



# CORTE DEI CONTI

IL SEGRETARIO GENERALE

CORTE DEI CONTI



73327764

0005596-05/06/2018-SG-A33-P

Ai Dirigenti generali

Ai Dirigenti

Ai Funzionari preposti

LORO SEDI

*e, per conoscenza:*

Al Procuratore generale

Ai Presidenti di Sezione

Ai Procuratori regionali

Ai Consiglieri delegati

LORO SEDI

Oggetto: indicazioni operative a seguito degli eventi atmosferici verificatisi alla fine del mese di febbraio 2018.

A seguito degli eventi atmosferici che alla fine dello scorso mese di febbraio hanno interessato una parte del territorio nazionale, con carattere di estrema eccezionalità, è stata a suo tempo formulata una richiesta di parere all'ARAN, specificamente competente in materia di istituti contrattuali per la disciplina del rapporto di lavoro, prospettando una tesi interpretativa fondata sull'argomento che l'impossibilità (oggettiva) di rendere la prestazione non dovesse gravare sul singolo lavoratore, almeno in quella straordinaria occasione, bensì



CORTE DEI CONTI

sull'organizzazione pubblica dei servizi di viabilità e trasporto (copia del quesito in allegato 1).

L'ARAN, i cui orientamenti sono da ritenersi vincolanti in materia, ha esaminato con attenzione la nuova ipotesi interpretativa prospettata da questo Segretariato generale, pervenendo comunque alla conferma di precedenti posizioni assunte (copia del parere in allegato 2). In essenziale sintesi, l'assenza non è sanzionabile sul piano disciplinare, poiché determinata da una oggettiva impossibilità, e il datore di lavoro può, su richiesta del lavoratore, imputare l'assenza ai diversi istituti della contrattazione collettiva in modo da salvaguardarne la retribuzione. L'ARAN suggerisce anche, in relazione alla peculiarità del caso, la possibilità di concordare con il lavoratore interessato il recupero delle ore non lavorate in un arco temporale più ampio.

I competenti uffici del Segretariato generale hanno definito le modalità tecniche di giustificazione o recupero delle assenze in questione, riportate in apposita nota operativa (allegato 3). Per qualsiasi ulteriore esigenza conoscitiva potrà essere utilizzata la casella di posta elettronica [emergenzaneve@cor-teconti.it](mailto:emergenzaneve@cor-teconti.it) e sono a disposizione: Dott. Gino GALLI, tel. 63154 - Sig.ra Rita RICCI, tel 63584 - Sig.ra Paola CEPRANI, tel. 63057.



*Franco Massi*



CORTE DEI CONTI



**CORTE DEI CONTI**  
IL SEGRETARIO GENERALE

CORTE DEI CONTI



71393386

0002179-05/03/2018-SG-A33-P

Al Presidente dell'ARAN  
Dott. Sergio Gasparrini  
Via del Corso, 476

00186 ROMA

Illustre Presidente, Caso Scifo,

in data 26 febbraio u.s. si sono verificati i noti e straordinari eventi atmosferici che hanno reso particolarmente difficoltoso, se non addirittura impossibile, il raggiungimento della sede di servizio per molti dipendenti della Corte dei conti.

E' opinione di questo Segretariato generale che la mancata resa della prestazione lavorativa - sostanzialmente imputabile al mancato raggiungimento del luogo di lavoro a causa dei menzionati eventi atmosferici imprevedibili ed inusuali, che hanno inciso gravemente sulla mobilità in ambito urbano/suburbano - non possa incidere negativamente sulla sfera d'interessi dei singoli lavoratori, determinando, ad esempio, una riduzione dei permessi retribuiti ovvero delle ferie loro spettanti in via ordinaria. Corrispondentemente si ritiene, per evidenti ragioni di equità sostanziale, che a fronte della presenza in servizio dei pochi dipendenti che sono riusciti (non senza difficoltà) a raggiungere la sede di servizio, si possa riconoscere agli stessi un turno di "riposo compensativo", magari da fruire entro brevissimo termine.

Tali considerazioni, che si sottopongono all'apprezzato avviso di codesta Agenzia, scaturiscono da un approfondito esame della giurisprudenza (Corte di cassazione, Sez. Lavoro, sent. n. 481 in data 19 gennaio 1984), del parere n. 37/0010676 reso in data 7 giugno 2012 dal Ministero del lavoro (a fronte di specifico interpello formulato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 9 della legge n. 124/2004) e della copiosa prassi sviluppata in materia da codesta medesima Agenzia ("orientamenti applicativi" n. M\_50 in data 25 maggio 2011; n. RAL\_1582 in data 4 novembre 2013; nn. AIII\_256, AIV\_257 e SAN\_219 in data 20 gennaio 2015; nn. RIC\_039 e UNI\_072 in data 29 luglio 2015).

