

INTERVENTI NEL PUBBLICO IMPIEGO ED IN MATERIA DI CONGEDI, ASPETTATIVE E PERMESSI

di Daniela Cervellera*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Comunicazioni relative all'assunzione. 3. Trasparenza sulle retribuzioni. 4. Interventi sul sistema universitario. 5. Rapporti di lavoro a tempo parziale. 6. Conferimento degli incarichi dirigenziali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al personale del comparto sicurezza e difesa. 7. Pari opportunità. 8. Mobilità del personale. 9. Aspettativa. 10. Congedi, aspettative e permessi.

1. Introduzione

La legge n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro, ha modificato ed integrato la disciplina inerente i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, in taluni casi con interventi settoriali rivolti ad abiti specifici quali le comunicazioni relative all'assunzione, la trasparenza sulle retribuzioni, il sistema universitario, il rapporto di lavoro a tempo parziale ed in altri, rivedendo regole di interesse generale, relative, in particolare al conferimento degli incarichi dirigenziali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed al personale del comparto sicurezza e difesa, alle pari opportunità, alla mobilità del personale ed all'aspettativa.

La modifica legislativa ha altresì interessato la L. 104/1992 relativamente all'assistenza ai soggetti portatori di handicap in situazioni di gravità, rendendo più incisivo con il controllo in materia di

permessi.

2. Comunicazioni relative all'assunzione

Prima dell'intervento del Collegato la materia del collocamento era disciplinata dall'art. 9-bis del D.L. n. 510/1996 che determinava le procedure con le quali i datori di lavoro privati, gli enti pubblici economici e le pubbliche amministrazioni dovevano comunicare al servizio competente l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato ovvero autonomo in forma coordinata e continuativa, nel termine indicato del giorno antecedente a quello in cui iniziava il rapporto di lavoro.

La novella legislativa ha introdotto per le pubbliche amministrazioni una disciplina differenziata rispetto a quella relativa ai datori di lavoro privati modificando il termine entro il quale deve essere effettuata la comunicazione attinente alle vicende modificative del rapporto di lavoro al servizio competente nel cui ambito territoriale si trovi la sede di lavoro.

Tale termine è indicato nel ventesimo giorno successivo alla data di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione del rapporto di lavoro.

Parimenti prorogato al ventesimo giorno del mese successivo alla data di assunzione è il termine per le pubbliche amministrazioni di consegnare obbligatoriamente al lavoratore copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro ovvero del contratto individuale di lavoro¹.

* Dalla relazione al Seminario giuridico su: "Nuove istanze sociali e diritto del lavoro. Dal collegato lavoro ai più recenti eventi" tenutosi nei giorni 10, 11 e 12 marzo 2011 presso l'Auditorium Madonna della Pace di Molfetta.

¹ Quest'ultimo obbligo non sussiste nei confronti del personale pubblico non contrattualizzato.

3. *Trasparenza sulle retribuzioni*

Nel rispetto del principio di trasparenza la L. n. 183/2010 integra l'art. 21 della L. 69/2009 intitolato: "*Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale*".

Il disposto normativo già stabiliva l'obbligo per ciascuna amministrazione di pubblicare sul proprio sito internet le retribuzioni annuali, i curricula, i numeri di telefono ad uso professionale e gli indirizzi di posta elettronica dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

L'integrazione della novella legislativa prescrive inoltre, per le singole amministrazioni, di comunicare per via telematica i predetti dati al Dipartimento per la funzione pubblica che li pubblicherà sul proprio sito istituzionale. La mancata comunicazione ovvero il mancato aggiornamento dei dati diviene rilevante, ai fini della misurazione della *performance* individuale del dirigente responsabile.

4. *Interventi sul sistema universitario*

In ambito universitario il Collegato interviene innanzitutto sull'elettorato passivo per le cariche accademiche.

Pur essendo riservata agli statuti delle Università la disciplina dell'elettorato passivo, l'art. 4, comma 2, D.L. 8/2002 prevedeva direttamente che, nel caso di indisponibilità di professori di ruolo di prima fascia, l'elettorato passivo per la carica di direttore di dipartimento veniva esteso ai professori di seconda fascia.

L'intervento operato dall'art. 8 del Collegato estende invece tale elettorato passivo ai professori di seconda fascia anche nel caso di mancato raggiungimento, per due votazioni del *quorum* previsto per l'elezione.

