

In questo numero:

Speciale Decreto Cura Italia

- 1** Agli agenti di P.L. spetta l'indennità di ordine pubblico per il COVID-19
- 4** L'indennità di vigilanza nel periodo di emergenza Covid-19
- 8** Lo straordinario dei vigili fuori dal tetto al salario accessorio
- 11** Esenzione dal lavoro e salario accessorio
- 14** Il premio Covid-19 ai dipendenti

Personale

Agli agenti di P.L. spetta l'indennità di ordine pubblico per il COVID-19

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Pur trattandosi di una indennità che non è tipica del comparto Funzioni Locali, il Ministero dell'Interno si è espresso per il riconoscimento dell'indennità di ordine pubblico anche per il personale della Polizia Locale in via del tutto eccezionale, in occasione dell'emergenza dovuta al coronavirus. Ma resta il problema della incompatibilità rispetto all'indennità di servizio esterno.

La circolare del Ministero degli interni

La questione nasce con la circolare del Ministero dell'Interno prot. 7216 del 16 marzo 2020, dove vengono riportati alcuni chiarimenti in materia di trattamento economico del personale delle Forze di Polizia, al fine di uniformare l'applicazione di taluni istituti su tutto il territorio dello stato e per tutte le forze di polizia.

Il DPCM 8 marzo 2020, all'art. 4, affida, infatti, ai Prefetti il potere di coordinare gli interventi volti ad assicurare il rispetto di tutte le disposizioni contenute nello stesso DPCM per combattere l'epidemia da COVID-19. A tale fine si avvalgono della collaborazione di tutte le forze di polizia, compresa quella locale.

In particolare, il personale della polizia locale è coinvolto nei servizi operativi esterni su strada, intendendo per tali "tutte le attività di controllo del territorio finalizzate all'osservanza delle particolari prescrizioni imposte per contenere la diffusione del contagio da nuovo coronavirus COVID-19". Il coinvolgimento degli agenti della P.L. nelle operazioni dei servizi operativi esterni su strada deve partire dal potere di coordinamento dei Prefetti per arrivare, in sede di tavolo tecnico dei Questori, per concordare la pianificazione dei servizi al fine di adottare le conseguenti ordinanze. Poiché le funzioni svolte dagli agenti della P.L. sono le medesime dei colleghi della Polizia di Stato, e, a questi ultimi, per tali servizi, è riconosciuta l'indennità di ordine pubblico, anche al personale della Polizia Locale viene riconosciuta la predetta indennità.

E' utile evidenziare che eventuali servizi di controllo effettuati su iniziativa dell'amministrazione comunale ovvero di altri soggetti che non siano il Prefetto e il Questore non danno diritto all'indennità di ordine pubblico per il personale della Polizia Locale.

L'indennità di ordine pubblico

La disciplina di questa voce retributiva è contenuta nell'art. 10 del Dpr. 18 giugno 2002, n. 164 e s.m.i.. Si ricorda che gli appartenenti alla Polizia di Stato sono tuttora dipendenti pubblici non privatizzati e, pertanto, il loro trattamento economico è ancora stabilito con Dpr.

Il predetto art. 10 prevede due tipologie di indennità di ordine pubblico:

- quella connessa al servizio svolto fuori sede: è dovuta per ogni turno giornaliero della durata minima di quattro ore ed è pari a 26,00 euro;
- quella connessa al servizio svolto in sede: è dovuta, anche in questo caso, per ogni turno giornaliero della durata minima di quattro ore ed è pari a 13,00 euro.

Poiché gli agenti di Polizia Locale, di norma, svolgono il loro servizio nell'ambito del territorio comunale, in via ordinaria l'importo dell'indennità di ordine pubblico è pari a 13,00 euro.

L'estensione dell'indennità di ordine pubblico al personale della P.L. non rappresenta una disposizione a regime, ma, specifica la circolare sopra richiamata, è un provvedimento applicato "unicamente ed eccezionalmente" in questo periodo di emergenza.

Il costo sostenuto dalle amministrazioni locali per l'indennità in questione viene rimborsato dallo Stato. Per tale motivo, è necessario provvedere, entro il 10 del mese successivo alla rendicontazione degli oneri sostenuti a titolo di indennità di ordine pubblico e dei relativi contributi previdenziali e Irap. Tale rendicontazione va inviata alla Prefettura di competenza.