Par di capire che, in particolare secondo i citati orientamenti applicativi, la concessione di un "permesso retribuito" ai sensi dell'articolo 18, comma 5, del C.C.N.L. 12 giugno 2003 (ovvero di un giorno di ferie) a chi non si è presentato in servizio e la correlata esclusione del riconoscimento di un "riposo compensativo" a chi comunque si sia recato a lavoro (pur in condizioni particolarmente avverse e con gravi disagi personali/familiari) sarebbero collegate alla ricorrenza di "gravi calamità naturali", ovvero di "eventi eccezionali, imprevedibili e non ricorrenti" (certamente questo è il caso di specie, almeno per il comune di Roma), idonei a rendere oggettivamente impossibile il raggiungimento della sede di servizio e, conseguentemente, lo svolgimento della prestazione lavorativa: così determinandosi, in buona sostanza, una "causa di forza maggiore" il cui onere dovrebbe restare equamente ripartito fra le parti del contratto di lavoro (il datore di lavoro non riceve la prestazione lavorativa e il dipendente non riceve la retribuzione).

Secondo questo Segretariato generale, peraltro, se tale percorso logico-giuridico appare inappuntabile nel caso del contratto di lavoro privatistico, altrettanto potrebbe non risultare nel contratto di lavoro con la P.A.

In effetti, l'impossibilità di rendere la prestazione lavorativa (o, più precisamente, di raggiungere la sede di servizio) sembrerebbe ascrivibile non tanto e non direttamente alla "causa naturale di forza maggiore", quanto al mancato approntamento - da parte della P.A. medesima - di un dispositivo organizzativo idoneo a fronteggiare gli stessi gravi eventi atmosferici, per consentire la percorribilità delle strade pubbliche (a chi si reca al lavoro con i propri mezzi di trasporto) ovvero la fruizione dei mezzi di trasporto pubblico di superficie (generalmente necessari per coprire il c.d. "ultimo miglio" intercorrente fra i luoghi di abitazione o le sedi di servizio, da una parte, e le stazioni della rete metropolitana, dall'altra). E ciò a prescindere dalla sussistenza di provvedimenti dell'Autorità competente (Prefetto o Sindaco) per la chiusura coatta degli uffici pubblici, provvedimenti che renderebbero certamente impossibile la prestazione lavorativa per altri versi, ma che non potrebbero comunque esplicitare effetti "accertativi" sul piano fattuale della concreta raggiungibilità o meno delle varie sedi di servizio.

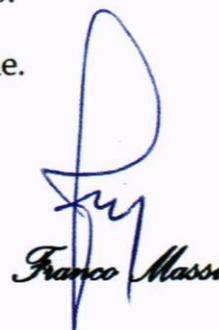
Potrebbe dunque ravvisarsi, nei confronti del datore di lavoro pubblico (ovviamente *lato sensu* inteso), la ricorrenza di un'ipotesi di "danno che resta a carico del pubblico erario", categoria già ben nota all'ordinamento giuscontabilistico, laddove si riconosce, per *communis opinio* ormai radicata nella consolidata giurisprudenza, che l'estrema complessità dell'organizzazione amministrativa pubblica renda, in presenza di determinate circostanze, talmente difficoltosa (se non impossibile) l'esatta e puntuale prestazione lavorativa da parte dei pubblici dipendenti da far ritenere "equo" che una parte, anche rilevante, del danno prodotto al pubblico erario resti a carico dello Stato-

comunità. Più in particolare, prendendo le mosse dal principio civilistico del "rischio d'impresa" a carico della P.A. (il c.d. "rischio d'amministrazione"), si assume la tendenziale esclusione, a carico del pubblico dipendente, delle conseguenze pregiudizievoli riferibili a fatti organizzativi anomali ovvero a fatti oggettivi condizionanti la (ovvero impeditivi della) corretta attività di servizio: si tratta, in altri termini, di un portato del principio generale scaturente dall'articolo 28 della Costituzione, nella sua declinazione recata dall'articolo 23 dello statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. n. 3 del 1957), che nega l'ascrivibilità al pubblico dipendente di ogni evento dannoso derivante dalla violazione degli obblighi di servizio non determinata da dolo o colpa grave.

