

## Pubblico impiego: esame provvedimenti Governo Conferenza Regioni 09.10.08

ESAME E VALUTAZIONE DEI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI DEL GOVERNO RELATIVI AL PUBBLICO IMPIEGO: LEGGE 133/2008; DISEGNO DI LEGGE A.C. 1441 QUATER; DISEGNO DI LEGGE SULL'OTTIMIZZAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO A.S. 847) ANCHE IN RELAZIONE ALL'AVVIO DELLA STAGIONE CONTRATTUALE

Tre sono i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa di maggior rilievo con riguardo agli aspetti del Personale, uno già in vigore, la Legge 133/2008 e altri due in itinere in Parlamento, il ddl sull'ottimizzazione del lavoro pubblico (A.S. 847) e il ddl stralcio del decreto legge 112 in materia di lavoro pubblico (A.C. 1441 quater).

### **1 . Legge 133/2008**

L'aspetto di maggiore criticità è relativo all'interpretazione delle norme della legge in materia di assenze del personale e alle decurtazioni che lì si prevedono. Peraltro le circolari interpretative del Ministero non sono riuscite a chiarire i molti punti oscuri della norma.

Nonostante le ripetute sollecitazioni dei rappresentanti regionali all'interno del Tavolo di lavoro presso il Ministero della Pubblica amministrazione (documento consegnato nella riunione del 30 luglio u.s.) ancora non è stata data una risposta nel merito.

Si rende, pertanto, opportuno approvare linee guida interpretative a cui le Regioni dovranno attenersi nell'applicazione della Legge. (All.to 1)

Altro punto di criticità è dato dalla elaborazione del d.p.c.m. con cui individuare i parametri e i criteri di virtuosità con correlati obiettivi di risparmio, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. L'istruttoria è in corso in sede di Conferenza Unificata e in sede di coordinamento tecnico delle Regioni e delle Province autonome in materia di Personale.

### **2 Disegno di Legge A.S. 847**

In Commissione Affari Costituzionali del Senato sono stati presentati gli emendamenti da parte del Governo e dai Senatori. Il Governo ha presentato tutti gli emendamenti presentati dalle Regioni e dagli enti locali in sede di Conferenza Unificata lo scorso 17 luglio.

Dovrà essere attentamente verificato l'accoglimento da parte della Commissione e successivamente dell'Aula degli emendamenti.

La maggiore criticità sul disegno di legge riguarda comunque i decreti delegati da approntare una volta approvata la legge. E' lì che sarà da sciogliere il nodo delle materie da assegnare alla contrattazione e quelle da riservare alla legge.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome all'unanimità delibera di attivare, con particolare riferimento al sistema di contrattazione (all.to 2) un percorso di confronto con Anci ed Upi e le Organizzazioni Sindacali, così come previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico sottoscritta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 6 aprile 2007.

### **3. Disegno di Legge A.C. 1441 quater**

Al momento è il provvedimento che desta più preoccupazione da parte delle Regioni.

Il provvedimento nasce come stralcio del decreto legge 112 per gli aspetti relativi al lavoro pubblico.

Il Governo ha presentato emendamenti al disegno di legge nei quali ha previsto una disciplina di "blocco generalizzato " della stabilizzazioni del personale precario a partire dal luglio del 2009, assegnando la competenza alla deroga esclusivamente al Governo. E' necessario verificare con attenzione l'impatto della norma sulle procedure già attivate o programmate da parte delle Regioni che potrebbero risultare vanificate o compromesse.

In particolare si rimarcano le previsioni del comma 8 dell'emendamento governativo, che non prevedono nessun coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nella

definizione delle deroghe al "blocco delle stabilizzazioni".

La Conferenza ritiene, nel merito, di richiedere al Governo un intervento emendativo urgente, anche in sede di aula parlamentare, volto ad inserire l'intesa della Conferenza Unificata sul DPCM che individua le deroghe al blocco.

