

Contratti collettivi

## La disciplina dei permessi orari (artt. 32 e 35) nel nuovo CCNL

di Raffaele Guizzardi - Dirigente del Servizio Personale della Provincia di Modena

Il Contratto collettivo nazionale di lavoro ha introdotto rilevanti novità sui permessi retribuiti, dopo diversi anni nei quali la disciplina contrattuale non era stata oggetto di sostanziali modifiche. In particolare, l'art. 19 del CCNL 6 luglio 1995 è stato rivisto e "spacchettato" in diversi articoli che hanno reso maggiormente puntuale le fattispecie alle quali riferirsi per la relativa applicazione.

### Premessa

La concessione di permessi retribuiti fino all'entrata in vigore del nuovo CCNL era disciplinata dall'art. 19 del CCNL 6 luglio 1995.

Tale disposizione contrattuale trattava di varie fattispecie di permesso, ciascuna caratterizzata da una propria particolare motivazione giustificativa e da una precisa durata temporale, in presenza delle quali il dipendente poteva assentarsi dal lavoro senza alcuna decurtazione del trattamento economico.

il dipendente aveva infatti diritto a permessi retribuiti per i seguenti motivi:

- a) lutto (comma 1);
- b) matrimonio (comma 3);
- c) partecipazione a concorsi o esami (comma 1);
- d) particolari motivi personali o familiari (comma 2).

In relazione a ciascuna ipotesi, i permessi erano caratterizzati dal fatto che il diritto all'assenza era giornaliera e pertanto calcolata in giorni per anno e, conseguentemente, non erano in alcun modo frazionabili in ore lavorative cumulabili, salvo il solo caso, espressamente previsto dalla disciplina contrattuale all'art. 19, comma 6, del CCNL 6 luglio 1995, di quelli riconosciuti per l'assistenza ai portatori di handicap grave, ai sensi dell'art. 33, comma 3, della Legge n. 104/1992.

I contenuti dell'art. 19 del CCNL 6 luglio 1995 previsti in tre differenti commi, fanno capo adesso a tre diversi articoli all'interno del CCNL 21 maggio 2018 o più precisamente le motivazioni per le quali i dipendenti degli Enti locali si potevano assentare legittimamente attraverso i permessi retribuiti sono ora contenuti:

- nell'art. 31 "Permessi retribuiti" per effetto del quale sono stati confermati gli otto giorni per la partecipazione a concorsi ed esami, i tre giorni per il lutto del

coniuge, per i parenti entro il secondo grado e gli affini entro il primo grado o il convivente ai sensi dell'art. 1 commi 36 e 50 della Legge n. 76/2016, i quindici giorni consecutivi in occasione del matrimonio;

- nell'art. 32 "Permessi orari retribuiti per particolari motivi personali o familiari";

- nell'art. 35 "Assenze per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici".

Da ciò si evince che i permessi per particolari motivi personali, sono stati ricondotti di fatto a due diverse fattispecie di assenza e cioè ai permessi orari per particolari motivi personali o familiari e ai permessi per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici in senso stretto.

Si può inoltre affermare che gli istituti di assenza previsti dall'art. 19 del CCNL 6 luglio 1995 avevano i seguenti elementi in comune:

- non riducevano le ferie;
- erano utili e quindi valutati agli effetti dell'anzianità di servizio;
- erano interamente retribuiti;
- erano tra loro cumulabili nel corso dell'anno solare, fermo restando che per ciascuna tipologia non può essere superato il limite massimo stabilito di durata;
- nessuna delle tipologie di evento legittimante il permesso dava luogo alla sospensione alle eventuali ferie in godimento;
- in caso di dipendenti assunti in corso di anno, per nessuna delle tipologie di permesso, si doveva procedere al corrispondente riproporzionamento del numero dei giorni spettanti, data la mancanza di ogni previsione contrattuale espressa in tal senso e la circostanza che la fruizione degli stessi è strettamente collegata esclusivamente all'evento considerato.

