

Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni
segreteria tecnica del direttore

Nota Circolare UPPA n. 33/08

Roma, lì 22.05.2008

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato generale
Roma

Alle Amministrazioni dello Stato
anche ad ordinamento autonomo
Loro sedi

Al Consiglio di Stato
Ufficio del Segretario generale
Roma

Alla Corte dei Conti
Ufficio del Segretario generale
Roma

All'Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del Segretario generale
Roma

Alle Agenzie
Loro sedi

All'ARAN
Roma

Agli Enti pubblici non economici
(tramite i Ministeri vigilanti)
Loro sedi

Agli Enti pubblici
(ex art. 70 del D.Lgs n. 165/01)
(tramite i Ministeri
vigilanti)
Loro sedi

Agli Enti di ricerca
(tramite i Ministeri
vigilanti)
Loro sedi

Alle Istituzioni universitarie
(tramite il Ministero
dell'Università e della ricerca)
Loro sedi

Alle Camere di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato
(tramite il Ministero dello Sviluppo Economico)
Loro sedi

Alla Scuola Superiore della Pubblica
Amministrazione
Roma

Alle Regioni

sedi

Loro

Autonomie locali

Province)

Alle

(Tramite le Regioni e le

Loro sedi

OGGETTO: Comunicazioni obbligatorie di cui all'articolo 9-bis, comma 2, del decreto legge n. 510 del 1996, come sostituito dal comma 1180 dell'articolo unico della legge n. 296 del 2006. Seguito della nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008: ulteriori chiarimenti.

Premessa

Dal 1° marzo 2008 i datori di lavoro pubblici e privati trasmettono le comunicazioni obbligatorie di cui all'articolo 9-bis, comma 2, del decreto legge n. 510 del 1996, come sostituito dal comma 1180 dell'articolo unico della legge n. 296 del 2006, per il tramite dei servizi informatici.

Durante il periodo transitorio previsto dal decreto ministeriale 30 ottobre 2007 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, adottato di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, sono pervenuti, e ancora pervengono, numerosi quesiti dai datori di lavoro pubblici a questo Dipartimento ed alle competenti direzioni generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, pertanto si ritiene opportuno fornire i chiarimenti necessari a consentire il corretto espletamento degli obblighi di legge, tenuto conto delle finalità loro proprie, della necessità di garantire la funzionalità delle amministrazioni semplificando le attività dovute, nonché delle specificità del rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni.

1. Ambito di applicazione

Per quanto concerne la definizione dell'ambito di applicazione delle disposizioni sulle comunicazioni obbligatorie occorre fare riferimento al dettato normativo dell'articolo 9-bis del decreto legge n. 510 del 1996 e del comma 5 dell'articolo 4-bis del decreto legislativo n. 181 del 2000, come modificati dalla legge finanziaria per l'anno 2007.

Tali previsioni si riferiscono alle tipologie di rapporti di lavoro subordinato e autonomo disciplinate dal codice civile e, conseguentemente, si riferiscono ai rapporti di lavoro instaurati con le pubbliche amministrazioni e disciplinati dal decreto legislativo n. 165 del 2001. Pertanto non sono oggetto di comunicazione le vicende relative al personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo citato.

2. Fattispecie

Facendo seguito a quanto indicato nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008 si forniscono alcuni chiarimenti in relazione alle diverse fattispecie di seguito indicate.

a) Assegnazioni temporanee di personale

Le assegnazioni presso altro datore di lavoro, comunque denominate da norme di legge o contrattuali, suscettibili di comportare un mutamento nella contribuzione oltre che del contesto organizzativo di riferimento, che in tal caso è riferito ad altro datore di lavoro, compresi i conferimenti di incarichi dirigenziali a dirigenti di altre pubbliche amministrazioni (è il caso degli incarichi di cui all'articolo 19, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001) sono oggetto di comunicazione.

Diversamente le assegnazioni di personale ad uffici diversi da quello di appartenenza all'interno della medesima amministrazione, diversamente denominate da disposizioni di legge o contrattuali o dalla prassi amministrativa, non rilevano ai fini del sistema delle comunicazioni obbligatorie e pertanto ne sono esclusi.

Per le considerazioni ora evidenziate sono esclusi dagli obblighi di comunicazione i provvedimenti di conferimento di incarico dirigenziale ad interim. Si tratta infatti, in questo caso, di ulteriori incarichi conferiti a personale con qualifica dirigenziale che non comportano mutamenti del rapporto di lavoro e, pertanto, non hanno rilevanza per le finalità della legge sulle comunicazioni obbligatorie.

Ulteriormente per quanto concerne l'individuazione della data dalla quale decorrono gli obblighi di comunicazione dell'assegnazione temporanea occorre fare riferimento al perfezionamento del provvedimento che dispone l'assegnazione.