L'incompatibilità

La circolare del Ministero dell'Interno, prima di disporre l'estensione dell'indennità di ordine pubblico al personale della Polizia Locale, riporta, come detto, istruzioni in merito alla corretta applicazione di alcuni istituti del trattamento economico dei dipendenti appartenenti alle Forze di Polizia dello Stato. In questo ambito, a proposito dell'indennità di ordine pubblico, viene precisato che la stessa "oltre a essere incompatibile con il trattamento economico di missione, con l'indennità per servizi esterni e con l'indennità per servizi congiunti con le FF.AA. - non deve nemmeno essere attribuita "tout court" a ogni tipologia di servizio esterno". Quindi il Ministero sottolinea che l'indennità di ordine pubblico è incompatibile con quella di servizi esterni. Il riferimento è, sicuramente, all'indennità prevista dall'art. 9 del Dpr. 164/2002 nell'ambito del recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e, pertanto, l'indennità di servizi esterni citata nella circolare deve essere identificata con quella che spetta alle Forze di Polizia dello Stato.

Ma, nel momento in cui si riconosce l'indennità di ordine pubblico anche al personale della Polizia Locale, la predetta incompatibilità opera anche nei confronti dell'indennità di servizio esterno prevista dall'art. 56-quinques del CCNL comparto Funzioni Locali del 21 maggio 2018? Il dubbio risulta più che fondato nel momento in cui la disposizione contrattuale per il personale della P.L. riconosce, quale presupposto dell'indennità, "la prestazione lavorativa ordinaria giornaliera in servizi esterni di vigilanza" e, quindi, una fattispecie del tutto analoga a quei "servizi operativi esterni su strada" di cui parla il Ministero dell'Interno per il riconoscimento dell'indennità di ordine pubblico.

D'altro canto, è altrettanto vero che statuire la incompatibilità fra l'indennità di ordine pubblico con l'indennità di servizio esterno di cui al CCNL del comparto

Funzioni Locali, significherebbe, nella sostanza, vanificare il beneficio che si voleva riconoscere al personale della P.L.. Infatti, come detto, l'indennità di ordine pubblico ammonta a 13,00 per turno giornaliero, mentre l'indennità per servizio esterno può arrivare a 10,00 euro giornalieri. La differenza sono pochi spiccioli. Ma questa rappresenta una considerazione più di buon senso che giuridica.

Il problema può essere risolto in due modi:

- 1) la stessa autorità che ha emanato la circolare, ovvero il Ministero dell'Interno, interviene nuovamente chiarendo questo aspetto;
- 2) facendo ricorso al quesito Aran CLF51 del 03/04/2019, dove si afferma che l'indennità per servizio esterno è riproporzionata alle ore di servizio esterno effettivamente prestate in tutti quei casi in cui per esigenze organizzative la prestazione lavorativa nei servizi esterni non copra tutta la durata della giornata lavorativa. In sostanza se l'agente di P.L. presta il suo turno per 6 ore e per le prime quattro svolge funzioni legate all'ordine pubblico, può essere corrisposta la relativa indennità mentre per le restanti 2 può essere riconosciuta l'indennità di servizio esterno, ovviamente riproporzionata. Risulta evidente che, qualora per l'intero turno abbia svolto solo funzioni connesse all'ordine pubblico, l'indennità di servizio esterno non può essere corrisposta.

Personale

L'indennità di vigilanza nel periodo di emergenza Covid-19

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

La gestione degli agenti di polizia municipale e di tutto il personale dell'area di vigilanza durante l'emergenza apre a diverse problematiche per le quali è necessario approfondire il tema dell'indennità di vigilanza.

Le disposizioni contrattuali

L'indennità di vigilanza è regolamentata dall'art. 37, comma 1, lett. b), del CCNL 06/07/1995 come integrato dall'art. 16 del CCNL 22/01/2004. Si riportano le disposizioni contrattuali:

Art. 37 del CCNL 06/07/1995 - Indennità

1. Dal 1 dicembre 1995 le seguenti indennità competono nelle misure sottoindicate: (...)

b) a tutto il personale dell'area di vigilanza, ivi compresi i custodi delle carceri mandamentali, in possesso dei requisiti e per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 5 della legge 7 marzo 1986 n. 65: L. 1.570.000 annue lorde ripartite per 12 mesi; al restante personale dell'area di vigilanza non svolgente le funzioni di cui all' articolo 5 della citata legge n. 65 del 1986 DPR: L. 930.000 per 12 mesi; (...).

Art.16 del CCNL 22/01/2004 - Indennità del personale dell'area di vigilanza

1. L'indennità prevista dall'art. 37, comma 1, lett. b), primo periodo, del CCNL del 6.7.1995 per il personale dell'area di vigilanza, ivi compresi i custodi delle carceri mandamentali, in possesso dei requisiti e per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 5 della legge n. 65/1986, è incrementata di € 25 lordi mensili per 12 mensilità ed è rideterminata in € 1.110,84 annui lordi con decorrenza dall'1.1.2003.

