

Emergenza sanitaria

Orientamenti ARAN per l'applicazione di alcuni istituti contrattuali del comparto Funzioni Locali al tempo dell'emergenza da Covid-19

di Valentina Lealini, Dirigente Settore Risorse Umane, Affari Legali ed Istituzionali della Provincia di Ferrara

La portata applicativa dei pareri ARAN. Esame di alcuni recenti pareri in materia di permessi orari, straordinario, indennità di condizioni lavoro, servizio di reperibilità, indennità per il personale educativo, indennità di servizio esterno e sua possibile cumulabilità con l'indennità di Ordine Pubblico.

La portata applicativa dei pareri ARAN

Preliminarmente si ricorda la portata applicativa dei pareri ARAN che accompagnano gli operatori nella gestione quotidiana degli istituti contrattuali.

In base al disposto dell'**art. 46, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001** ss.mm.ii, l'attività di assistenza alle Amministrazioni dell'ARAN - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, è finalizzata alla formulazione di **orientamenti per la uniforme applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro** di cui essa è parte stipulante e non può estendersi all'interpretazione di disposizioni legislative o regolamentari, né può consistere in indicazioni operative per l'attività di gestione che, in quanto espressione del potere organizzativo e direttivo datoriale, costituisce esclusiva prerogativa dell'Ente.

Esame del parere ARAN 30 aprile 2020, prot. n. 3027

Veniamo ora all'analisi del parere ARAN 30 aprile 2020, prot. n. 3027 del, avente per oggetto *"Istituti Contrattuali del comparto Funzioni Locali ed emergenza epidemiologica da Covid - 19"*, che tratta una serie di istituti contrattuali, cercando di contestualizzarli alla peculiare situazione emergenziale, all'interno della cornice legale delineata dalla legislazione speciale legata all'emergenza nazionale.

In questo parere, dopo una doverosa premessa con riguardo al quadro normativo dettato per il lavoro pubblico al tempo del Coronavirus, vengono forniti importanti orientamenti in merito all'applicabilità dei seguenti istituti contrattuali.

QUADRO NORMATIVO LAVORO PUBBLICO IN SITUAZIONE EMERGENZIALE

Art. 87 del D.L. 1/2020, convertito con Legge n. 27/2020, prevede: lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative "in forma agile"; Art. 90 del D.L. 34/2020: prevede che per i datori di lavoro pubblici e privati, la modalità di lavoro agile potrà essere applicata a ogni rapporto di lavoro subordinato fino alla cessazione dello stato di emergenza e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2020;

Art. 263 del D.L. 34/2020: invita le PA ad adeguare le misure previste dall'art. 87 comma 1 lett. a) alla progressiva riapertura degli uffici pubblici, attraverso una modalità organizzativa del lavoro quanto più flessibile.

Indicazioni in merito allo svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica impartite dal Ministro per la Pubblica Amministrazione con le Circolari n. 1 del 4 marzo 2020, n. 2 del 1° aprile 2020 e le Direttive n. 1 del 25 febbraio 2020, n. 2 del 12 marzo 2020 e n. 3 del 4 maggio 2020.

Permessi orari (artt. 32, 33-bis e 35 CCNL 21 maggio 2018)

Il parere in esame si muove all'interno del quadro delle indicazioni impartite dal Ministro per la Pubblica Amministrazione con la **Circ. 1° aprile 2020, n. 2**, che alla pagina 4, testualmente recita che *“Le amministrazioni sono chiamate, nel rispetto della disciplina normativa e contrattuale vigente, a definire gli aspetti di tipo organizzativo e i profili attinenti al rapporto di lavoro”*. Ricordiamo che gli orientamenti applicativi espressi dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, a differenza di quelli ARAN che afferiscono alle disposizioni contrattuali, hanno come riferimento le disposizioni normative che interessano il lavoro pubblico e sono finalizzati ad assicurare una omogenea e corretta applicazione delle stesse in tutti gli uffici.

La salvaguardia esplicita della normativa contrattuale nel peculiare regime del “lavoro agile” configurato dalla normativa emergenziale in atto, rende necessario coordinare le indicazioni interpretative di tale normativa, che costituisce la base di riferimento per le amministrazioni nella definizione organizzativa del lavoro agile, con la normativa contrattuale collettiva nazionale di lavoro, nel caso in commento quella del Comparto delle Funzioni locali, peraltro identica in materia a quella degli altri CCNL della stagione 2016/2018.