Ulteriori interventi hanno interessato il mondo delle Università, incidendo sul *tur-*

over e sulle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei ricercatori.

In particolare la già prevista quota di disponibilità finanziarie destinate alle assunzioni del personale da destinare (nella misura non inferiore al 60%), ai ricercatori a tempo indeterminato ed ai contrattisti, viene riservata dal Collegato solo ai primi.

Inoltre, mentre in precedenza era previsto che l'illustrazione e la discussione innanzi alla commissione potesse concernere solo i titoli degli aspiranti, la novella legislativa prevede la discussione pubblica non solo dei titoli ma anche delle pubblicazioni, compresa la tesi di dottorato.

Per quanto concerne invece le procedure per la nomina in ruolo dei docenti il Collegato (art. 11) elimina in particolare due prescrizioni tra quelle indicate dall'art. 2 L. 210/1998 ed in particolare quella della limitazione al numero di pubblicazioni scientifiche da presentare per la valutazione comparativa e quella del numero massimo di domande di partecipazione da parte di un candidato per un periodo determinato.

5. *Rapporto di lavoro a tempo-parziale*

Altro intervento del Collegato ha riguardato il rapporto di lavoro part-time nel pubblico impiego.

Fino a prima della modifica introdotta dall'art. 73 del D.L. 112/2008 la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale poteva essere disposta automaticamente.

In seguito alla modifica normativa la trasformazione del rapporto può essere concessa dall'amministrazione entro 60 gg. dalla domanda nella quale deve essere indicata l'eventuale attività di lavoro subordinato o autonomo che il dipendente intende svolgere.

L'amministrazione può negare la trasformazione entro detto termine nel caso in cui l'attività lavorativa di lavoro autonomo o subordinato del dipendente comporti un conflitto di interesse con la

specifica attività di servizio svolta.

Può altresì negarla nel caso in cui la trasformazione possa arrecare pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione, in relazione alle mansioni ed alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente.

La trasformazione non può essere concessa nel caso in cui l'attività lavorativa subordinata debba intercorrere con un'altra pubblica amministrazione.

Il Collegato lavoro stabilisce che, in sede di prima applicazione delle disposizioni introdotte appunto dall'art. 73 D.L. 112/2008, le pubbliche amministrazioni possono sottoporre a nuova valutazione, entro 180 giorni dalla entrata in vigore della legge, i provvedimenti di concessione del part-time adottati prima dell'entrata in vigore del D.L. 112/2008.

6. Conferimento degli incarichi dirigenziali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al personale del comparto sicurezza e difesa

Secondo l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la copertura dei posti di funzioni di prima e seconda fascia avviene *“con personale di ruolo, con personale dirigenziale di altre pubbliche amministrazioni, chiamato in posizione di comando, fuori ruolo o altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti di provenienza e con personale incaricato”* (art. 19, comma 6, T.U. sul pubblico impiego).

Si tratta del c.d. **personale di prestito** chiamato *“per la rapida copertura di fabbisogni aggiuntivi e temporanei”*².

La modifica legislativa ha previsto che, in caso di conferimento incarichi di livello dirigenziale generale a dirigenti di seconda fascia assegnati in posizione di prestito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri non si applica quanto previsto dal terzo periodo dell'art. 23, comma 1, del T.U. sul pubblico impiego³.

² Art. 11, comma 4, D.lgs. 303/1999.

³ Art. 23, comma 1, D.lgs. n. 165/2001 - 1. [Omissis] I dirigenti della seconda fascia transitano nella prima

Tale disposizione si riferisce agli incarichi conferiti dopo l'entrata in vigore della L. 183/2010 che lascia, pertanto, impregiudicati gli incarichi dirigenziali generali conferiti prima di tale data. Pertanto, da un lato, il conferimento dell'incarico dirigenziale generale, anche di durata pari ad almeno 5 anni, a dirigenti di seconda fascia assegnati in posizione di prestito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri non consente più loro il conseguimento automatico della la qualifica di dirigente generale e dall'altro il conseguimento di tale qualifica da parte di coloro ai quali l'incarico sia stato conferito prima dell'entrata in vigore della legge 183/2010 resta impregiudicato, continuando a trovare applicazioni per essi il disposto di cui all'art. 23, comma 1, del T.U. sul pubblico impiego. Ad essi trova pure applicazione il minor termine di 3 anni nel caso in cui l'incarico stesso sia stato conferito prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 150/2009.