Tali elementi sono confermati anche nel nuovo contratto (ad eccezione dei permessi per lutto che possono ora essere sospesi per la fruizione delle ferie) ed in ogni caso potranno essere utili per comprendere in particolare le previsioni sia dell'art. 32 "Permessi orari retribuiti per particolari motivi personali o familiari che dell'art. 35 "Assenze per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici", considerando però che il principale elemento di rottura rispetto al passato è rappresentato dal fatto che per effetto del CCNL 21 maggio 2018 tali permessi possono essere fruiti a ore contrariamente a quanto avveniva in precedenza, in quanto la possibilità di assentarsi era su base giornaliera, anche se diversi Enti locali in ogni caso ne consentivano la fruizione frazionata.

## **I permessi orari retribuiti per particolari motivi personali o familiari (art. 32 del CCNL 21 maggio 2018)**

L'art. 32 del CCNL 21 maggio 2018 contiene la previsione secondo la quale al dipendente possano essere concessi a domanda, compatibilmente con le esigenze di servizio 18 ore di permesso retribuito nell'anno per particolari motivi personali o familiari. Si tratta però di una tipologia di permesso per il quale viene determinato un contingente massimo di ore fruibili su base annua, che comunque consente al dipendente di assentarsi anche per l'intera giornata. Dagli orientamenti applicativi ARAN che cercavano di fornire utili indicazioni sull'applicazione del "vecchio" art. 19, comma 2, del CCNL 6 luglio 1995 si possono estrapolare alcuni importanti principi applicabili anche alla nuova disciplina contrattuale, che si pone in stretta continuità con la precedente.

I permessi in parola, possono essere concessi al lavoratore, nei limiti quantitativi annuali previsti, tutte le volte che lo stesso adduca, a giustificazione degli stessi, motivi che, oggettivamente e ragionevolmente, non possano essere ritenuti futili ed insignificanti con riferimento alla vita personale o familiare dello stesso, ma nello stesso tempo non necessariamente devono contenere il presupposto della gravità. Inoltre, l'elemento contenuto nel contratto che rileva maggiormente, ai fini della eventuale mancata concessione, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede, è la sussistenza di ragioni organizzative e di servizio dell'ente, da ritenersi prevalenti rispetto alle motivazioni addotte dal lavoratore a sostegno della propria richiesta di permesso.

Il datore di lavoro pubblico deve pertanto effettuare una duplice valutazione ai fini di poter concedere il permesso in parola e cioè:

- l'assenza di esigenze organizzative che possano inibire la concessione del permesso;
- la valutazione sulla ragionevolezza dei motivi addotti per la concessione.

A differenza di quanto previsto per le altre tipologie di permesso, per la fruizione di quelli in esame la clausola contrattuale, nella sua formulazione ("Al dipendente possono essere concesse, a domanda..."), non configura in materia un diritto soggettivo del dipendente ma solo una legittima aspettativa.

Nell'ambito della complessiva disciplina dell'istituto, il datore di lavoro pubblico non è in nessun caso obbligato a concedere il permesso. Sotto il profilo delle motivazioni, si evidenzia che la disciplina contrattuale, non ha stabilito alcuna precisa casistica per la loro fruizione né ha demandato tale compito alla contrattazione integrativa. Nello stesso tempo il datore di lavoro pubblico non può, unilateralmente, specificare, in senso limitativo, le fattispecie legittimanti il possibile ricorso del dipendente all'istituto.

In ogni caso si ritiene comunque utile determinare in termini esemplificativi e non esaustivi, attraverso un regolamento aziendale le casistiche per le quali senz'altro è possibile richiedere il permesso in parola. Data l'ampiezza e la genericità della previsione contrattuale "per particolari motivi personali o familiari", si ritiene altresì, che nell'ambito della stessa possano essere ricondotte tutte quelle specifiche situazioni del dipendente che, in relazione alla sua particolare condizione soggettiva, si traducono sostanzialmente in una forma di impossibilità a rendere la prestazione lavorativa.