A sommosso parere di questo Segretariato generale, dunque, l'accertata sussistenza della "causa di forza maggiore" potrebbe risultare determinante - nello specifico caso in esame - non per "ripartire" fra lavoratore e datore di lavoro pubblico l'onere dell'assenza, bensì per ascriverlo all'organizzazione pubblica nel suo complesso, sostanzialmente trasponendo sul piano giuslavoristico un principio generale già da tempo riconosciuto e tutelato nell'ordinamento giuscontabilistico.

Attesa la particolare delicatezza e complessità della questione, che investe l'intera pubblica amministrazione, si prega di voler esprimere - con ogni consentita urgenza - il menzionato apprezzato avviso di codesta Agenzia, al fine di dipanare ogni dubbio al riguardo e di indirizzare al meglio l'azione amministrativa generale anche su tale peculiare aspetto.

Si ringrazia per la costante fattiva collaborazione.



Handwritten signature in blue ink, reading "Franco Massi".



CORTE DEI CONTI

Via Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 06.38762731 - cell. 328.0464029

e-mail: [segretario.generale@corteconti.it](mailto:segretario.generale@corteconti.it)

pec: [segretario.generale@corteconticert.it](mailto:segretario.generale@corteconticert.it)



72461541

0004193-26/04/2018-SG-A33-A

**aran**AGENZIA PER LA  
RAPPRESENTANZA  
NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

ARAN - Protocollo Uscita



N. 0000575/2018 del 26/04/2018

Al Segretario Generale della Corte dei Conti

Dott. Franco Massi

Via Baiamonti, 25

00195 ROMA

PEC: [segretario.generale@corteconticert.it](mailto:segretario.generale@corteconticert.it)

Risposta a nota prot. 0002179-05/03/2018-SG-A33-P (prot. Entrata Aran n. 0003522/2018 del 06/03/2018)

**Oggetto:** mancata prestazione lavorativa causata da eventi meteorologici avversi.

*Illustrato segretario generale, con mio transito*

si risponde alla nota di codesto Segretariato del 5/3/2018, con la quale si chiede l'orientamento di questa Agenzia in merito ai comportamenti da tenere, da parte del datore di lavoro pubblico, a seguito della mancata prestazione lavorativa di alcuni dipendenti, causata dagli eventi atmosferici dello scorso mese di febbraio, che hanno reso loro impossibile o, comunque, particolarmente difficoltoso raggiungere la sede di lavoro.

Si tratta di problematica già in passato affrontata dalla scrivente Agenzia, per quanto di competenza, solo su un piano generale, dato che non sono rinvenibili, attualmente, nei contratti collettivi nazionali vigenti per il comparto delle Funzioni centrali, clausole che trattino, in modo diretto ed esplicito, la complessiva fattispecie e gli effetti che ne possano derivare sul rapporto di lavoro.

Sulla stessa questione, proprio per la sua ampiezza e complessità, anche con specifico riferimento al lavoro pubblico, si sono peraltro già autorevolmente pronunciati, come ricordato nella nota di codesto Segretariato generale, altri soggetti istituzionali certamente competenti in materia. In proposito sono intervenute, inoltre, anche alcune pronunce giurisprudenziali: tra le altre, si segnalano Cass. Civ. n. 376/1986 e Cass. Civ. n. 481/1984.

Per la soluzione del problema posto, per quanto di competenza della scrivente Agenzia, occorre verificare, anche alla luce della giurisprudenza e delle prassi amministrative già formatesi sullo specifico tema, se sia possibile applicare discipline ed istituti contrattuali vigenti, sulla base di premesse logiche che devono necessariamente fondarsi su principi e norme di legge generali.

VIA DEL CORSO 476  
00186 ROMA  
TEL. +39 06.32483260  
FAX +39 06.32483252  
PEC [protocollo@pec.aranagenzia.it](mailto:protocollo@pec.aranagenzia.it)  
C.F. 97104250580

PM/RS

ALLEGATO 2

In proposito, si ricorda che nei precedenti orientamenti dalla scrivente, si era sostenuto che la specifica situazione di eventi atmosferici avversi che rendano "oggettivamente impossibile" il raggiungimento della sede di lavoro da parte dei dipendenti, configura un caso di impossibilità della prestazione non imputabile ad alcuna delle parti del rapporto di lavoro: né al datore né al lavoratore.