2. L'indennità prevista dall'art. 37, comma 1, lett. b), secondo periodo, del CCNL del 6.7.1995 per il restante personale dell'area di vigilanza non svolgente le funzioni di cui all'art. 5 della citata legge n. 65/1986, è incrementata di € 25 mensili lordi per 12 mensilità ed è rideterminata in € 780,30 annui lordi a decorrere dall'1.1.2003.

Sul sito dell'Aran sono disponibili numerosi orientamenti dai quali si evince che l'indennità di vigilanza prevista dal primo e dal secondo periodo hanno natura diversa: da una parte quella prevista dal secondo periodo (remunerata con euro 780,30) è un'indennità "professionale" da erogare a tutti i dipendenti collocati

nell'area della vigilanza, dall'altra l'indennità del primo periodo (valorizzata in euro 1.110,84) legata all'effettivo esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, di servizio polizia stradale e delle funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza.

L'INDENNITA' PROFESSIONALE

L'indennità prevista dal secondo periodo dell'art. 37, comma 1, lett. b), del CCNL 06/07/1995 viene corrisposta al "personale dell'area di vigilanza non svolgente le funzioni di cui all'art. 5 della citata legge n. 65 del 1986" con un importo pari ad euro 780,30 annuali corrispondenti a euro 65,025 mensili. Questo elemento retributivo "è un'indennità professionale che poteva e può essere corrisposta solo al personale in possesso di uno degli specifici profili professionali dell'area della vigilanza, per il solo fatto del profilo posseduto, anche se non svolge le funzioni di cui all'art. 5 della L.n.65/1986 e a prescindere da ogni considerazione delle modalità e del luogo di erogazione della prestazione" (Ral 1301, Ral 1308). L'Aran prosegue chiarendo che "la nozione, abbastanza restrittiva, di personale dell'area della vigilanza, pertanto, è quella ricavabile dalla dichiarazione congiunta n. 5 allegata al CCNL del 31.3.1999 (particolarmente rilevante perché attiene all'aspetto fondamentale di ogni contratto collettivo di lavoro e cioè il sistema di inquadramento del personale), secondo la quale deve intendersi tale: "... il personale che svolge attività di prevenzione, controllo e repressione in materia di polizia locale, urbana, ittica, flora faunistica, venatoria, rurale e silvo pastorale e di ambiente, le funzioni demandate dalla legge n. 65/1986, da leggi e regolamenti regionali nonché le attività di custodia nelle carceri mandamentali ...". Inoltre, la stessa dichiarazione congiunta evidenzia anche la necessità del secondo requisito per cui deve trattarsi di personale: "... al quale sia stata corrisposta la specifica integrazione tabellare di cui all'art.37, comma 1, lett. a) del CCNL del 6.7.1995, come modificato dall'art.8 del CCNL del 16.7.1996." (Ral 1301).

Trattandosi di un'indennità professionale il dipendente conserva il trattamento economico anche in caso di mutamento di profilo dovuto ad inidoneità fisica in applicazione dell'art. 4, comma 4, della L. 68/1999 e dell'art. 42 del D.Lgs. 81/2008 (Ral 1308).

L'INDENNITA' PER LE FUNZIONI DI PUBBLICA SICUREZZA

Il maggior compenso previsto per lo svolgimento delle particolari funzioni indicate dalla L. 65/1986 è stato oggetto di un parere del Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota n. 698 del 2 febbraio 2001, il quale ha chiarito che "(...) compete al solo personale dell'area di vigilanza che, in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza conferita dal Prefetto, ai sensi della legge n. 469/1978, esercita in modo concreto tutte le funzioni previste dagli artt. 5 e 10 della legge n. 65/1986". L'Aran chiarisce che non si tratta di un'indennità professionale "legata esclusivamente al mero possesso di un determinato profilo professionale né la stessa può collegarsi soltanto al possesso della qualifica prefettizia, ma presuppone necessariamente anche l'effettivo esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, di servizio di polizia stradale e delle funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza" (Ral 1308 e 1301). Gli orientamenti Aran arrivano a questa conclusione: "Per tali ragioni non può essere corrisposta al personale che non espleti tutte le predette funzioni (cfr. art. 10, comma 2, legge n. 65/86)."