Per quanto concerne i provvedimenti di comando o fuori ruolo di cui all'articolo 17, comma 14, della legge n. 127 del 1997, il termine per effettuare la comunicazione decorre dalla data di perfezionamento del provvedimento indipendentemente dal fatto che sia concessa l'immediata utilizzazione del personale da parte dell'amministrazione di appartenenza.

Per quanto concerne le amministrazioni organizzate in articolazioni sul territorio è opportuno che le comunicazioni inerenti i provvedimenti di assegnazione temporanea siano effettuate dall'amministrazione centrale mentre tutte le altre rimangono in capo alla struttura periferica nella quale il personale presta servizio.

Diversamente, come già chiarito nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008, i trasferimenti definitivi all'interno dell'organizzazione della medesima amministrazione debbono essere comunicati. A tal fine per trasferimento si intende il cambiamento della sede di servizio permanente, che, nella maggior parte dei casi, si intende quale modificazione del rapporto di servizio che comporta la necessità del mutamento di residenza del dipendente. Peraltro possono esservi trasferimenti da una sede di servizio ad un'altra anche nell'ambito del medesimo comune che, quindi, saranno comunicati.

Infine sono esclusi da qualsiasi obbligo di comunicazione i provvedimenti di distacco sindacale in quanto il trattamento economico e gli obblighi contributivi ed assicurativi permangono a carico dell'amministrazione di appartenenza.

b) Incarichi dirigenziali

Per quanto concerne il personale dirigenziale deve essere comunicata l'assunzione con riferimento alla data della decorrenza giuridica ed economica del rapporto di lavoro. Non rilevano ai fini del sistema delle comunicazioni obbligatorie le vicende relative alla carriera di tale personale, pertanto non deve essere comunicato il passaggio dalla seconda alla prima fascia.

Analogamente saranno oggetto di comunicazione l'assunzione, nonché la cessazione, degli incarichi dirigenziali a personale estraneo all'amministrazione, sempre prendendo a riferimento la data della decorrenza giuridica ed economica del rapporto di lavoro.

Nel caso di conferimento di incarico a personale non dirigenziale dipendente da pubbliche amministrazioni poiché quest'ultimo viene generalmente posto in aspettativa senza assegni, quindi con diritto alla conservazione del posto, salvo diverse previsioni di legge, l'amministrazione di appartenenza non deve comunicare una cessazione. Sarà invece l'amministrazione che conferisce l'incarico a comunicare una nuova assunzione.

c) Uffici di diretta collaborazione

Le comunicazioni relative al personale che entra a far parte degli uffici di diretta collaborazione, o ne cessa, sono effettuate dagli uffici del personale dell'amministrazione cui è preposto il vertice politico che se ne avvale relativi al personale estraneo all'amministrazione.

Nel caso di personale già dipendente da pubbliche amministrazioni occorre fare riferimento alle indicazioni già fornite nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008 e nella presente al paragrafo 2.

Poiché le assegnazioni e le cessazioni generalmente si concentrano in particolari periodi è opportuno che si crei un canale di comunicazione privilegiato fra gli uffici di diretta collaborazione e quelli del personale sui quali insiste l'obbligo di effettuare la comunicazione, in considerazione sia del breve termine per provvedere che per la gravità delle sanzioni previste dalla legge a carico dei dirigenti che non la effettuano.

Infine si segnala che per le comunicazioni in questione non è attivata una sezione separata e pertanto le medesime debbono essere effettuate in maniera analoga alle altre.

d) Le progressioni verticali

In merito alle progressioni verticali si richiama quanto già evidenziato nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008, nella quale si è ricordato che le progressioni in carriera fra le aree o categorie costituiscono una novazione del rapporto di lavoro e pertanto, anche dal punto di vista della spesa, sono considerate delle nuove assunzioni. Conseguentemente ai passaggi fra le aree o categorie debbono corrispondere le rispettive comunicazioni di cessazione e nuova assunzione, indipendentemente dal fatto che il rapporto di lavoro prosegua senza soluzione di continuità agli effetti della carriera.

e) Dipendenti vincitori di nuovo concorso.

Come noto alcuni contratti collettivi prevedono che il dipendente sottoposto al periodo di prova, proveniente dalla medesima o da altra amministrazione del comparto, abbia diritto alla conservazione del posto senza retribuzione, e in caso di mancato superamento della prova, o per recesso dello stesso dipendente possa rientrare, a domanda, nella qualifica e profilo di provenienza.

Al riguardo si ritiene opportuno che l'amministrazione di provenienza comunichi l'avvenuta cessazione allo scadere del periodo di prova presso la nuova amministrazione, che pertanto dovrà essere comunicato tempestivamente da quest'ultima. L'amministrazione che procede invece all'assunzione avrà provveduto ad effettuare la comunicazione dell'assunzione con riferimento alla data individuata per la presa di servizio.

f) Tipologie lavorative e formative particolari.