Da tale premessa, si era giunti alla conclusione che l'amministrazione non potesse essere considerata tenuta a corrispondere la retribuzione per le giornate di assenza "forzata" del dipendente, in cui fosse mancata la prestazione lavorativa e che, corrispettivamente, al dipendente non potesse essere imputata alcuna responsabilità sul piano disciplinare, in relazione alla stessa mancata prestazione.

Poiché nel caso sottoposto all'esame della scrivente non vi sono stati provvedimenti di Autorità (quali Prefetto o Sindaco) che abbiano disposto la chiusura degli uffici pubblici, la situazione di oggettiva impossibilità non addebitabile ad alcuna delle parti del rapporto di lavoro - non potendo essere ascritta ad un provvedimento autoritativo che impedisce in modo assoluto, oggettivo e conclamato l'adempimento della prestazione (cosiddetto *factum principis*) - va verificata alla luce della situazione di fatto. Si tratta di verifica, in ordine ai fatti impeditivi della prestazione ed al loro eventuale nesso con condotte colpose o negligenti delle parti del rapporto di lavoro.

Sulla base di tale prospettazione, nel caso specifico sottoposto all'esame della scrivente non parrebbe sufficiente accertare che vi sia stato un evento meteorologico avverso, anche se di particolare intensità, ma occorrerebbe altresì valutare che, da tale evento, siano effettivamente scaturiti disagi tali - ad esempio, sulla mobilità stradale e sulla rete di trasporto pubblico - da rendere oggettivamente impossibile per i lavoratori, nella situazione concreta, raggiungere la sede di lavoro.

Tale circostanza potrebbe non ravvisarsi, pacificamente ed in modo incontrovertibile, nel caso in esame, tenuto anche conto che alcuni lavoratori - seppur con notevoli disagi - sono comunque riusciti a raggiungere la sede di lavoro.

Ammesso comunque che la verifica operata in concreto porti a concludere che la mancata prestazione lavorativa non sia qualificabile in termini di inadempimento del lavoratore, occorre inoltre verificare, specularmente, se essa sia, per qualche ragione, addebitabile al datore di lavoro.

Qualora, infatti, ricorrano situazioni in qualche modo riconducibili al datore di lavoro (colpa, imperizia o non adeguate misure produttive ed organizzative), lo stesso sarebbe tenuto a rispettare il proprio obbligo di corrispondere la retribuzione, in quanto si sarebbe in presenza di eventi riconducibili al cosiddetto rischio di impresa.

Su tale punto, codesto Segretariato generale sembra prospettare una nuova e diversa tesi di "responsabilità" imputabile al solo datore di lavoro pubblico. Tale responsabilità si farebbe, infatti, derivare dal mancato approntamento - da parte del "sistema PA" unitariamente inteso - di un dispositivo organizzativo idoneo a fronteggiare gli eventi atmosferici: al riguardo, si fa riferimento, in modo specifico, ai disagi sulla mobilità pubblica (viabilità stradale e disponibilità dei mezzi pubblici di trasporto in superficie), ambito tipicamente riconducibile alla pubblica funzione.

Si tratta di innovativa tesi interpretativa che, pur assumendo alcune categorie e principi dell'ordinamento civilistico, muove dal riconoscimento di una tipicità delle pubbliche amministrazioni, che potrebbe giustificare, in tesi, un diverso e speciale trattamento dei dipendenti pubblici rispetto ai dipendenti privati. Non v'è dubbio tuttavia che, proprio per il suo carattere di innovatività, essa richieda una attenta ponderazione, tanto più in assenza di una specifica disciplina contrattuale nazionale definita in sede negoziale.

Potrebbe infatti sostenersi, a contrario, nel solco degli orientamenti applicativi e giurisprudenziali sin qui consolidati, che il caso degli eventi calamitosi o degli eventi atmosferici avversi non configuri, in alcun modo, un obbligo, da parte del datore di lavoro, a corrispondere la retribuzione, poiché certamente annoverabile tra gli eventi impeditivi della prestazione lavorativa, non connessi all'attività aziendale, assolutamente non dominabili e in alcun modo riconducibili al rischio d'impresa (Cass., Sez. Lav., sent. 4 dicembre 1982, n. 6614).

Sulla base di tali più consolidati orientamenti, si ritiene pertanto opportuno suggerire, allo stato, comportamenti datoriali che non si discostino dai pareri in materia, sin qui resi dalla scrivente Agenzia.

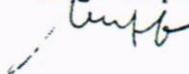
Nell'ambito di tale linea interpretativa, si ritiene inoltre opportuno ricordare che il datore di lavoro, pur non essendo tenuto a corrispondere la retribuzione, potrà certamente applicare tutta una serie di istituti e discipline contrattuali, presenti nei vigenti CCNL del comparto delle Funzioni centrali, che consentono comunque di tutelare, in qualche modo, la posizione lavoratore.