La gestione del personale di vigilanza durante l'emergenza

Le norme generali previste durante il periodo di emergenza epidemiologica si applicano anche al personale della vigilanza consentendo di prevedere le seguenti modelli organizzativi (art. 87, D.L. 18/2020):

- modalità ordinaria di servizio laddove la vigilanza rientri nelle attività indifferibili che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro. Tale strada dovrebbe essere quella praticata di norma considerando che l'accordo quadro sui servizi pubblici essenziali, sottoscritto il 19 settembre 2002, prevede, all'art. 2, lettera c), l'"attività di tutela della libertà della persona e della sicurezza pubblica";
- lavoro agile o smart working;
- esenzione dal servizio (dopo aver utilizzato le ferie pregresse, il congedo, la banca ore, la rotazione e gli altri analoghi istituti previsti dal CCNL).

In questo ambito si pone il problema dell'indennità di vigilanza.

Con lo svolgimento della prestazione lavorativa sul luogo di lavoro si applicano le regole generali con la conseguenza che verrà corrisposta l'indennità di PS se l'agente svolge tutte le relative funzioni collegate ovvero quella ridotta qualora non le svolga (anche se in possesso della qualifica prefettizia).

Il problema si complica nel caso in cui l'agente esegua la prestazione lavorativa in modalità agile svolgendo probabilmente attività di back-office. In questo caso risulta difficile poter dimostrare che l'agente svolga tutte le attività previste dagli artt. 5 e 10 della L. 65/1986 con la conseguenza che l'indennità c.d. di PS di importo più elevato non potrebbe essere erogata per tale periodo. Si dovrebbe erogare solo quella legata al profilo con un importo ridotto.

In modo analogo si dovrebbe ragionare nel caso in cui l'agente fosse esentato dal servizio ai sensi dell'art. 87, comma 3, del D.L. 18/2020.

Tale conclusione risulterebbe pacifica fuori dal periodo dell'emergenza. Al contrario, in vigore dei decreti sul Covid19, si deve considerare che l'art. 87, comma 3, del D.L. 18/2020 dispone che "il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista". Letteralmente la norma potrebbe lasciare aperto uno spazio interpretativo molto ampio potendo addirittura arrivare alla conclusione che nel periodo di esenzione dal servizio, spetta tutto il trattamento economico come se il dipendente fosse in servizio con la sola esclusione del buono pasto. In questo solco si dovrebbe concludere che all'agente con la qualifica di PS spetti l'indennità piena anche se effettivamente non svolge le relative funzioni.

Tale conclusione sembra avallata dalle FAQ pubblicate sul sito della Funzione Pubblica il 27 marzo 2020. Si riporta la domanda n. 8:

"L'esenzione dal servizio incide negativamente sull'assiduità partecipativa ai fini dell'erogazione del trattamento accessorio e della valutazione?"

La risposta è no, a fronte dell'art. 87, comma 3, d.l. 18/2020 che dispone che "il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista".

In modo non dissimile si esprime in merito alla retribuzione di posizione variabile dei dirigenti prevista per la PA centrale.

Proseguendo l'analisi si deve rilevare che sempre l'art. 87 del D.L. 18/2020 prevede che "il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella pubbliche amministrazione". Diversamente dall'esenzione dal servizio, per il lavoro agile semplificato, previsto per questa situazione di emergenza, la norma non affronta il tema del trattamento economico. Questo vuoto normativo non può che portare all'applicazione, anche nel periodo di emergenza, delle regole ordinarie. Se tale ricostruzione è corretta si deve concludere che l'agente, anche con la qualifica di PS, che lavori in smart-working e non svolga da casa tutte le relative funzioni, dovrebbe percepire solo l'indennità di vigilanza legata al profilo e non quella maggiorata.

Tali conclusioni, che prese singolarmente possono avere una certa eleganza interpretativa, cozzano con la logica di sistema: non è coerente che un agente con la qualifica di PS esentato dal servizio percepisca l'indennità piena mentre a quello in lavoro agile sia corrisposta quella ridotta.

Pur necessitando di un chiarimento istituzionale, si dovrebbe trovare una soluzione che porti allo stesso trattamento economico sia in caso di lavoro agile che di sospensione dal servizio. Ma in quest'ultimo caso la chiave di volta rimane sempre l'art. 87, comma 3, del D.L. 18/2020 secondo il quale l'unico trattamento economico non corrisposto è il buono pasto.

Per dirimere la questione si dovrà quindi chiarire se durante l'esenzione dal servizio spettano o meno le indennità legate alla presenza del dipendente.