Tale regolamento aziendale potrà disciplinare senz'altro i termini per la presentazione e la concessione del permesso in esame, in quanto è evidente che la domanda non solo deve essere presentata preliminarmente rispetto alla fruizione del congedo, ma anche con un termine sufficientemente congruo affinché il dirigente possa valutare sia la ragionevolezza delle motivazioni che le esigenze organizzative, in termini di considerazioni sulle eventuali ricadute negative che l'assenza può comportare sull'ordinato svolgimento delle attività dell'ufficio di appartenenza del dipendente. L'ARAN nella raccolta sistematica di luglio 2013 sulla disciplina dei permessi retribuiti, pur ammettendo anche in casi limitati e di carattere straordinario, che la richiesta potrebbe essere presentata anche nella stessa giornata in cui il dipendente intende avvalersi del permesso, previa comparazione dell'interesse del

dipendente con le esigenze organizzative del momento, fornisce l'indicazione di massima che detta istanza debba essere presentata due giorni prima.

La formulazione dell'art. 32 del CCNL 21 maggio 2018 poi in materia di permessi retribuiti non prevede più la necessità di documentare i motivi e le ragioni per le quali viene richiesto il permesso, anche se la motivazione, che consente di ricondurre tale tutela alle esigenze personali e familiari dell'interessato, va comunque indicata nella richiesta avanzata dal dipendente, in quanto la stessa resta il presupposto legittimante per la concessione del permesso.

In ogni caso il dirigente competente, ai fini dell'autorizzazione, procede alla comparazione dell'interesse del dipendente con proprie esigenze organizzative, negando la fruizione del permesso retribuito, ove queste ultime debbano ritenersi prevalenti.

In considerazione del fatto che il CCNL non qualifica o ancora meglio non accosta alcun aggettivo come "indifferibili" o "improrogabili" alla dizione "esigenze organizzative", colui chiamato ad autorizzare il permesso dovrà valutare in modo attento quanto comprimibili sono le esigenze organizzative, in ragione dell'importanza che riveste per il dipendente la necessità di assentarsi.

Il permesso in parola si pone in stretta continuità con la previsione dell'art. 19, comma 2, del CCNL 6 luglio 1995 (al contrario della previsione dell'art. 35) e pertanto, nonostante non si tratti più esclusivamente di un permesso giornaliero, si ravvisa la necessità da parte degli enti di procedere allo storno dal monte ore dei permessi già utilizzati prima dell'entrata in vigore del CCNL, riportando le giornate ad ore, sulla base di quanto effettivamente fruito.

Da questo punto di vista va sottolineato che per effetto dell'art. 32, comma 2, lettera b), i permessi in questione non sono fruibili per un arco temporale inferiore ad una sola ora, mentre si ritiene possibile, l'utilizzo per periodi composti da un'ora o da un numero intero di ore, seguiti da frazioni di ora.

Con riferimento al personale con rapporto di lavoro a tempo parziale (*part-time* verticale, orizzontale o misto), il comma 4 dell'art. 32 dispone espressamente il riproporzionamento del diritto.

Per coerenza ed al fine di assicurare trattamenti uniformi con il personale a tempo pieno, si ritiene che, nel caso di *part-time* orizzontale, caratterizzato da una ridotta prestazione oraria su tutti i giorni lavorativi, debba procedersi anche al riproporzionamento delle sei ore, previste dal comma 2, lett. e), quale decurtazione convenzionale del monte ore, in caso di fruizione del permesso per l'intera giornata.