Si evidenzia come negli emendamenti del Governo sono poi contenute:

1. una delega al Governo per il riordino dei congedi, aspettative e permessi – si prevede solo un parere della Conferenza Unificata;
2. l'istituzione di una banca dati sul personale che usufruisce della Legge 104.

Quest'ultima previsione andrebbe coordinata con l'obiettivo che la Conferenza aveva indicato nella seduta del 18 settembre 2008, dando la sua disponibilità alla rilevazione delle assenze circa la costituzione di una banca dati nazionale che contenesse tutti i dati del personale pubblico. La previsione contenuta nell'emendamento avvalorava, invece, una tesi diversa, che risponde esclusivamente a "bisogni episodici".

Roma, 9 ottobre 2008

## **Allegato 1)**

INTERPRETAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DEL DECRETO LEGGE 25.6.2008 N. 112 RECANTE "DISPOSIZIONI URGENTI PER LO SVILUPPO ECONOMICO, LA SEMPLIFICAZIONE, LA COMPETITIVITA', LA STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA E LA PEREQUAZIONE TRIBUTARIA" CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 6 AGOSTO 2008, N. 133

In attesa dei chiarimenti richiesti al Dipartimento della Funzione pubblica nel mese di luglio del 2008, le Regioni applicano le disposizioni del D.L. 112/2008 secondo l'interpretazione di seguito riportata.

### **A) ASSENZE PER MALATTIA E PER PERMESSO RETRIBUITO (ARTICOLO 71)**

Premessa

La novità introdotta da questa disposizione, al comma 1, è che, nei primi dieci giorni di assenza per malattia (per ciascun evento di malattia), dovrà essere corrisposto esclusivamente il "trattamento economico fondamentale" al dipendente assente, con esclusione di indennità ed altri emolumenti accessori.

L'articolo 45 del decreto legislativo n. 165/2001 individua due componenti del trattamento economico: il trattamento fondamentale e quello accessorio, rimandandone la concreta definizione alla contrattazione collettiva.

La difficoltà di individuazione delle voci retributive da decurtare connessa all'esigenza di garantire un'equità di applicazione ha suggerito la sospensione dell'applicazione della disposizione, nelle more dell'individuazione di criteri certi.

L'impossibilità di procrastinare ancora l'attuazione di una disposizione normativa cogente comporta la necessità di definire una posizione congiunta.

A tal fine sono individuate le linee attuative sottoelencate.

Analoghe considerazioni valgono anche per la disposizione di cui al comma 5, i cui effetti sono connessi, in relazione al tempo di vigenza della norma, alla distribuzione delle risorse dei Fondi per la produttività e lo sviluppo delle risorse umane dell'anno 2008.

#### **1. ASSENZE PER MALATTIA**

Ambito di applicazione

La decurtazione va operata in relazione ad ogni episodio di assenza per malattia, anche in ipotesi di malattia continuativa, e per i primi dieci giorni.

La decurtazione non va operata in ipotesi di assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a day hospital nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita.

Nelle ipotesi di convalescenza conseguente a ricovero ospedaliero, in presenza di certificazione rilasciata da struttura pubblica o da medico convenzionato con il SSN, dalla quale si evidenzia la sussistenza di un nesso etiologico ed una continuità tra il ricovero e la convalescenza, non verrà applicata la decurtazione.

Voci retributive da non decurtare

- Per il personale non dirigente, l'articolo 28 del CCNL del 6 luglio 1995 individua quali componenti del trattamento fondamentale:

1. lo stipendio tabellare,
2. la retribuzione individuale di anzianità,
3. l'indennità integrativa speciale (ora inglobata nel tabellare);
4. il livello economico differenziale. La sostituzione di tale ultima voce retributiva, per effetto del CCNL 31 marzo 1999, con la progressione economica orizzontale, comporta l'inclusione nel tabellare anche della progressione orizzontale acquisita.
5. gli assegni ad personam, eventualmente riconosciuti, da ritenersi inclusi per la loro natura intrinseca.