Personale

Lo straordinario dei vigili fuori dal tetto al salario accessorio

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Relativamente all'epidemia da COVID-19, il personale della vigilanza è tra i maggiormente coinvolti nella gestione dell'emergenza, soprattutto in relazione ai servizi di controllo del rispetto delle disposizioni emanate in materia. Per far fronte a tale emergenza il decreto Cura Italia stabilisce che lo straordinario prestato dai predetti dipendenti non rientri nel tetto al salario accessorio.

La disposizione

L'art. 115 del decreto-legge 18/2020, si occupa del lavoro straordinario che alcune categorie di dipendenti sono chiamati a prestare per fronteggiare l'epidemia da COVID-19. In primo comma del predetto articolo dispone, infatti, che:

“Per l'anno 2020, le risorse 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 adottate ai sensi dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, con DPCM 9 marzo 2020, non sono soggette ai limiti del trattamento accessorio previsti dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio.”

L'ambito soggettivo è quindi limitato al personale della polizia locale dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Pertanto, sono destinatari non solo gli agenti di polizia locale (categoria C), ma anche gli istruttori direttivi e i funzionari di vigilanza (categoria D). Si ritiene che non possano rientrare le maggiori prestazioni rese dal dirigente in quanto non danno diritto ad un compenso specifico. Al contrario dovrebbe poter essere conteggiato il lavoro supplementare prestato dai predetti dipendenti in part-time.

Un discorso a parte deve essere affrontato per i titolari di posizione organizzativa, ai quali, in generale, non spetta alcun compenso per le ore prestate oltre l'ordinario orario di servizio. A questa regola fanno eccezione le prestazioni straordinarie in occasioni di calamità naturali, le cui risorse sono formalmente assegnate agli enti. Dispone, infatti, l'art. 40 del CCNL comparto Regioni e autonomie locali sottoscritto il 22 gennaio 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 una posizione organizzativa.”

Quindi, anche per lo straordinario effettuato dai titolari di posizione organizzativa in occasione di calamità naturali, può essere corrisposto agli stessi il relativo compenso, se rimborsato, e gli oneri, in questo caso, sono oggetto della disposizione contenuta nel decreto-legge. Si ricorda che il predetto art. 40 è richiamato dall'art. 18 del CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018, fra i compensi aggiuntivi che possono essere attribuiti ai titolari di posizione organizzativa.

Non si comprende il perché la norma limiti i destinatari solo al personale della vigilanza considerato che l'emergenza chiama in prima linea diversi settori dell'amministrazione comunale quale quello che segue i servizi sociali.

Per quanto riguarda il periodo di osservazione, seppur la norma esordisca facendo riferimento all'anno 2020, nel testo del dispositivo si limita la portata alla validità delle disposizioni attuative dell'art. 3, comma 1, del D.L. 6/2020, contenute nel DPCM del 9 marzo scorso. In altri termini, si deve considerare l'arco temporale che va dal 10 marzo al 3 aprile. Eventuali proroghe delle norme contenute nel predetto DPCM dovranno prevedere anche un'esplicita disposizione che posticipi il termine del periodo che qui rileva.

In sostanza il decreto-legge dispone che il compenso per lavoro straordinario prestato dai dipendenti della polizia locale per ragioni connesse alla lotta al COVID-19 non rientri nel limite al salario accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017.

Giova, prima di tutto, premettere che l'art. 14 del CCNL dell'allora comparto Regioni e autonomie locali sottoscritto l'01/04/1999, ancor oggi vigente in tema di straordinario, dispone che:

“Le risorse di cui al comma 1 possono essere incrementate con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali.”

Ne consegue che il fondo per lo straordinario può essere incrementato per fronteggiare situazioni eccezionali: nessun dubbio sul fatto che l'emergenza COVID-19 rientri in tale fattispecie. Quindi l'insieme delle risorse destinate al pagamento degli straordinari del personale della vigilanza, siano esse già presenti nel relativo fondo ovvero derivino dall'incremento dello stesso, sono da considerare neutre nella verifica del rispetto del tetto al salario accessorio previsto dal D.Lgs. 75/2017. Questo conferma che, in una situazione di ordinaria gestione, e quindi ad eccezione dello straordinario dovuto all'attuale emergenza, come sopra illustrato, il fondo dello straordinario deve sottostare al vincolo previsto dal suddetto decreto legislativo.

Il rimborso

Il comma 2 dell'art. 115 del D.L. 18/2020 prevede uno stanziamento, pari a 10 milioni di euro, con il quale far fronte agli oneri derivanti dai compensi per lavoro straordinario, sopra descritto, e per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale per il personale della vigilanza.