A proposito della previsione del comma 2, lett. e) che disciplina l'ipotesi per la quale al dipendente che si assenta per l'intera giornata l'incidenza sul monte ore a disposizione, ammonta convenzionalmente a sei ore, si evidenzia come, nel caso delle giornate di rientro pomeridiano vi sia un beneficio per il dipendente che va oltre, di fatto, alla stretta fruizione del permesso. Per quanto precede l'amministrazione dovrà valutare effettivamente le motivazioni per le quali il permesso viene concesso e se effettivamente sono motivazioni che possono giustificare la giornata intera di assenza o se viceversa sono effettivamente fruibili a ore. La visita medica del figlio o del coniuge che richiede l'impegno del dipendente per l'intera mattina non lo esime, nel caso di orario previsto con il rientro, dal rendere la prestazione lavorativa pomeridiana. Viceversa, se la motivazione addotta risiede nel cambio di domicilio, cioè in una motivazione non strettamente riconducibile ad un permesso orario, può essere giustificata l'assenza per l'intera giornata, con decurtazione di sole sei ore.

In materia di cumulo di permessi orari, la clausola contenuta nell'art. 32, comma 2, lett. d), è finalizzata ad evitare che, attraverso la fruizione nell'arco della stessa giornata dei permessi per motivi personali e familiari, unitamente ad altre tipologie di permessi ad ore, l'assenza del dipendente si protragga per l'intera giornata o per buona parte di essa, con conseguenze negative in termini di efficienza ed efficacia dell'attività dell'amministrazione. Non è pertanto possibile concedere nella stessa giornata i permessi in parola unitamente ai permessi di cui all'art. 33-bis (permessi a recupero) e di cui all'art. 35 del medesimo CCNL (visite).

I permessi in parola sono invece cumulabili con la tipologia di permessi orari, che configurino un diritto soggettivo del dipendente, non limitato da alcuna valutazione di compatibilità con le esigenze di servizio, come nel caso dell'art. 33 della Legge n. 104/1992 o dell'art. 39 del D.Lgs. n. 151/2001.

## **Assenze per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici (art. 35 del CCNL 21 maggio 2018)**

L'art. 55-septies del D.Lgs. n. 165/2001 al comma 5-ter, per effetto derivante dalle modifiche recate dapprima dal D.L. n. 98/2011 convertito in Legge n. 111/2011 e successivamente il D.L. n. 101/2013 convertito in Legge n. 125/2013 già stabilisce che "Nel caso in cui l'assenza per malattia abbia luogo per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici il permesso è giustificato mediante la

*presentazione di attestazione, anche in ordine all'orario, rilasciata dal medico o dalla struttura, anche privati, che hanno svolto la visita o la prestazione o trasmessa da questi ultimi mediante posta elettronica.*"

La norma suddetta introduceva una novità di grande rilievo e di vasta, quanto indefinita portata applicativa, in base alla quale l'assenza per una delle citate causali, opportunamente documentata pareva da considerarsi come malattia a tutti gli effetti.

A distanza di qualche mese, sull'argomento si era pronunciato il Dipartimento della funzione pubblica con l'emanazione di una circolare di carattere generale, estesa cioè a tutte le amministrazioni pubbliche (Circolare n. 2/2014) che sostanzialmente nel ridefinire l'ambito di applicazione della norma-base, l'art. 55-septies, comma 5-ter, D.Lgs. n. 165/2001 novellato, recava testualmente:

*"... per l'effettuazione di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici il dipendente deve fruire dei permessi per documentati motivi personali, secondo la disciplina dei CCNL, o di istituti contrattuali similari o alternativi (come i permessi brevi o la banca delle ore)"*.

Come si può notare, non risultava citata l'assenza per "malattia" e, salvo il caso particolare di cui si dirà in seguito, doveva ritenersi non più applicabile, nelle fattispecie citate, il possibile ricorso alla causale "malattia" a copertura dell'assenza, che invece doveva essere attribuita ad uno dei seguenti e noti istituti contrattuali:

- permesso retribuito per particolari motivi personali o familiari debitamente documentati, compresa la nascita di figli, nel limite dei 3 gg/anno (art. 19 comma 2 CCNL 6 luglio 1995);

- permessi brevi (a recupero) secondo la disciplina dell'art. 20 CCNL 6 luglio 1995;

- banca delle ore secondo la disciplina dell'art. 38-bis CCNL 14 settembre 2000.