Ciò ha fatto l'ARAN con questo parere, che partendo dalle indicazioni recate alle pagine 6, punto ii), 10 e 18 della **Direttiva 1° giugno 2017, n. 3** del Ministro per la Pubblica Amministrazione, pure richiamata, secondo la quale, con riferimento alle tre fattispecie di permessi su base oraria, si deve rilevare che nel lavoro svolto in modalità agile deve di norma intendersi sussistente uno specifico obbligo del lavoratore di rendersi contattabile all'interno di fasce orarie predeterminate, ARAN arriva ad affermare che i permessi orari, di cui alla fattispecie in esame, si *“concretizzerebbero nella possibilità per il dipendente, in relazione ad un intervallo temporale determinato, di essere sollevato dall'obbligo di contattabilità, laddove la sua esigenza, per natura e caratteristiche, non risulti compatibile con tale obbligo e non possa essere soddisfatta al di fuori del periodo di durata del medesimo”*.

Questo per dire che, anche nell'ambito del “lavoro agile”, come oggi configurato dalla specifica normativa emergenziale, che costituisce una modalità di espletamento della prestazione lavorativa, “potrebbe” essere possibile fruire dei permessi orari previsti dal CCNL, ferme restando le causali, la motivazione e la documentazione richiesta dal CCNL per fruire dei permessi stessi, a condizione che il datore di lavoro, nell'esercizio della sua prerogativa datoriale, abbia adottato un

modello organizzativo che preveda uno specifico obbligo del lavoratore di rendersi contattabile all'interno di fasce orarie predeterminate.

Prestazioni eccedenti l'orario di lavoro ordinario che diano luogo ai compensi straordinari o ai riposi compensativi

Al riguardo ARAN, richiamando espressamente i contenuti della circ. 1° aprile 2020, n. 2 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, afferma che risulta evidente che le condizioni necessarie e legittimanti l'applicabilità degli istituti contrattuali relativi al lavoro straordinario ed al riposo compensativo, non siano riscontrabili nell'ambito del lavoro agile:

- *“l'assolvimento dell'obbligo lavorativo nell'ambito di un tempo di lavoro predefinito, puntualmente rilevato e controllato”*;

- *“lo svolgimento delle prestazioni straordinarie nell'ambito di un tempo aggiuntivo, anch'esso puntualmente rilevato e controllato, con sistemi conformi a quanto prescrive la normativa in materia”*.

In sintesi, la risposta a questo parere è che, a differenza degli istituti contrattuali relativi ai permessi orari di cui sopra, gli istituti relativi allo straordinario e al riposo compensativo non si ritengono compatibili con il “lavoro agile”.

Indennità di condizione lavoro (art. 70-bis CCNL 21 maggio 2018)

Relativamente all'applicabilità, in regime di lavoro agile, dell'istituto dell'indennità di condizioni lavoro, introdotto dall'art. 70-bis del CCNL 21 maggio 2018, ARAN, ricordando innanzitutto i presupposti di fatto e di diritto che giustificano l'erogazione di tale indennità (svolgimento effettivo di attività disagiate o rischiose in quanto pericolose o dannose per la salute o implicanti il maneggio valori) e che l'ammontare della stessa è determinata in sede di contrattazione integrativa decentrata, sulla base di specifici criteri stabili dal CCNL, rinvia la soluzione alle scelte che l'Ente ha operato in sede di contrattazione integrativa. Pertanto, la risposta a tale quesito è nel senso che **dipende dai contenuti dei contratti integrativi delle singole amministrazioni**, fermo restando i presupposti fattuali per l'erogazione dell'indennità in oggetto.

Servizio di Reperibilità ed erogazione della relativa indennità (art. 24 CCNL 21 maggio 2018)

A tal riguardo ARAN, dopo aver fatto una puntuale premessa relativamente alla disciplina contrattuale

della reperibilità, contenuta all'art. 24 del CCNL del 21 maggio 2018, che stabilisce che l'indennità di reperibilità non compete durante l'orario di servizio a qualsiasi titolo prestato, e che qualora il dipendente, inserito in un servizio di reperibilità, sia chiamato a rendere una prestazione lavorativa effettiva trova applicazione la disciplina prevista dal comma 6 dello stesso art. 24, rinvia alle scelte gestionale dell'Ente la valutazione in merito alle concrete modalità erogative di tale indennità.

Nel caso di specie, quindi, **la concreta utilizzazione dell'istituto contrattuale del servizio di reperibilità e l'erogazione della corrispondente indennità è rimessa all'apprezzamento delle singole amministrazioni**, in quanto prerogativa esclusiva dell'Ente.

Indennità art. 31, comma 7 del CCNL 14 settembre 2000 e art. 37, comma 2 del CCNL 6 luglio 1995

Relativamente alle indennità per il personale educativo degli asili nido e per il personale insegnante delle scuole materne ed elementari disciplinate dagli articoli indicati in oggetto, ARAN, ribadendo le indicazioni già fornite con altri orientamenti applicativi in materia, sottolinea che tali indennità spettano *“solo al personale che svolga esclusivamente e permanentemente l'attività educativa e di insegnamento, nell'ambito del proprio rapporto di lavoro con l'ente”*.

