 1975, n. 155) prevedeva che: "L'indennità mensile pensionabile va corrisposta anche sulla tredicesima mensilità ed è valutabile agli effetti della determinazione dell'equo indennizzo di cui all'articolo 68 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e alla legge 23 dicembre 1970, n. 1094, nonché agli effetti dell'assegno alimentare." (Legge 23 dicembre 1970, n. 1054 art. 3 "Effetti dell'indennità pensionabile")

Ergo l'emolumento in questione: è interamente pensionabile come il trattamento fondamentale, non legato alla presenza in servizio è corrisposto con la tredicesima ed è assoggettato alle medesime ritenute dello stipendio fondamentale.

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 - 663212 - fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 - fax 06 6878819

-l'art. 34 CCNL 1995 - denominato "disciplina della retribuzione accessoria" prevede all'ultimo comma che: "L'indennità di servizio penitenziario derivante dall'art. 16, 1° co. legge 1991 n.321, e della relativa tabella, come riportata nell'all.B al presente contratto, nonché dal trattamento di cui al comma 5 continua ad essere corrisposta per tredici mensilità e ad essere utile agli effetti del calcolo del trattamento di quiescenza". Nei successivi CCNL la indennità è stata conservata con la medesima natura (vd CCNL del 16/02/1999, del 12/06/2003 e del 14/09/2007).

A tal riguardo va incidentalmente evidenziato che con la contrattualizzazione del rapporto di lavoro derivante dalla 29/93 e poi seguito del d.80/98 e successive modifiche che hanno portato al TU165/2001, i diversi trattamenti di servizio accessori dei dipendenti ministeriali che erano peculiari e specifici per ciascun ministero sono confluiti in uno specifico trattamento economico nel tempo denominato "indennità di amministrazione" (vd ccnl successivi al 95)

Ma l'indennità di amministrazione al pari di tutti gli altri emolumenti accessori anche se fissi e ricorrenti non è percepita per tredici mensilità tantomeno è integralmente pensionabile.

A tale proposito

- l'art. 17 comma 11 del CCNL integrativo pubblicato in data 21.6.2001 afferma esplicitamente: "l'art.33 del CCNL del 16 febbraio 99 è integrato dal seguente comma: "3. l'indennità di cui al presente articolo è corrisposta per dodici mensilità, ha carattere di generalità ed ha natura fissa e ricorrente."

- la indennità di amministrazione non viene considerata integralmente ai fini del calcolo della pensione ed è considerata un elemento accessorio della retribuzione considerata solo nella cd quota B (vd art. 13 d.leg.vo 503/92 e successive riforme la c.d legge Dini n.335 del 1995, la cd legge Monti - 214 del 2011 - e da ultimo la riforma Fornero che hanno lasciato inalterato la natura e la computabilità ai fini pensionistici delle voci retributive suindicate essendo variata è la durata e/o la diversa computabilità retributiva e/o contributiva dei versamenti e del carattere delle pensioni)

- Sicchè l'emolumento in questione - anche se formalmente denominato assegno già indennità penitenziaria - si distingue radicalmente dalla indennità di amministrazione e da qualsiasi altro elemento accessorio della retribuzione pur fisso e ricorrente. A ben vedere infatti nell' articolo 34 ccnl del 95 la citazione dell'ultimo comma non è di inclusione nel trattamento accessorio di detto emolumento ma al contrario la citazione è finalizzata ad escluderne l'applicazione: lo stesso emolumento conserva le caratteristiche di cui alla legge 321 ossia ad essere corrisposta per 13 mensilità e ad essere utile ai fini del calcolo del trattamento di quiescenza e ad avere tutti gli altri requisiti di legge. A riprova:

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 - 663212 - fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 - fax 06 6878819

- tale emolumento senza soluzione di continuità viene erogato per 13 mensilità, è integralmente pensionabile e prescinde dalla presenza in servizio dei lavoratori

- peraltro l'ARAN con parere 26 giugno 1995 n. 2349 reso in quanto: "alcune organizzazioni sindacali hanno chiesto chiarimenti in ordine alla decurtabilità o meno dell'indennità di servizio penitenziario, prevista dall'art.16, comma 1, della legge 321/91, qualora il dipendente sia assente dall'Ufficio, a causa di malattia, per periodi inferiori a 15 giorni lavorativi.

Al riguardo si precisa che, come del resto convenuto in sede di negoziazione per la stipula del CCNL in oggetto, le connotazioni di pensionabilità e di modalità di pagamento (è corrisposta per 13 mensilità) dell'indennità in questione, cui l'art. 34 dello stesso CCNL nel richiamare la legge sopranindicata fa espresso riferimento, sono tali da renderla **assimilabile** alla struttura retributiva fondamentale, di cui evidentemente costituisce un corollario. Per tale motivo, l'emolumento in parola, deve necessariamente seguire la disciplina del trattamento salariale non accessorio, che nella fattispecie in esame prevede la erogazione integrale della retribuzione."

- la norma ex art.71 DL 112 convertita in legge 133 del 2008 prevede che "nei primi dieci giorni di assenza è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio."