Alle voci retributive sopra individuate si aggiungono:

1. l'indennità di comparto, in quanto l'articolo 33 del CCNL del 22 gennaio 2004, nell'affermare che la stessa ha carattere di generalità e natura fissa e ricorrente, ne stabilisce la riduzione o la sospensione negli stessi casi previsti per il trattamento tabellare. Si evidenzia inoltre la ratio della sua istituzione e cioè il "riallineamento della retribuzione complessiva del personale del comparto Regioni ed Autonomie Locali rispetto

al personale degli altri comparti pubblici”;

2. la tredicesima mensilità.

Devono inoltre aggiungersi, per equità con il Comparto dei Ministeri:

1. la retribuzione di posizione dei dipendenti titolari di Posizione organizzativa o di Alta professionalità nel valore minimo fissato in sede di contrattazione collettiva nazionale.

- Per il personale dirigente, l'analisi è svolta in maniera del tutto analoga, pertanto sono ricompresi nel trattamento economico fondamentale:

1. lo stipendio tabellare che ha conglobato l'indennità integrativa speciale,

2. la retribuzione individuale di anzianità;

3. il maturato economico previsto dall'articolo 35, comma 1, lettera b) del CCNL 10 aprile 1996, se acquisito;

4. gli eventuali assegni ad personam;

5. la retribuzione di posizione nel valore minimo fissato dalla contrattazione collettiva nazionale;

6. la tredicesima mensilità.

Voci retributive da decurtare ex lege

Rientrano invece nel concetto di trattamento economico accessorio, le indennità e gli emolumenti a carattere fisso nonché gli ulteriori elementi retributivi privi di fissità e continuità diversificati in relazione alle disposizioni delle distinte aree della contrattazione collettiva nazionale per i dipendenti del comparto e per i dirigenti.

Voci retributive accessorie

- Per i dipendenti del comparto:

a) Istituti quali l'indennità di turno, di reperibilità, rischio e disagio, compensi per straordinario, indennità per centralinisti non vedenti previste dalla legge 113/1985 nonché le indennità di docenza di cui all'articolo 37, comma 1, lettera e) del CCNL 6.7.1995 non sono decurtati in quanto collegati ad una prestazione di lavoro effettivamente resa e che pertanto presuppone la presenza in servizio;

b) Compensi derivanti da attività per la progettazione ex articolo 92, commi 5 e 6, del D.Lgs. 163/2006 o per compensi legali ex RD N. 1578/1933, in quanto correlati all'esercizio concreto di una attività professionale, non devono essere decurtati;

c) Le ulteriori componenti del salario accessorio non rientranti nelle fattispecie di cui alle lettere che precedono devono essere decurtate.

Nelle ipotesi a) e b) non verrà operata decurtazione nell'ipotesi c), la decurtazione sarà effettuata individuando una modalità di riduzione della quantità economica spettante a ciascun dipendente, in conseguenza del processo di valutazione, di tanti ratei giornalieri corrispondenti al numero di giornate di assenza per malattia.

- Per i dirigenti

a) Compensi derivanti da attività per la progettazione ex articolo 92, commi 5 e 6, del D.Lgs. 163/2006 o per compensi legali ex RD N. 1578/1933, in quanto correlati all'esercizio concreto di una attività professionale, non devono essere decurtati;

c) Le ulteriori componenti del salario accessorio (retribuzione di posizione oltre la misura minima fissata dalla contrattazione collettiva e retribuzione di risultato) devono essere decurtate.

Personale con contratti di diritto privato

Le disposizioni di cui alla legge 133/2008 come sopra interpretate trovano applicazione, anche per ragioni di giustizia sostanziale, nei rapporti di lavoro instaurati con contratti di diritto privato con trattamento economico onnicomprensivo.

Le decurtazioni per assenza per malattia vengono effettuate nella stessa misura dei loro omologhi (i dirigenti per i direttori generali, i dipendenti di pari categoria per il personale con posizione economica assimilabile a quella del comparto...)