In tale contesto, di carattere generale, la circolare citata ammetteva la giustificazione dell'assenza per "malattia", nel solo caso di "concomitanza tra l'espletamento di visite specialistiche, l'effettuazione di terapie od esami diagnostici, e la situazione di incapacità lavorativa" attestata dal medico o dalla struttura sanitaria.

A seguito poi della sentenza n. 5714 pubblicata il 17 aprile 2015, il TAR Lazio ha annullato per illegittimità la Circolare 2/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica (1) che appunto imponeva l'utilizzo dei "permessi per particolari motivi personali e familiari" ex art. 19 del CCNL 6 luglio 1995 a copertura della assenze per visite, terapie, prestazioni

specialistiche, esami diagnostici, da quella data si era in attesa di ulteriori specificazioni da parte delle autorità competenti, che in realtà sono state emanate solo per effetto della sottoscrizione del CCNL 21 maggio 2018, che ha dato piena dignità all'istituto riservando uno specifico articolo ai permessi per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici.

Il contratto collettivo nazionale, svolgendo pienamente la sua funzione regolatoria in materia di rapporto di lavoro, si pone dunque in continuità con la disposizione di legge, anche al fine di dare ad essa contorni più definiti.

La disciplina contrattuale in parola introduce, in primo luogo, una nuova tipologia di permessi, prima non prevista dai CCNL, per effettuare visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici. Tali assenze si differenziano dalla malattia, in quanto non caratterizzate da patologia in atto o incapacità lavorativa, con l'eccezione di quanto previsto ai commi 11, 12 e 14. L'effettuazione di una terapia, di una visita o di un esame diagnostico, come pure il ricorso a prestazioni specialistiche, anche con finalità di mera prevenzione, vengono quindi a costituire il titolo che determina l'insorgenza del diritto all'assenza in oggetto.

Per tale prima tipologia di assenza, riconducibile più propriamente alla nozione di "permesso", viene previsto un monte ore annuo di 18 ore.

L'assenza in parola è giustificabile mediante attestazione di presenza da parte della struttura (anche privata) nella quale è stata svolta la prestazione sanitaria. Qualora l'assenza si configuri come oraria non vi è la decurtazione prevista per la malattia rispetto al trattamento economico accessorio. Viceversa, se l'assenza si configura come giornaliera, con scomputo convenzionale di sei ore dallo specifico *plafond* annuo, il trattamento economico accessorio è sottoposto alla medesima decurtazione prevista per i primi giorni di malattia.

Nei seguenti casi:

- la visita, l'esame o la terapia siano concomitanti ad una situazione di incapacità lavorativa conseguente ad una patologia in atto (comma 11);

- l'incapacità lavorativa sia determinata dalle caratteristiche di esecuzione e di impegno organico di visite, accertamenti, esami o terapie (comma 12);

- a causa della patologia sofferta, il dipendente debba sottoporsi, anche per lunghi periodi, ad un ciclo di terapie implicanti incapacità lavorativa (comma 14),

(1) Cfr. di Danilo Papa, "Funzione pubblica: chiarimenti sulle assenze per visite, terapie, prestazioni specialistiche ed esami diagnostici", in *Azienditalia Il Personale*, n. 6/2014, pag. 311 e di

Amedeo Di Filippo, "Visite mediche specialistiche o esami: il dipendente è assente per malattia e non deve usufruire dei permessi", in *Azienditalia Il Personale*, n. 6/2015, pag. 289.

presentando una più diretta riconducibilità alla nozione di malattia, l'assenza non è fruibile ad ore e non vi è pertanto riduzione del monte ore annuo di 18 ore, ma la giustificazione dell'assenza, nel caso di cui all'art. 35, comma 11 e 12, è fornita oltre mediante l'attestazione di presenza che documenta l'effettivo svolgimento della prestazione, anche per effetto della dichiarazione di stato di incapacità lavorativa determinatosi in conseguenza della stessa prestazione.