In riferimento agli incarichi “da esterni” al personale del comparto sicurezza la novella legislativa prevede che gli incarichi di funzioni dirigenziali di prima, cioè di dirigenza generale e di seconda fascia possano essere conferiti al personale del comparto sicurezza e difesa da parte di amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza (anche non statale) - previa autorizzazione del ministro competente, d'intesa con il ministro dell'Economia e finanze - nel rispetto dei requisiti e dei limiti ivi previsti e purchè siano strettamente collegati alla professionalità da loro rivestita e motivati da esigenze di carattere eccezionale.

Il personale cui tali incarichi sono conferiti, viene collocato in aspettativa senza assegni e continua a conservare il relativo posto in dotazione organica.

In questo modo il legislatore ha superato i limiti all'applicazione nei

qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, in base ai particolari ordinamenti di cui all'articolo 19, comma 11, per un periodo pari almeno cinque anni senza essere incorsi nelle misure previste dall'articolo 21 per le ipotesi di responsabilità dirigenziale.

confronti del personale militare, delle Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco delle disposizioni introdotte in materia di mobilità tra pubblico e privato (art. 23-bis D.lgs. n. 165/2011).

7. *Pari opportunità*

Il Collegato lavoro interviene anche a predisporre una serie di misure atte a favorire le **pari opportunità**. In particolare aggiunge alla garanzia già prevista della *pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori* quella dell'*assenza di qualsivoglia discriminazione e di violenza morale o psichica*, in tal modo imponendo alle pubbliche amministrazioni di garantire un ambiente di lavoro caratterizzato dal benessere organizzativo e di rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica.

Impegna inoltre le amministrazioni a garantire, oltre alla parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro e sul lavoro, l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro.

Prevede altresì la costituzione di un **Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni** che, in una logica di razionalizzazione ed unificazione di competenze ed organismi, sostituisce i vigenti comitati per le pari opportunità e quelli paritetici sul fenomeno del mobbing.

Tale comitato ha composizione paritetica e vi fanno parte un pari numero di componenti designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e di rappresentanti dell'amministrazione.

Inoltre il Comitato - che deve essere costituito presso le singole amministrazioni

nel termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 183/2010 - opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità.

8. *Mobilità del personale*

Altro tema delicato in materia di pubblico impiego è quello relativo alla mobilità del personale.

Il Collegato introduce l'applicabilità delle norme in materia di eccedenza di personale e mobilità collettiva al personale statale adibito a funzioni statali che sono oggetto di conferimento a regioni o enti locali, ovvero è oggetto di trasferimento ad altri soggetti pubblici ovvero ancora oggetto di esternalizzazione di attività e di servizi.

Deve trattarsi, tuttavia, di personale in esubero posto che le norme richiamate in materia di eccedenza di personale e mobilità collettiva di cui all'art. 33 D.lgs. 165/2001 sono espressamente riferite al personale delle pubbliche amministrazioni che risulti in eccedenza superiore ai dieci dipendenti.

Il Collegato lavoro interviene anche sulla disciplina che riguarda il **c.d. passaggio diretto** del personale tra diverse amministrazioni, consentendo alle amministrazioni, in presenza di motivate esigenze organizzative, di utilizzare in assegnazione temporanea, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore ai tre anni. Si tratta di tuttavia di un'assegnazione temporanea⁴ in quanto la legge impone alle amministrazioni - prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali per la copertura di posti vacanti - di attivare le procedure di mobilità, provvedendo all'immissione in ruolo dei dipendenti provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o

⁴ L'assegnazione temporanea in quanto è specificamente riferita al personale di altre amministrazioni non potrebbe essere applicabile all'interno della singola amministrazione, per allocare diversamente il personale in ragione di esigenze di servizio.

di fuori ruolo che facciano domanda di trasferimento.

9. *Aspettativa*

La previsione dell'aspettativa è una fattispecie del tutto nuova per i pubblici dipendenti, compreso il personale delle forze di polizia e di quello militare. Si tratta infatti di un periodo concedibile al pubblico dipendente per avviare attività professionali e imprenditoriali ma non di svolgere un'attività di lavoro comunque subordinato presso un organismo privato.

Il periodo massimo di aspettativa non può comunque superare i 12 mesi.

