



AGENZIA PER LA  
RAPPRESENTANZA  
NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

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

Roma

Al

Prot. n. 3128 del 7 maggio 2020  
Risposta a nota prot.n. 16326 del 6 maggio 2020

Oggetto: indennità di ordine pubblico e straordinari art.115 del D.L.n.18/2020

Con riferimento alla nota 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, 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, in relazione ai quesiti posti, per quanto di competenza, si ritiene opportuno fornire i seguenti elementi di approfondimento.

Come più volte evidenziato da parte della scrivente Agenzia, secondo la regola generale, tutti gli oneri per compensi legati a prestazioni di lavoro straordinario del personale devono trovare integrale copertura esclusivamente nello specifico fondo di cui all'art.14 del CCNL dell'1.4.1999, costituito nel rispetto delle precise prescrizioni ivi contenute.

A tale regola fanno eccezione solo specifiche ipotesi espressamente contemplate dalla disciplina contrattuale.

Tra queste, oltre allo straordinario elettorale, sono ricomprese le prestazioni di lavoro straordinario svolto per fronteggiare eventi straordinari imprevedibili e per calamità naturali per le quali sia previsto uno specifico finanziamento derivante da fonti normative nazionali o anche regionali

Solo tale particolare fonte di finanziamento, relativamente alle ipotesi per le quali sia ammessa, consente l'integrazione e l'incremento delle risorse di cui all'art.14 del CCNL dell'1.4.1999 nonché l'applicazione della disciplina dell'art.39 del CCNL del 14.9.2000, come integrata dall'art.16 del CCNL del 5.10.2001.

Al di fuori di tali ipotesi speciali, nessuna clausola contrattuale o legale consente di porre gli oneri per i compensi per lavoro straordinario direttamente a carico del bilancio dell'ente o di integrare, sempre a carico del bilancio dell'ente, le risorse dell'art.14 del CCNL dell'1.4.1999.

Come noto, l'art. 115 del D.L. n. 18 del 17.3.2020, recentemente convertito con modifiche nella Legge 24.4.2020 n. 27, ha individuato specifiche risorse (nella forma di uno fondo con dotazione pari a 10 milioni di euro, istituito presso il Ministero dell'Interno per l'anno 2020) destinate al finanziamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale dei comuni, delle province e delle città metropolitane direttamente impegnato, per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19, e limitatamente alla durata dell'efficacia delle disposizioni attuative.

In conformità alle previsioni dal comma 2 del richiamato art. 115, con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 16/4/2020, sono stati individuati criteri di riparto e destinatari: le predette risorse, stanziare nei limiti delle quote assegnate a ciascuna amministrazione, possono, pertanto, essere destinate, nei limiti dell'uso temporaneo limitato allo stato di emergenza,

esclusivamente al personale di polizia locale che sia impegnato nella situazione emergenziale.

In presenza di una specifica fonte di finanziamento espressamente stabilita da una norma di legge, quale quella richiamata, non può che ritenersi ammissibile, nel rispetto delle disposizioni ed entro i limiti ivi previsti, la disciplina contrattuale prevista in materia di l'integrazione delle risorse dello straordinario necessario a fronteggiare eventi eccezionali.

Tanto premesso, esaminando partitamente, nel contesto sopra descritto, i numerosi quesiti sottoposti, si evidenziano, di seguito, le ulteriori precisazioni.

## **1. Straordinario prestato dal personale appartenente al corpo di polizia locale.**

Per tutto il personale appartenente al corpo di polizia locale (non titolare di P.O) che sia impegnato, per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19, in applicazione dell'art. 14, c. 2 del CCNL dell'1.4.1999,

le prestazioni di lavoro straordinario potranno essere finanziate con le ulteriori risorse stanziare dall'art. 115 del D. L. 18 del 2020 convertito in L. 27 /2020 e nei limiti dell'uso temporaneo limitato allo stato di emergenza.

Secondo il dettato della norma, le predette risorse sono destinate al personale di polizia locale direttamente impegnato per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19, esse possono quindi essere destinate esclusivamente al personale appartenente alla polizia locale che l'ente, in conformità alle disposizioni emergenziali che ne disciplinano l'utilizzo per l'esigenza considerata dallo stesso art. 115, avrà adibito a tali funzioni.