Non ponendosi in continuità con alcuna precedente disposizione contrattuale, il lavoratore potrà comunque fruire di permessi retribuiti per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici, nel limite delle 18 ore annue, anche se precedentemente al 21

maggio 2018 si era già assentato, a giorni, per la medesima motivazione. Del resto, la suddetta clausola contrattuale non contiene alcuna espressa indicazione circa un'eventuale maturazione progressiva del diritto ai permessi di cui si tratta. Si ritiene, in conclusione, che i lavoratori possano, comunque, avvalersi per intero, entro il 31 dicembre 2018, delle 18 ore annuali della nuova tipologia di permesso, anche se il contratto collettivo nazionale è stato sottoscritto definitivamente solo in data 21 maggio 2018 (orientamento applicativo ARAN CFL2).

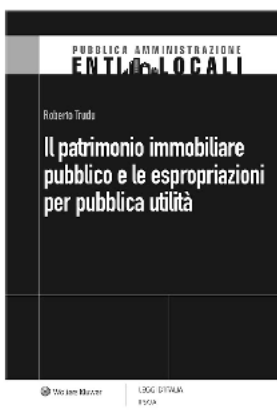
Inoltre, contrariamente alla previsione dell'art. 32 è possibile fruire del permesso anche in caso di assenza inferiore all'ora.

E-BOOK

**COLLANA:** Pubblica amministrazione ed Enti locali

## IL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO E LE ESPROPRIAZIONI PER PUBBLICA UTILITÀ

di Roberto Trudu



Il volume propone uno **studio organico delle espropriazioni per pubblica utilità**, in particolare degli aspetti che appaiono più controversi, attraverso la descrizione in concreto **delle complessità giuridiche** che possono emergere quando la fattispecie astratta del diritto amministrativo si scontra con la realtà dei diritti reali di natura privatistica incisi dal potere autoritativo della Pubblica Amministrazione.

Tratta della **natura giuridica e degli strumenti di tutela del possesso e della proprietà dei beni immobili pubblici**, delle **differenti forme di acquisizione dei beni da parte della Pubblica Amministrazione**, fra cui la più importante è il procedimento espropriativo per pubblica utilità, della **casistica di atti e fatti** dai quali discende la legittimazione a disporre di beni immobili da parte della Pubblica Amministrazione, con un'incursione sul terreno della più frequente ed interessante prassi amministrativa e sulle tematiche peculiari relative agli Enti territoriali.

In coda a ciascun capitolo sono posti **alcuni approfondimenti**.

L'Appendice - Schemi e Regolamenti - offre **una nutrita serie di atti "pronti all'uso"** collegati ai singoli capitoli e quin-

di alle fasi della procedura espropriativa: la comunicazione di avvio del procedimento; l'indizione della conferenza di servizi; il decreto di acquisizione coattiva sanante; il decreto di esproprio e tutti gli altri atti a supporto della procedura espropriativa.

Nell'Appendice **"Rassegna tematica di giurisprudenza"** sono segnalati gli estremi e un breve commento delle più importanti pronunce giurisprudenziali, nazionali e comunitarie, suddivise per argomento. Infine una **corposa bibliografia** e un accurato indice analitico consentono un più agevole accesso alle innumerevoli informazioni contenute nell'e-book.

Wolters Kluwer, marzo 2017

pagg. 742, Euro 18

Codice e-book: 00216535

ISBN (e-book): 978-88-217-6195-9

**Per informazioni e acquisti**

• **On line** [www.shopwki.it](http://www.shopwki.it)

• **Servizio Informazioni Commerciali**

(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)

• **Agente di zona**

• **Librerie professionali**