Tale periodo dovrebbe essere finalizzato a consentire al dipendente pubblico di avere alternative in ambiti di attività che sarebbero altrimenti preclusi dal regime normativo esistente in tema di incompatibilità. Infatti nel corso del periodo di aspettativa conseguibile, per effetto del Collegato, non trovano le regole in tema di incompatibilità dettate dal T.U. sul pubblico impiego).

Tuttavia l'aspettativa concessa dall'amministrazione è un provvedimento ampiamente discrezionale che, se da un lato è concedibile previa valutazione dell'idonea documentazione prodotta, dall'altra può essere negata solo sulla base di mere esigenze organizzative.

10. *Congedi, aspettative e permessi*

Non strettamente riservato alla materia del pubblico impiego è la novella introdotta dall' art. 23 della L. 183/2010 che dispone, previa delega al Governo, il riordino della normativa in materia di **congedi, aspettative e permessi** fruibili dai lavoratori dipendenti pubblici o privati.

I criteri indicati riguardano principalmente le tipologie di permessi, i presupposti oggettivi ed i requisiti soggettivi, la razionalizzazione e semplificazione dei criteri e delle modalità per la fruizione dei congedi, delle aspettative e dei permessi, nonché la

razionalizzazione e semplificazione dei documenti da presentare, con particolare riferimento alle persone con handicap in situazione di gravità o affette da patologie di tipo neuro-degenerativo od oncologico.

Con riguardo alla disciplina in materia di permessi per l'assistenza a portatori di handicap in situazioni di gravità il Collegato interviene sulla legge 5/02/1992 n. 104 stabilendo innanzitutto il novero dei beneficiari⁵ a cui spetta di fruire di un permesso mensile di 3 giorni coperto da contribuzione figurativa.

Consente inoltre al lavoratore che assiste il familiare di scegliere la sede di lavoro tra quelle più vicine al domicilio della persona da assistere, al fine di garantire un'assistenza al disabile più agevole. Indica altresì le condizioni per l'ammissione al beneficio secondo cui: il portatore di handicap non deve essere ricoverato a tempo pieno, deve trattarsi di coniuge, parente o affine entro il secondo grado o entro il terzo grado del lavoratore dipendente, i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità non devono aver compiuto i 65 anni di età o essere anche essi affetti da patologie invalidanti, deceduti o mancanti.

Stabilisce infine dei criteri di esclusività per la concessione dei permessi ed, in particolare che il permesso non può essere riconosciuto a più di un lavoratore dipendente per l'assistenza alla stessa persona con handicap in situazione di gravità e che lo stesso che può essere fruibile, anche alternativamente, da entrambi i genitori, pure se adottivi, per assistere lo stesso figlio con handicap in situazione di gravità anche dopo il compimento del terzo anno di età del bambino.

Il prestatore di lavoro decade dal diritto a beneficiare dei tre giorni di permesso mensili coperti da contribuzione figurativa, qualora il datore di lavoro o l'INPS accertino l'insussistenza o il venire meno delle condizioni richieste per la fruizione dei permessi.

⁵ Lavoratori dipendenti pubblici o privati che assistano una persona con handicap in situazione di gravità.

Vengono infine eliminati i requisiti della “continuità” e della “esclusività” dell’assistenza prima individuati come presupposti essenziali ai fini della concessione dei benefici per l’assistenza al figlio maggiorenne in situazione di disabilità grave e del godimento dei permessi per la generalità dei familiari e degli affini del disabile in situazione di gravità.

Nelle more del riordino della normativa vigente in materia di congedi, aspettative e permessi fruibili dai lavoratori dipendenti di datori di lavoro pubblici e privati, l’INPS con la circolare n. 155 del 3/12/2010⁶ ed il Dipartimento della Funzione pubblica con la circolare n. 13 del 6/12/2010⁷ hanno diramato le rispettive istruzioni sulle modifiche apportate alla legge n. 183/2010 alla disciplina in materia di permessi per l’assistenza alle persone con disabilità.

⁶ Circolare INPS n. 155 del 3/12/2010: *Modifiche alla disciplina in materia di permessi per l’assistenza a portatori di handicap in situazione di gravità.*

⁷ Circolare della Funzione Pubblica n. 13 del 6/12/2010: *Modifiche alla disciplina in materia di permessi per l’assistenza alle persone con disabilità – banca dati informatica presso il Dipartimento della Funzione pubblica.*