Difatti, la disposizione contrattuale mira ad evitare che - ordinariamente - l'indennità in questione possa essere attribuita anche a personale che non svolga attività educativa o di insegnamento, pur risultando, formalmente, in possesso del profilo di educatore di asilo nido o di insegnante.

ARAN conclude, tuttavia, che considerato il **particolare stato emergenziale**, incidente sull'impossibilità di svolgere regolarmente l'attività educativa e di insegnamento, è **necessario rimettersi alle indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica**.

Indennità di ordine pubblico e cumulabilità con l'indennità di servizio esterno

Con riferimento, infine, al quesito relativo al riconoscimento dell'indennità di ordine pubblico e alla possibilità di cumulo della stessa con l'indennità di “servizio esterno” prevista dall'art. 56-*quinquies* del CCNL 21 maggio 2018 del Comparto Funzioni Locali per il personale della Polizia locale, coinvolto su tutto il territorio nazionale per le attività emergenziali (Circolari del Capo della Polizia del 13 e del 16 marzo 2020), **ARAN anche in questo caso, trattandosi di una questione riferita ad un particolare**

contesto emergenziale estranea al CCNL, si rimette alle indicazioni del Ministero dell'Interno e del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Sulla questione si segnala la **Deliberazione n. 96/2020/PAR della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto** che, nell'adunanza del 4 giugno 2020, risponde ad una richiesta di parere concernente la spesa del personale, ed in particolare la possibilità di cumulare l'indennità di ordine pubblico con le altre indennità previste dal CCNL del Comparto Funzioni Locali per il personale addetto al servizio di Polizia municipale.

La Sezione regionale Veneto, in questo parere, dopo aver fatto un'analitica ricostruzione del quadro normativo riguardante sia l'indennità di Ordine Pubblico sia altre indennità previste dal CCNL 21 maggio 2018 del Comparto Funzioni Locali, tra cui quella di “servizio esterno” di cui all'art. 56-*quinquies*, ravvisa *“l'opportunità di evidenziare che l'individuazione dell'ambito delle ipotesi di cumulo - solo eccezionalmente consentite - non può che essere rigorosamente vincolata alla verifica dell'oggettività delle prestazioni di servizio, ontologicamente riconducibili alla materia collegata dell'ordine pubblico, senza alcuna commistione e/o sovrapposizione con le competenze ordinarie della polizia locale. Solo tale condizione preventiva, infatti, è idonea ad escludere l'attribuzione di componenti remunerative illegittimamente liquidate per la resa del medesimo ed unico servizio, da realizzare, quindi, secondo il criterio di effettività con la resa di prestazioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle ordinarie.”*

Nel caso di specie, la Corte sembra **non escludere, aprioristicamente, il cumulo delle due indennità (Ordine Pubblico e servizio esterno), a condizione che ricorrano tutti i presupposti enunciati nelle fonti normative e contrattuali e solo quando si verificano le eccezionali condizioni necessarie**.

Ricordiamo che le Sezioni regionali, della Corte dei conti, in funzione consultiva, come precisato con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, esercitano una funzione di orientamento generale, assegnata dall'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 102/2009, sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, *“è esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.”*

Ad ogni buon conto, in attesa che il Ministero dell'Interno e/o Funzione Pubblica dirimano la

questione, si potrebbe, in via prudenziale, optare per garantire all'agente di polizia locale, che ad esempio nell'arco di una giornata lavorativa di 6 ore, sia impegnato per 4 ore in attività di ordine pubblico e per le restanti 2 ore in attività ordinarie di vigilanza, la corresponsione **dell'indennità di O.P. per il turno di 4 ore**, secondo le disposizioni dettate dalle Circolari ministeriali, mentre, per le **restanti 2 ore**, la corresponsione dell'indennità di **"servizio esterno"**, ex art. 56-quinquies del CCNL 21 maggio 2018, **parametrata ad ore**, fermo restando per entrambi le fattispecie la sussistenza dei presupposti fattuali per il loro riconoscimento.

La possibilità di una parametrizzazione ad ore dell'indennità giornaliera di servizio esterno è stata, altresì, prospettata dalla stessa **ARAN con il parere CFL 51** *"nei casi particolari in cui, per particolari esigenze organizzative dell'ente, o, in quelli di fruizione da parte del dipendente di specifici permessi ad ore, previsti sia dalla legge che dalla contrattazione collettiva, la prestazione lavorativa nei servizi esterni non copra la durata della giornata lavorativa, l'indennità sarà necessariamente riproporzionata tenendo conto solo delle ore effettivamente rese nei servizi esterni. La disciplina contrattuale, infatti, ai fini del riconoscimento dell'indennità fa riferimento "all'effettivo svolgimento del servizio esterno"*.