

Direzione "Contrattazione 2"
U.O. Regioni ed Enti Locali

Roma

Al Comune di Pavia
c.a. dr. Riccardo Nobile
Segretario Generale
protocollo@pec.comune.pavia.it

Prot. n. 3027 del 30 aprile 2020
Risposta a nota prot.n. 37454 del 30 aprile 2020

Oggetto: Istituti contrattuali del comparto Funzioni Locali ed emergenza epidemiologica da Covid -19

Con riferimento ai quesiti in oggetto si ritiene preliminarmente necessario rammentare che l'attività di assistenza alle Amministrazioni da parte della scrivente Agenzia è limitata, in base al disposto dell'art. 46, comma 1, dlgs 165/2001 e smi, alla formulazione di orientamenti per la uniforme applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro di cui essa è parte stipulante e non può quindi 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.

In considerazione della peculiarità della situazione attuale e della necessità di valutare i margini di applicabilità della disciplina contrattuale collettiva nazionale degli istituti contrattuali sottoposti ad esame, nel contesto della legislazione speciale legata all'emergenza nazionale in atto, è opportuno, anzitutto, premettere alcune considerazioni propedeutiche a tale valutazione.

Come noto, lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative "in forma agile", le misure che consentono lo svolgimento presso la sede di lavoro del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, nel predetto stato di emergenza epidemiologico, e "l'esenzione dal servizio" sono regolate in attuazione del DPCM 11.3.2020 successivamente confermato dall'art. 87 del D.L. n. 18 del 17.3.2020, recentemente convertito con modifiche nella Legge 24.4.2020 n. 27.

Al riguardo, occorre in primo luogo rilevare che, secondo le indicazioni impartite dal Ministro per la Pubblica Amministrazione con Circ. 01/04/2020 n° 2, alla pagina 4. "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” e che, pertanto, il lavoro agile costituisce una modalità di espletamento della prestazione lavorativa la cui organizzazione concreta, quale espressione del potere organizzativo e direttivo datoriale, è prerogativa delle amministrazioni.

Tale attività di organizzazione del lavoro da parte delle amministrazioni, inoltre, non costituisce una attività da esercitarsi *una tantum*, ma integra un processo di progressivo adeguamento alle diverse necessità che si pongono in dipendenza della evoluzione delle misure emergenziali nelle varie fasi dalle stesse previste, come precisato alla pagina 3 della Direttiva 04/05/2020 n° 3 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, giusta la quale *“Le pubbliche amministrazioni dovranno essere in grado di definire modalità di gestione del personale duttili e flessibili, tali da assicurare che il supporto alla progressiva ripresa delle attività sia adeguato e costante”.*

Tanto premesso, esaminando partitamente, nel contesto sopra descritto, i numerosi quesiti sottoposti, si forniscono i seguenti elementi di approfondimento.

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

Per quanto attiene l'interpretazione, a fini applicativi, della disciplina degli istituti contrattuali concernenti le varie tipologie di permesso, per la cui fruizione l'orario di lavoro rappresenta il parametro di riferimento e di quantificazione, la scrivente Agenzia, per quanto di sua competenza, si è già espressa mediante la formulazione di orientamenti applicativi pubblicati sul proprio sito istituzionale ed ivi facilmente consultabili, ai quali pertanto si rinvia.

Con riferimento alle tre fattispecie di permessi su base oraria, si deve rilevare altresì che nel lavoro svolto in modalità agile deve di norma, intendersi sussistente, in base alle indicazioni recate alle pagine 6, punto ii), 10 e 18 della Direttiva 01/06/2017, n° 3 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, uno specifico obbligo del lavoratore di rendersi contattabile all'interno di fasce orarie predeterminate.

Pertanto, tenendo conto dell'insieme delle citate indicazioni formulate alla pagina 4 della richiamata Circ. 2/2020, anche nella modalità lavorativa agile potrebbe risultare possibile la fruizione dei permessi su base oraria previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro vigente. Essi, nella fattispecie in esame, si concretizzerebbero nella possibilità per il dipendente, in relazione ad un intervallo temporale determinato, di essere sollevato dal predetto 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, ferme restando le ordinarie disposizioni contrattuali sulle causali, e sulla motivazione e sulla documentazione dei permessi stessi.

2. Prestazione eccedenti l'orario ordinario che diano luogo ai compensi straordinari o ai riposi compensativi

Con riferimento alla questione concernente il lavoro straordinario ed i riposi compensativi, per quanto di competenza, la scrivente Agenzia non può che richiamare la disciplina di carattere generale a cui occorre fare riferimento nella gestione di tali istituti.