In primo luogo, certamente, l'assenza del lavoratore, in quanto determinata da una situazione di oggettiva impossibilità, non sarà in alcun modo sanzionabile sul piano disciplinare, purché lo stesso abbia comunicato, secondo i principi di correttezza e buona fede e nel rispetto delle vigenti norme contrattuali in materia, l'assenza e le motivazioni della stessa.

In secondo luogo, l'amministrazione potrebbe anche, su richiesta del lavoratore, imputare l'assenza stessa ai diversi istituti previsti dalla contrattazione collettiva, come ad esempio, i permessi personali retribuiti, in modo da salvaguardare la retribuzione.

Infine, l'amministrazione, per la medesima finalità di conservare l'intera retribuzione, potrebbe anche concordare con il lavoratore interessato, su un più ampio arco temporale, l'eventuale recupero delle ore non lavorate.

**Il Presidente**  
Sergio Gasparrini



VIA DEL CORSO 476  
00186 ROMA  
TEL. +39 06 32483260  
FAX +39 06 32483252  
PEC: protocollo@pec.aranagenzia.it  
C.F. 97104250580

PM/RS



**INDICAZIONI OPERATIVE RIGUARDANTI LE PRESTAZIONI LAVORATIVE  
NON RESE NELLE GIORNATE DI FINE FEBBRAIO A CAUSA DEL MALTEMPO**

**Personale che non si è recato sul posto di lavoro**

1. Il personale che non ha potuto raggiungere la sede di lavoro potrà giustificare l'assenza con FERIE o con un PERMESSO RETRIBUITO, ora per allora. In caso di utilizzo del PMFH (permesso retribuito) si considera quanto previsto con il nuovo CCNL decorrente dal 13 febbraio, secondo il quale l'intera giornata vale 6 ore delle 18 consentite. Il Riposo compensativo non è impiegabile in quanto inciderebbe sui saldi del mese interessato (straordinario, tempo non lavorato e non recuperato, ecc...)
2. Coloro che non possono (o non vogliono) utilizzare una delle predette causali sono autorizzati, in via eccezionale, a recuperare il debito orario, derivante dalla mancata prestazione dell'intera giornata, **entro il mese di dicembre 2018**, fermo restando che eventuali eccedenze saranno prioritariamente utilizzate a compensazione del debito in questione già con la chiusura del mese di giugno da effettuarsi all'inizio di luglio.
3. Le segreterie degli uffici trasmetteranno all'account di posta elettronica [emergenzaneve@corteconti.it](mailto:emergenzaneve@corteconti.it), attivato per l'occasione, l'elenco completo del personale in assegnazione principale indicando, per ciascun nominativo e per ciascun giorno interessato, la scelta operata (FERIE, PERMESSO RETRIBUITO o il tempo da recuperare in ore e minuti, 7,12 - 6,00 - 9,00 - 6,45 ecc.). **Tale comunicazione è attesa entro il 12 giugno 2018.**
4. Il caricamento del debito orario sarà effettuato a cura del Segretariato generale subito dopo la chiusura del mese di giugno. In caso di saldo positivo (credito orario) sarà compensato il debito, in tutto o in parte. In caso di saldo negativo il debito in questione sarà aggiunto.

**Personale che si è recato sul posto di lavoro**

5. Il personale che pur essendosi recato sul posto di lavoro ha effettuato una prestazione inferiore a quella dovuta dovrà recuperare il debito orario di quella giornata; il recupero potrà avvenire soltanto con un PERMESSO RETRIBUITO (PMFH), se inserito nel sistema informativo ora per allora.
6. Coloro che non possono (o non vogliono) utilizzare un permesso retribuito, ora per allora, sono tenuti a recuperare il debito orario derivante dalla parziale prestazione lavorativa assicurata in quei giorni. Il debito sarà caricato con la chiusura del mese di giugno. Il recupero dovrà effettuarsi **entro il mese di dicembre 2018**.
7. L'elenco dei nominativi interessati dalla soluzione indicata al punto 5, unitamente alle opzioni riguardanti tutto il personale assegnato a ciascun ufficio, sarà trasmesso, da ogni segreteria, **entro il giorno 12 giugno 2018**, all'account di posta elettronica, attivato per l'occasione, [emergenzaneve@corteconti.it](mailto:emergenzaneve@corteconti.it)