Il Ministero dell'Interno, al quale è affidata la gestione del predetto fondo, chiederà alle singole amministrazioni di rendicontare le spese sostenute per straordinari e dispositivi dei vigili e, in relazione alle richieste, disporrà il rimborso parziale o totale di tali spese, sulla base della popolazione residente in ogni amministrazione nonché dei casi di contagio da COVID-19 registrati nella stessa.

Personale

Esenzione dal lavoro e salario accessorio

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Sicuramente un problema di non poco conto è rappresentato dalla individuazione del trattamento economico spettante al personale collocato in esenzione dal servizio secondo quanto previsto dal decreto Cura Italia. La soluzione non appare del tutto semplice anche in ordine alla posizione assunta dalla Funzione Pubblica.

L'esenzione dal servizio

L'emergenza legata all'epidemia COVID-19 ha spinto il Governo all'emanazione di una serie di disposizioni volte a limitare gli spostamenti nella popolazione. In questo ambito, come è noto, da ultimo il decreto Cura Italia contiene una serie di norme per i dipendenti pubblici che vanno in tal senso: dal lavoro agile, che rappresenta la modalità ordinaria per rendere la prestazione lavorativa, all'utilizzo di ferie pregresse, del congedo, della banca delle ore, della rotazione e di altri strumenti analoghi. Quale ultima spiaggia, qualora i precedenti strumenti non abbiano consentito di raggiungere l'obiettivo, si può arrivare, motivandola, all'esenzione dal servizio.

Ai sensi dell'art. 87, comma 3, del D.L. 18/2020 l'esenzione è equiparata al servizio prestato a tutti gli effetti di legge e "l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista". Questo fa presupporre che, durante il periodo di esenzione dal servizio, al dipendente spetti l'intera retribuzione. Se nessun dubbio sorge per il trattamento fondamentale, qualche perplessità in più si può avere con riferimento al trattamento accessorio.

Il trattamento accessorio

In ordine a questo è necessario procedere ad una distinzione: il salario accessorio legato al profilo professionale da quello legato allo svolgimento di determinate mansioni.

Nel primo caso possiamo farvi rientrare l'indennità di vigilanza prevista dall'art. 37, comma 1, lett. b), del CCNL 06/07/1995, secondo periodo, non legata allo svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza, ma attribuita al personale in quanto inquadrato nell'area della vigilanza. E' evidente che, stante il presupposto per l'applicazione della voce retributiva, la stessa spetta anche quando il dipendente non svolge le mansioni legate al profilo.

Il medesimo discorso può essere effettuato per l'indennità spettante alle educatrici degli asili nido, alle maestre di scuola materna e ai docenti dei centri di formazione professionale, di cui all'art. 37, comma 1, lettere c), d) ed e) del CCNL 06/07/1995. Detto compenso è definito come indennità professionale dagli artt. 30, 31 e 34 del CCNL 14/09/2000. Quindi spetta anche quando il personale scolastico non esercita l'attività. In tal senso, si veda, per tutti, il parere Aran RAL235.

In ordine alle voci retributive collegate allo svolgimento di determinate mansioni o lavori, il discorso cambia notevolmente. In periodo di ordinaria amministrazione, tali compensi non spettano se le mansioni non vengono rese o i lavori non vengono effettuati. Ne sono esempi:

- l'indennità di vigilanza, nel maggior importo legato allo svolgimento di funzioni di pubblica sicurezza;
- l'indennità di tempo potenziato riconosciuto alle educatrici di asilo nido e maestre di scuola materna per il maggior impegno in termini di attività didattica richiesto ai predetti profili professionali rispetto ai colleghi dello Stato. Qualora la maggior attività didattica non venga prestata, tale compenso non spetta (Aran RAL239);
- l'indennità condizioni di lavoro, la quale spetta per ogni giorno di effettivo svolgimento delle predette attività (art. 70-bis del CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018);
- l'indennità di servizio esterno riconosciuta al personale della polizia locale per ogni giornata di effettivo svolgimento di servizi esterni di vigilanza (art. 56-quinquies CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018).

Il discorso cambia nel periodo di emergenza COVID-19, nel quale l'esenzione, come detto, è parificata al servizio prestato a tutti gli effetti di legge. E lo stesso decreto Cura Italia sottolinea che non spetta l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista, quasi lasciando intendere che tutto il rimanente salario accessorio comunque compete.