Al riguardo si evidenzia, in primo luogo, che, secondo la norma di cui all'art. 38 del CCNL del 14/09/2000, le prestazioni straordinarie sono rivolte a fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali e non possono essere utilizzate come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro.

Nell'ambito della definizione contrattuale, l'indicazione secondo la quale la prestazione di lavoro straordinario non può essere utilizzata come fattore ordinario di programmazione del lavoro sta ad indicare la necessità che, ai fini dell'ordinaria organizzazione del lavoro, il datore di lavoro può tenere conto solo delle prestazioni dovute dal dipendente nell'ambito del suo normale orario di lavoro d'obbligo, contrattualmente stabilito.

Da qui la necessità di contenere il ricorso al lavoro straordinario, limitandolo alle ipotesi della sopravvenienza di situazioni di carattere eccezionale e straordinario, le sole che, in quanto imprevedibili ed insuscettibili di essere programmate dal datore di lavoro, possono giustificare la richiesta dello stesso al dipendente di eseguire prestazioni di lavoro ulteriori ed aggiuntive rispetto a quelle dovute nell'ambito dell'orario di lavoro contrattualmente stabilito.

Risulta quindi evidente che l'applicabilità degli istituti contrattuali relativi alle prestazioni di lavoro straordinario ed ai riposi compensativi richiede, quali condizioni necessarie e legittimanti, di norma non riscontrabili nel lavoro agile, come affermato anche dalla ricordata circolare 2/2020 alla pagina 4:

- 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.

Laddove l'amministrazione ritenga di avere necessità di chiarimenti relativamente ad aspetti della richiamata disciplina legislativa, anche emergenziale, in materia di organizzazione del lavoro agile, si rammenta che tale attività ermeneutica esula dalla competenza della scrivente Agenzia come sopra definita.

In materia, pertanto, non può che farsi rinvio alle indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

3. Indennità condizioni di lavoro (art. 70 bis del CCNL del 21.5.2018)

Relativamente all'istituto previsto dall'art. 70 bis del CCNL del 21.5.2018,, per quanto di competenza, la scrivente Agenzia ha avuto modo di precisare che la nuova "Indennità condizioni di lavoro", che accorpa le precedenti indennità di rischio, disagio e maneggio valori, fermo restando, comunque, i presupposti fattuali che giustificavano l'erogazione di

tali compensi (remunerare lo svolgimento, da parte dei lavoratori, di attività disagiate o rischiose in quanto pericolose o dannose per la salute o implicanti il maneggio di valori, laddove tutte effettivamente espletate) è demandata alla contrattazione collettiva integrativa.

La richiamata norma, infatti, si è limitato a stabilire solo che, la nuova voce indennitaria è commisurata ai giorni di effettivo svolgimento delle attività legittimanti ed il suo ammontare è determinato in sede di contrattazione integrativa, sulla base di specifici criteri individuati direttamente dal CCNL, e cioè:

- a) l'effettiva sussistenza ed incidenza di ciascuna delle condizioni legittimanti sulle attività svolte dal dipendente;
- b) le caratteristiche istituzionali, dimensionali, sociali e ambientali degli enti interessati e degli specifici settori di attività.

La soluzione, dipende dalle scelte che l'ente opera in sede di contrattazione integrativa ove viene individuata la misura dell'indennità entro i valori minimi e massimi e nel rispetto dei criteri ivi previsti; ogni valutazione o decisione in ordine all'erogazione o meno dell'indennità per condizioni di lavoro, quindi, non può che spettare all'ente nella sua veste di datore di lavoro e che ha sottoscritto il contratto integrativo.

Nella fattispecie sottoposta, pertanto, l'ente dovrà valutare, tenuto conto di quanto previsto nel contratto integrativo, se il personale chiamato a svolgere la prestazione lavorativa presso la sede di lavoro, durante lo stato di emergenza o che sia utilizzato, nel medesimo stato di emergenza, in modalità di "lavoro agile", possa o meno avere diritto alla richiamata indennità, ove concretamente sussistano i suindicati presupposti fattuali per la sua erogazione.

4. Servizio di reperibilità ed erogazione della relativa indennità (art. 24 del CCNL del 21.5.2018)

La disciplina contrattuale, attualmente prevista dall'art. 24 del CCNL del 21 maggio 2018, stabilisce che l'indennità di reperibilità non compete durante l'orario di servizio a qualsiasi titolo prestato. Nei confronti del dipendente che, inserito in un servizio di reperibilità, sia chiamato a rendere effettivamente la prestazione lavorativa, trova applicazione esclusivamente la disciplina prevista dal comma 6, con esclusione di qualunque altra forma di compenso o trattamento accessorio.