La ratio legis è chiaramente di mantenere in capo al lavoratore durante il periodo di malattia il trattamento previsto ex lege come fondamentale fisso ed invariabile escludendo qualsiasi detrazione; detrazione invece prevista per tutti gli emolumenti del trattamento accessorio comunque denominati pur fissi e continuativi e legati a servizi, presenza e /o rendimento.

- con nota GDAP del 13.8.2011 n. 0236148 ad oggetto "trattamento a seguito di assenze da servizio per infermità del personale dipendente dall'amministrazione penitenziaria: art. 71 dl 112 del 2008 convertito legge 133/2008 - proprio in merito all'applicabilità di tale norma alla indennità in questione - il Ministero Giustizia DAP afferma che **"in ordine al personale del comparto ministeri l'indennità penitenziaria è da ritenersi assimilabile alla struttura retributiva fondamentale per le connotazioni di pensionabilità e delle modalità di pagamento(13° mensilità) come riferisce l'ARAN con parere 26 giugno 1995 n .2349 e segue la disciplina del trattamento salariale non accessorio prevedendone la integrale corresponsione qualora il dipendente si assenti per malattia."**

- Di recente l'ARAN *ex abrupto e contraddicendo sé stessa* (vd parere 2349) ha emanato due pareri allegati alla missiva DAP 025424-2015:

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 – 663212 – fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 – fax 06 6878819

- con parere prot.2379 de 21.1.2015 si afferma che vada decurtata in caso di assenza per malattia perché la locuzione utilizzata dal legislatore di trattamento fondamentale..."vada intesa come rientranti nel trattamento fondamentale le voci del trattamento economico tabellare iniziale e di sviluppo economico, della tredicesima mensilità della retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita, degli eventuali assegni ad personam per il personale del comparto ministeri e analoghe voci per il personale dipendente di altri comparti."

- con parere 117737 del 5 maggio 2015 si afferma che "sebbene il citato art. 34 (CCNL 95) preveda che l'indennità di servizio penitenziario conservi alcune peculiarità, dalla collocazione della stessa in tale articolo e nel suddetto all.B, non si può che **evincere** la natura accessoria dell'emolumento in questione."

Ma va evidenziato che:

A - l'ARAN si sofferma solo su aspetti formali ed esteriori e neppure del tutto compiutamente:

- l'indennità in questione è citata nell'art. 34 CCNL 95 solo per confermare la precedente natura giuridica a differenza di tutte le altre indennità accessorie ivi regolamentate ed al fine di escludere l'applicabilità del regime degli elementi accessori ivi contemplati
- l'art. 34 ccnl 95 ha previsto per tale emolumento il pagamento per tredici mensilità e la pensionabilità elementi propri del trattamento fondamentale retributivo
- tale emolumento non è confluito neppure formalmente nella indennità di amministrazione elemento accessorio anche se fisso e ricorrente

B - L'ARAN non valuta la sostanza e la natura di tale emolumento retributivo rimasta identica ed assimilata a tale trattamento fondamentale della retribuzione (che non può cambiare in ragione della diversa interpretazione meramente formalistica!!)

- nel tempo la stessa indennità ha mantenuto tali caratteristiche di trattamento fondamentale retributivo
- tale elemento retributivo infatti ha natura sostanziale di elemento fondamentale della retribuzione per tali dipendenti peraltro si evidenzia previsto ex lege e non certo da previsioni contrattuali che neppure possono snaturarne il contenuto e/o prevederne regolamentazione diversa
- tantomeno la stessa in ragione di ciò è mai stata inclusa nel trattamento accessorio oggetto di contrattazione collettiva ex TU 165/01.
- tale natura di elemento fondamentale della retribuzione è stato ritenuto ricorrente anche ai fini dell'art. 71 legge 112 del 2008 e tutte le amministrazioni ne hanno sempre escluso il calcolo ed il conteggio ed erogata la stessa unitamente includendola nel trattamento fondamentale

-

Pasquale Lattari
Avvocato
Via Isonzo "Cond. L'Orologio int.36"
04100 Latina
tel. 0773 - 663212 - fax 0773 489539

Via Napoli 51
00184 Roma
tel 06 6876650 - fax 06 6878819

In ragione di quanto sopra conclusivamente

- l'indennità penitenziaria ora assegno di servizio non fa parte del trattamento accessorio in quanto l'art. 34 ccnl 95 ne preserva la natura di pensionabilità e di pagamento per 13 mensilità caratteristiche incompatibili con tutti gli emolumenti retributivi accessori pur fissi e ricorrenti
- l'indennità penitenziaria ora assegno di servizio ha natura intrinseca e caratteristiche identiche al trattamento retributivo fondamentale ed è assimilabile alla struttura retributiva fondamentale di cui possiede tutte le caratteristiche e peculiarità; come tale è stata considerata dal datore di lavoro e da tutte le PPAA coinvolte direttamente e/o indirettamente nell'applicazione degli istituti connessi al rapporto di lavoro (INPDAP, INPS etc.)
- l'art. 71 citato e la sua ratio preserverebbe in capo al lavoratore - in caso di malattia e per i primi 10 giorni - il trattamento fondamentale e ciò che è assimilato da ogni detrazione prevista nella lettera e nella ratio legis solo per tutti gli elementi accessori della retribuzione pur fissi e ricorrenti comunque denominati.

Roma li 15 febbraio '16.

Pasquale avv.Lattari