La Funzione Pubblica

Il dubbio risulta aumentato a seguito delle faq pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica in data 27 marzo 2020. Una di queste faq riporta il seguente contenuto:

“L'esenzione dal servizio incide negativamente sull'assiduità partecipativa ai fini dell'erogazione del trattamento accessorio e della valutazione? La risposta è no, a fronte dell'art. 87, comma 3, d.l. 18/2020 che dispone che “il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista”.

La Funzione Pubblica, quindi, non afferma solo che l'esenzione non ha effetti negativi sul trattamento economico accessorio, ma indica che la stessa neutralità deve essere garantita sulla “assiduità partecipativa” quasi a voler dire che il dipendente in esenzione deve essere considerato in servizio a tutti gli effetti. Ci si troverebbe di fronte ad una “finzione” giuridica. E questo trova conferma nella seconda parte del quesito, a cui è stata data parimenti risposta negativa, vale a dire se l'esenzione ha produce ripercussione sulla valutazione. Ed ancora, in un'altra faq, il Dipartimento afferma che l'esenzione non intacca la retribuzione di risultato dei

dirigenti. Ma se questo è vero, è altrettanto vero che al lavoratore in esenzione dal servizio spetterebbero non solo le indennità sopra richiamate, ma anche l'indennità di turno, l'indennità di reperibilità e le altre indennità che lo stesso contratto collettivo lega alla presenza. Legame ribadito in tantissimi pareri dell'Aran che, al contrario, negano la corresponsione in caso di assenza.

E' evidente che, se tale fosse l'interpretazione da dare al disposto contenuto nell'art. 87, comma 3, del D.L. 18/2020, il passo successivo darebbe origine ad un'altra serie di problemi, il primo dei quali è rappresentato, ad esempio, dalla quantità di turni e reperibilità si dovrebbero corrispondere al dipendente per il periodo di esenzione.

Resta inteso che, stante la delicatezza del momento e dell'argomento, è più che mai necessari una conferma da parte degli interpreti istituzionali.

Personale

Il premio Covid-19 ai dipendenti

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Il decreto Cura Italia ha previsto un premio di 100 euro ai dipendenti con reddito inferiore a 40.000 euro legato alle prestazioni effettuate nel mese di marzo presso la sede di lavoro. La norma, da applicare a partire da aprile, manca ancora delle istruzioni operative.

Il premio

Ai dipendenti che hanno svolto la prestazione lavorativa nel mese di marzo presso la propria sede di lavoro viene riconosciuto un premio di 100 euro. La norma definisce le seguenti regole:

- il beneficiario deve essere titolare di redditi lavori dipendente (art. 49, c. 1, Tuel);
- il reddito complessivo da lavoro dipendente del 2019 non deve superare i 40.000 euro;
- il premio è pari a 100 euro;
- non concorre alla formazione del reddito;
- relativo al mese di marzo 2020;
- rapportato al numero di giorni di lavoro svolti nella propria sede di lavoro;
- erogato dal sostituto d'imposta a partire dalla retribuzione corrisposta nel mese di aprile e comunque entro il conguaglio di fine anno;
- compensato dal sostituto d'imposta in sede di versamento delle ritenute mensili;
- viene erogato automaticamente senza domande da parte del lavoratore.

I problemi operativi

Gli approfondimenti operativi necessari per la corretta applicazione della norma sono numerosi.

In primo luogo non è chiaro se si tratti di un premio di natura fiscale poiché a prima vista potrebbe assomigliare al bonus Irpef di 80 euro erogato mensilmente. La natura del premio è importante per capire quali orientamenti interpretativi adottare.

Analizziamo le diverse problematiche.

LA QUANTIFICAZIONE

La norma specifica che il premio deve essere rapportato ai giorni lavorati svolti nel corso del mese di marzo presso la propria sede di lavoro. Si possono delineare diverse modalità di calcolo.

Se il premio avesse natura retributiva si potrebbe pensare di utilizzare gli ordinari criteri previsti dal CCNL ovvero calcolare il premio in 26mi. Quindi basta dividere il premio per 26 e moltiplicare per 26 meno i giorni di assenza dalla sede.

Un approccio meramente fiscale potrebbe legare il calcolo ai giorni di godimento delle detrazioni pari, nel mese di marzo, a 31. Quindi il numeratore è pari 31 meno i giorni non lavorati in sede e il denominatore è sempre 31.

Ancora, si potrebbe ricorrere ad un criterio puntuale che vede al numeratore i giorni di presenza in servizio presso la sede e al denominatore il totale dei giorni lavorabili. In questo caso si deve distinguere in base all'organizzazione dell'orario di lavoro quantomeno tra articolazioni su 5 giorni con divisore 22, su 6 giorni con divisore 26 ovvero con divisore variabile per i turnisti.