Metodologia di decurtazione

In via convenzionale la decurtazione è calcolata sulla base di tanti ratei giornalieri di assenza per malattia (fino al massimo di dieci per ogni episodio di assenza) calcolati dividendo l'importo mensile delle voci retributive interessate alla decurtazione per 30 (l'importo annuale per 360), in ipotesi di rapporto di lavoro a tempo pieno.

Il divisore sarà riproporzionato in caso di rapporti di lavoro a tempo parziale di tipo verticale e misto, in relazione alle singole fattispecie.

## Contribuzione

La riduzione della retribuzione per malattia nei primi dieci giorni non ha riflessi sui contributi ex CPDEL. Si ritengono applicabili in via analogica le stesse regole del periodo di comporto con retribuzione ridotta o assente. Ai sensi infatti dell'articolo 24 del Regio decreto legge n. 680 del 1938, i contributi del datore di lavoro e del dipendente sono liquidati sulla retribuzione cui l'iscritto avrebbe avuto diritto se fosse rimasto in servizio attivo, ma l'ente ha diritto di rivalsa verso l'iscritto stesso soltanto per il contributo proporzionale all'assegno effettivamente corrisposto durante l'interruzione di servizio. Pertanto l'amministrazione deve integrare la contribuzione, anche per la quota a carico del dipendente, sulla parte della retribuzione non corrisposta a causa dell'assenza per malattia.

Lo stesso accade per la contribuzione ai fini del trattamento di fine servizio e fine rapporto (Ex INADEL).

Il dipendente dovrà versare invece i contributi al Fondo Previdenza e Credito anche sulla quota non percepita.

Deve essere operato in via analogica per i contributi previdenziali ed assistenziali a favore di casse previdenziali diverse dall'INPDAP (INPS, INPGI...).

## 2. ASSENZE PER PERMESSI O CONGEDI RETRIUITI

Comma 5: "Le assenze dal servizio dei dipendenti di cui al comma 1 non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Fanno eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimonianze e per l'espletamento delle funzioni di giudice onorario nonché le assenze previste dall'articolo 4, comma 1 della legge 8 marzo 2000 n. 53 e, per i soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'art. 33, comma 6, della legge 5 febbraio 1992 n. 104."

Un'interpretazione che corrisponda ad un'equità di tipo sostanziale è quella secondo la quale ad incidere sulla distribuzione dei fondi per la contrattazione integrativa non vi sono però solo le citate assenze per malattia (in tal senso pare doversi leggere il riferimento ai "dipendenti di cui al comma 1") ma ogni tipologia di assenza dal servizio, con l'espressa esclusione del congedo per maternità, anche anticipata, e quello per paternità, delle assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimonianze e per l'espletamento delle funzioni di giudice onorario e, per i soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'art. 33, comma 6, della legge 104/92.

Sono da ritenersi aggiuntivamente escluse unicamente le assenze per ferie, per la loro finalità costituzionalmente garantita.

Per l'applicazione della norma vengono in rilievo unicamente gli istituti del salario accessorio, i quali confluiscono nei fondi e dunque le previsioni dei contratti integrativi decentrati.

Per l'operatività della disposizione valgono alcune argomentazioni già rappresentate per le riduzioni dell'assenza per malattia.

Istituti quali l'indennità di turno, di reperibilità, rischio e disagio, compensi per straordinario non possono essere decurtati in quanti collegati ad una prestazione di lavoro effettivamente resa in costanza di servizio.

Identica considerazione vale in relazione a compensi derivanti da attività per la progettazione ex articolo 92, commi 5 e 6, del D.Lgs. 163/2006 o per compensi legali ex RD n. 1578/1933 in quanto correlati all'esercizio concreto di una attività professionale.

Per tutti gli altri istituti del salario accessorio, sia per i dipendenti che per i dirigenti, si dovrebbe operare una riduzione proporzionale ai giorni di assenza applicando la metodologia convenzionale individuata al paragrafo 1.