## **2. Straordinario prestato dal personale di polizia locale titolare di posizione organizzativa per emergenze derivanti da calamità naturale**

Relativamente a tale questione, occorre ricordare che ai sensi dell'art. 40 del CCNL del 22.1.2004 *“ Le risorse finanziarie formalmente assegnate agli enti, con i provvedimenti adottati per far fronte alle emergenze derivanti da calamità naturali, per remunerare prestazioni straordinarie del personale, possono essere utilizzate, per le medesime finalità, anche a favore del personale incaricato della responsabilità di uno posizione organizzativa.”*

L'art. 18, c. 1, lett) e) del CCNL del 21 maggio 2018 menziona espressamente, tra i diversi compensi aggiuntivi che possono essere erogati ai titolari di posizione organizzativa i compensi per lavoro straordinario connesso a calamità naturali, previsti dall'art. 40 del CCNL del 22.1.2004, precisando inequivocabilmente che tali compensi possono essere riconosciuti solo nell'ambito delle risorse finanziarie assegnate agli enti con i provvedimenti adottati per far fronte ad emergenze derivanti da calamità naturali.

La scrivente Agenzia ha avuto modo di precisare in precedenti orientamenti applicativi, tenuto anche conto delle modalità di finanziamento richieste dalla disciplina contrattuale, che per “calamità naturali” si debbono intendere gli eventi che hanno avuto espressamente tale formale riconoscimento dal Governo e/o dalle Regioni in base alla vigente legislazione prevista in materia (terremoti, alluvioni, ecc.), con l’apprestamento delle risorse necessarie per fronteggiarle.

Stabilire se l’attuale situazione emergenziale, assolutamente priva di precedenti confrontabili, possa essere ricondotta alla nozione di emergenza derivante da calamità naturale sussunta dalle norme del CCNL e, dunque, legittimare l’applicazione della disciplina ivi prevista, costituisce una questione definitoria la cui soluzione non può che risultare dall’esegesi della disciplina, di fonte legislativa, regolante la materia.

Una possibile soluzione potrebbe essere rinvenuta nelle disposizioni dell’articolo 16, comma 2 del dlgs. 02/01/2018, n° 17, ma a tale riguardo, *ratione materiae* ed in considerazione delle implicazioni di carattere economico-finanziario della questione, si rinvia all’avviso del Ministero dell’Economia e Finanze, al quale il presente orientamento viene inviato per il profilo di competenza.

### **3. Indennità di ordine pubblico - stato di emergenza derivante dal Covid-19**

Richiamando quanto in premessa in ordine alla definizione della propria competenza istituzionale, l’Aran nonostante ogni migliore considerazione, non può risultare competente a risolvere il problema interpretativo posto.

Infatti la predetta indennità di ordine pubblico attiene alla regolazione del rapporto di impiego della Polizia di Stato, rapporto non privatizzato né contrattualizzato giusta il disposto dell’articolo 3, comma 1, del dlgs. 165/2001 e smi, e non promana pertanto, a differenza del secondo, da una fonte contrattuale collettiva nazionale di lavoro nella quale l’ARAN sia parte, ma dai DPR recettivi degli accordi regolanti il rapporto di impiego della Polizia di Stato

Al riguardo si precisa, inoltre, 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.

Poiché la predetta indennità risulta temporaneamente e straordinariamente applicabile al personale della polizia locale, nell’ambito della normativa speciale concernente lo stato di emergenza nazionale in atto esclusivamente in forza delle richiamate circolari concernenti il regime dei richiamati DPR, a tali fonti occorre fare riferimento per la risoluzione della questione di compatibilità in esame e pertanto, *ratione materiae*, qualora si ravvisi la necessità di orientamenti per la corretta interpretazione della normativa in parola, non può che farsi rinvio alle indicazioni delle competenti Autorità di Governo.

Per quanto di propria competenza, la scrivente Agenzia, relativamente alla richiamata indennità di servizio esterno, non può che ribadire gli orientamenti applicativi già formulati ed a tale riguardo ritiene utile precisare che sulla base delle disposizioni dell'art. 56-*quinquies*, del CCNL delle Funzioni Locali del 21.5.2018, il riconoscimento della indennità in parola può essere garantito solo al personale della polizia locale che, continuativamente (e, quindi, in maniera non saltuaria o occasionale) sulla base dell'organizzazione del lavoro adottata, renda effettivamente la propria prestazione lavorativa ordinaria in servizi di vigilanza esterni sul territorio, fuori degli uffici, nell'ambito non solo della vigilanza stradale, ma di tutte le altre molteplici funzioni della polizia locale.

Nei casi 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 l'intera 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"...

Uguualmente, per le medesime motivazioni, l'indennità di cui trattasi non potrà essere erogata nei casi di assenze per l'intera giornata lavorativa, qualunque sia la motivazione della stessa..

Si deve infine evidenziare che, sia sulla base delle previsioni dell'art.18, sia su quelle dell'art.56-*quinquies*, del CCNL delle Funzioni Locali del 21.5.2018, l'indennità di servizio esterno non risulta tra i compensi che possono essere erogati ai titolari di posizione organizzativa, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato.

Distinti saluti

IL DIRETTORE  
Dott. Gianfranco Rucco