Si riporta il calendario di marzo 2020:

Data	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	Tot
Giorno	D	L	M	M	G	V	S	D	L	M	M	G	V	S	D	L	M	M	G	V	S	D	L	M	M	G	V	S	D	L	M	
Su 5 gg		1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			1	1	22
Su 6 gg		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		1	1	26

Si pone inoltre il problema del dipendente che effettua la prestazione lavorativa in un giorno non lavorativo (es. il sabato) ovvero in un giorno di riposo settimanale (es. la domenica) con recupero effettuato nel mese successivo.

I LAVORATORI A TEMPO PARZIALE

Nessuna regola è stata prevista per i dipendenti con rapporto di lavoro parziale. Per i part-time orizzontali, se il premio è un trattamento economico si potrebbe anche ipotizzare di rapportarlo come previsto dal CCNL. Al contrario se si tratta di un benefit fiscale si potrebbe erogare per intero atteso che la norma speciale nulla dispone in merito.

Per i part-time verticali al contrario si potrebbe ipotizzare che il premio venga erogato solo nei giorni in cui è prevista la prestazione lavorativa procedendo implicitamente ad un rapporto rispetto ai dipendenti a tempo pieno. Ma anche questa conclusione non è scontata in quanto non è chiaro quale debba essere il denominatore.

LO SMART WORKING

Non è chiaro se il lavoro effettuato in modalità smart possa beneficiare o meno del premio. La ratio della norma sembrerebbe collegare il premio al maggior rischio che corre il dipendente che lavora in sede a scapito del c.d. "distanziamento sociale". In questo caso si potrebbe concludere che i giorni lavorati in modalità smart non beneficiano del premio. Nella stessa direzione, l'art. 18 della L. 81/2017 specifica che il lavoro agile viene effettuato "in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa".

Rimane da capire cosa succede se il dipendente ha effettuato la prestazione lavorativa solo per un numero limitato di ore. Ad esempio il dipendente potrebbe essersi recato presso la sede di lavoro per preparare della documentazione (anche per pochi minuti) ed essere poi tornato presso la propria abitazione per riprendere la prestazione.

LE ALTRE ASSENZE GIUSTIFICATE

Anche le altre assenze giustificate del mese di marzo sono problematiche, indipendentemente dal fatto che possano essere legate all'ordinaria gestione del rapporto di lavoro (ferie, permessi, ecc.) ovvero ai nuovi giustificativi previsti dai decreti 9 e 18/2020 legati all'emergenza.

Rimane da capire come comportarsi per le assenze che non hanno coperto l'intera giornata lavorativa.

IL CODICE TRIBUTO

Per il recupero del premio il sostituto d'imposta deve ricorrere alla compensazione ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 241/1997 da effettuare nel modello F24/F24EP.

La risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 17/2020 prevede i seguenti codici tributo:

- "1699" denominato "Recupero da parte dei sostituti d'imposta del premio erogato ai sensi dell'articolo 63 del decreto-legge n. 18 del 2020";
- "169E" denominato "Recupero da parte dei sostituti d'imposta del premio erogato ai sensi dell'articolo 63 del decreto-legge n. 18 del 2020".

La Risoluzione citata specifica che "il recupero in compensazione, invece, non deve essere preceduto dalla presentazione della dichiarazione da cui emerge il relativo credito".

Inoltre la norma nulla dispone in merito all'esclusione di tale somma dal tetto massimo annuale previsto per le compensazioni anche se sembrerebbe illogico il contrario.

IL LIMITE REDDITUALE

Il premio viene riconosciuto a condizione che il beneficiario abbia un reddito complessivo di lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro. Ne consegue che il datore di lavoro deve sicuramente considerare il reddito erogato nell'anno precedente, dando la possibilità al dipendente di comunicare eventuali altri redditi sempre da lavoro dipendente percepiti nel 2019. Il caso diventa importante soprattutto per i neo assunti.

I tempi

La liquidazione del premio può essere effettuata a partire dalla retribuzione erogata nel mese di aprile ma può essere anche posticipata. In ogni caso si deve concludere entro la fine dell'anno.

Considerate le numerose incertezze operative e la necessità di estrarre un numero rilevante di dati dal gestionale delle presenze forse si potrebbe valutare di posticipare l'erogazione almeno al mese di maggio. Inoltre, si deve considerare che gli stipendi devono essere portati al tesoriere in anticipo rispetto ai tempi ordinari e quindi non è possibile aspettare l'ultimo minuto per attendere i chiarimenti.