In particolare, la richiamata norma prevede che in caso di chiamata le ore siano retribuite con il compenso previsto per lavoro straordinario (art.38, comma7 ed art.38-bis, del CCNL del 14.9.2000) o con equivalente riposo orario compensativo (al dipendente, collocato in reperibilità nella giornata di riposo settimanale coincidente con la domenica e che, nell'ambito della stessa, sia chiamato a rendere la sua prestazione lavorativa, deve essere corrisposto per le ore di effettivo lavoro, il particolare compenso previsto dall'art.24, comma 1, del CCNL del 14.9.2000, ai sensi del comma 7 del medesimo art.24 del CCNL del 21.5.2018).

La concreta applicazione dei suindicati orientamenti interpretativi della disciplina contrattuale in materia costituisce una attività di carattere gestionale esulante dalla competenza della scrivente Agenzia come sopra ricostruita e prerogativa esclusiva dell'Ente quale datore di lavoro.

5. Indennità art. 31, c. 7 del CCNL del 14.9.2000 e art. 37, c. 2 del CCNL del 6.7.1995

Relativamente alle voci indennitarie previste per il personale educativo degli asili nido e per il personale insegnante delle scuole materne ed elementari, la scrivente Agenzia, per quanto di competenza, non può che ribadire le indicazioni già fornite con altri orientamenti applicativi predisposti in materia, secondo le quali la previsione dell'art.37, comma 3, del CCNL del 6.7.1995 (*"Le indennità previste alle lettere c) d) ed e) del comma 1 e al comma 2 competono solo al personale che svolga esclusivamente e permanente attività educativa e di insegnamento"*) debba essere interpretata nel senso di circoscrivere l'attribuzione dei particolari trattamenti economici ivi richiamati al solo personale che, inquadrato nei profili di educatore di asili nido o di insegnante delle scuole materne ed elementari, ecc., secondo le previsioni dell'allegato A al CCNL del 31.3.1999, svolga esclusivamente e permanentemente attività educativa e di insegnamento, nell'ambito del proprio rapporto di lavoro con l'ente.

Il senso della disposizione del citato art.37, comma 3, è di tutta evidenza in quanto essa mira semplicemente ad evitare che 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".

A tal fine, inoltre, si evidenzia che l'indennità dell'art.37, comma 1, lett.c) del CCNL del 6.7.1995 viene espressamente qualificata come "professionale" dall'art.31, comma 7, del CCNL del 14.9.2000, in quanto legata alle specifiche mansioni che in generale caratterizzano il profilo professionale dell'educatore e per lo svolgimento delle quali questi viene assunto.

Ordinariamente, tale compenso, quindi, non può non essere erogato che al solo personale in possesso del profilo di educatore di asilo nido (ai sensi dell'Allegato A al CCNL del 31.3.1999), che, in via permanente ed esclusiva, svolga attività educative.

In sostanza, come emerge dalla disciplina contrattuale, si tratta di indennità che si collegano alla specifica professionalità posseduta dal dipendente e che sono erogate solo nel caso dell'effettivo ed esclusivo svolgimento delle attività e delle specifiche mansioni proprie dei profili professionali dell'educatore e dell'insegnante.

Pertanto, esse non possono essere riconosciute ove manchino le condizioni legittimanti previste dalla disciplina contrattuale.

Nella fattispecie sottoposta, tuttavia, ove indicazioni sugli effetti dell'impossibilità di svolgere regolarmente l'attività educativa e di insegnamento da parte del personale delle scuole materne e degli asili nido nel particolare stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, necessitino da parte dell'Ente di chiarimenti interpretativi della predetta disciplina speciale, non può che farsi rinvio alle indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

6. Indennità di ordine pubblico - stato di emergenza derivante dal Covid-19

Con riferimento, infine al quesito in oggetto, si deve evidenziare che le indicazioni applicative sul riconoscimento della indennità di ordine pubblico al personale di polizia locale coinvolto, su tutto il territorio nazionale, nell'attività di monitoraggio e di attuazione delle disposizioni per il contrasto della diffusione della epidemia Covid-19 in conseguenza della relativa normazione di emergenza, sono contenute nella Circolare del Capo della Polizia del 16 marzo 2020 e nella Circolare del 13 marzo in essa richiamata.

Ogni aspetto collegato al riconoscimento della richiamata indennità, ivi compresa la questione della eventuale cumulabilità con l'indennità di servizio esterno di cui all'art. 56 quinquies del CCNL del 21 maggio 2018, nel particolare stato di emergenza derivante dal Covid-19 attiene, quindi, esclusivamente alle richiamate indicazioni applicative.

Anche per questo aspetto, non può che farsi rinvio alle indicazioni che potranno essere fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica o dal Ministero dell'Interno.

Distinti saluti.

Il Direttore
Dr. Gianfranco Rucco