**ASSENZE PER MALATTIA.**  
Gli eventuali risparmi potranno essere contabilizzati nell'ambito dei fondi per la contrattazione decentrata e ridistribuiti tra gli altri dipendenti.

## **B) DIVIETO DI UTILIZZO DEL MEDESIMO LAVORATORE PER PERIODI SUPERIORI AL TRIENNIO (ARTICOLO 36, COMMA 3, D.LGS. 165/2001, COME SOSTITUITO DALL'ART. 49)**

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 133/2008, all'articolo 49 sostituisce l'articolo 36 del d.lgs. 165 /2001, che nel nuovo testo dispone che "al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive procedure, rispettano principi di imparzialità e trasparenza e non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio".

Si ritiene di dover interpretare la disposizione nel senso che la ratio del divieto di utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali è quella di evitare che un lavoratore già utilizzato in precedenza con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi della normativa vigente venga ad essere riutilizzato con tipologie contrattuali diverse (somministrazione a tempo determinato, collaborazione coordinata e continuativa) che possono prescindere anche dal rigore della selezione pubblica e meritocratica tipica di un "concorso".

Pertanto, non sussiste il divieto nel caso in cui un soggetto già utilizzato con qualsiasi tipologia di lavoro risulti, per effetto di indicazione di una nuova procedura concorsuale nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001, utilmente collocato nella relativa graduatoria; permane il divieto in tutte le altre ipotesi.

Nel caso in cui il soggetto che ha diritto alla stipulazione del nuovo contratto abbia già maturato un periodo di servizio nel quinquennio con altre tipologie di contratto diverse da quello di natura dipendente a tempo determinato è infine corretto sottoscrivere con questo soggetto un contratto di lavoro di durata pari alla parte residua del triennio consentito dalla legge e procedere per l'altra parte del periodo necessario alla stipula di un altro contratto con il soggetto collocato successivamente a questi nella graduatoria (pur nella consapevolezza delle conseguenti problematiche di inefficienza a carico dell'amministrazione).

## **C) ESTENDIBILITA' DEL DIVIETO DI ASSUNZIONI OBBLIGATORIE DI DISABILI EX L. 68/99 (ARTICOLO 76, COMMA 7)**

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 all'articolo 76 stabilisce norme in merito al concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, il comma 7 del predetto articolo 76 stabilisce che fino all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali, contenente criteri e modalità per l'applicazione di tali norme "è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale."

Si rende necessario, stante la perentorietà e l'apparente generalità del divieto disposto all'articolo 76, comma 7 (assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale), chiarire se lo stesso includa anche le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette.

D'altra parte è da considerare che, poichè l'assunzione di soggetti appartenenti a tali categorie nella misura necessaria al rispetto della quota d'obbligo è considerata non derogabile dall'ordinamento generale in materia, disposto con legge 68/1999, salvo esplicithe eccezioni, e che un eventuale inadempienza a tale obbligo configura un comportamento illecito da parte dei soggetti obbligati, sanzionato amministrativamente secondo quanto previsto all'articolo 15 della medesima legge 68/1999, oltre che con le specifiche misure penali, amministrative e disciplinari previste dalle norme sul pubblico impiego cui sono sottoposti i responsabili di inadempienze di pubbliche amministrazioni. Considerato che il medesimo D.L. 112/2008, all'articolo 66, comma 11, nel prevedere per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, specifici limiti alle assunzioni di personale, dispone l'inapplicabilità di dette limitazioni al reclutamento delle categorie protette.

Valutato che la specificità di tale titolo di reclutamento del personale è stata del resto finora riconosciuta dalle norme in materia di assunzioni e di spesa del personale nella pubblica amministrazione che si sono succedute negli anni più recenti, che ne hanno

consentito l'effettuazione anche in presenza di vincoli parziali o totali.  
Si ritiene, pertanto, che le disposizioni di cui all'art. 76, c. 7 del D.L. 112/2008 non ricomprendono il divieto di assunzione dei disabili di cui alla legge 68/99.

Roma 9 ottobre 2008