In alcune pubbliche amministrazioni, come ad esempio le Università, lo svolgimento delle attività

istituzionali determina la necessità di utilizzare alcune tipologie lavorative o formative particolare rispetto alle quali è opportuno fornire indicazioni puntuali.

Gli incarichi di docente a contratto, originariamente previsti dal D. P. R. n. 382 del 1980 e dalla legge n. 549 del 1995 e oggi disciplinati dagli ordinamenti dei singoli atenei e dal DM n. 242 del 1988, sono attribuiti a personalità già inserite nel mondo del lavoro e, conseguentemente, non sono oggetto delle comunicazioni obbligatorie.

Per quanto concerne il conferimento di assegni per attività di ricerca e di collaborazioni, di cui alla legge n. 449 del 1997, all'articolo 51, comma 6, per i quali è prevista apposita disciplina in materia previdenziale, sono oggetto degli obblighi di comunicazione, salvo le collaborazioni che rientrano nell'ipotesi delle collaborazioni puramente occasionali.

Relativamente alle borse di studio universitarie per attività di ricerca, di cui alla legge n. 398 del 1989 e all'articolo 79 del DPR n. 382 del 1980, poiché le medesime non danno luogo a trattamenti previdenziali né a valutazioni ai fini di carriere giuridiche ed economiche, né a riconoscimenti automatici a fini previdenziali sono escluse dalle comunicazioni obbligatorie.

Infine per quanto riguarda tirocini previsti dall'articolo 18 della legge n. 196 del 1997, che possono svolgersi presso tutte le pubbliche amministrazioni, occorre ricordare che i medesimi non possono essere finalizzati all'assunzione pertanto non sono oggetto delle comunicazioni obbligatorie, come, peraltro già chiarito nella nota circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 14 febbraio 2007 la quale ha escluso dall'obbligo di comunicazione i tirocini promossi da soggetti e istituzioni formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti, per realizzare momenti di alternanza fra studio e lavoro, cioè, in pratica, i tirocini non finalizzati all'assunzione.

g) Il lavoro autonomo

Con riferimento al lavoro autonomo nelle pubbliche amministrazioni occorre ricordare come tali tipologie di lavoro abbiano una propria specifica disciplina contenuta nell'articolo 7, comma 6 e seguenti, del decreto legislativo n. 165 del 2001, diversa dalla quella dettata per i datori di lavoro privati, come in più occasioni chiarito da questo Dipartimento. Infatti le pubbliche amministrazioni non possono applicare la normativa sulle collaborazioni a progetto (si veda al riguardo la circolare n. 4 del 2004 del Ministro per la funzione pubblica). Tale distinzione assume rilievo in relazione alla individuazione delle collaborazioni meramente occasionali che il decreto legislativo n. 276 del 2003 ricollega al solo elemento della remunerazione. Diversamente in ambito pubblico si può avere collaborazione occasionale, a prescindere dall'entità del corrispettivo degli incarichi, con riferimento all'assenza della coordinazione con i fini del committente e quando la prestazione si esaurisca in una sola azione o prestazione che consente il raggiungimento del fine.

Queste ultime forme di collaborazione occasionale non debbono essere comunicate.

h) Personale docente degli enti locali e personale educativo degli asili nido.

Come già chiarito nella nota circolare n. 1/08 dell'8 gennaio 2008 il decreto legge n. 147 del 2007, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008, convertito dalla legge n. 176 del 2007, ha disposto il termine di dieci giorni successivi alla instaurazione, variazione o cessazione del rapporto di lavoro per le istituzioni scolastiche statali.

L'intervento normativo è finalizzato a rendere coerente il sistema delle comunicazioni obbligatorie con la specifica organizzazione delle istituzioni scolastiche e la necessità delle medesime di provvedere tempestivamente al regolare espletamento delle attività didattiche ed alla costante erogazione del servizio scolastico ed educativo.

Al riguardo si ritiene che la medesima previsione possa essere estesa anche al personale docente degli enti locali.

Infatti istituzioni scolastiche degli enti locali sono poste su un piano di parità con quelle statali dalla legge n. 62 del 2000. Esse, infatti, rilasciano titoli di studio aventi valore legale che corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione e stabiliscono un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti ed alle disposizioni

vigenti. In tal modo esse concorrono alla finalità di rendere effettivo il diritto all'istruzione, costituzionalmente garantito. La loro organizzazione, pertanto, deve consentire l'esercizio del diritto allo studio e, conseguentemente, assicurare l'attuazione del principio della continuità didattica.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione al personale educativo degli asili nido. Al riguardo soccorre la giurisprudenza della Corte Costituzionale la quale, nella sentenza n. 370 del 2003, ha ricordato come la legislazione in tema di asili nido si sia evoluta assegnando, progressivamente, a tale servizio anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio destinato a supportare i genitori lavoratori. Peraltro, la Corte, utilizzando un criterio di prevalenza, ha individuato quale materia di riferimento quella dell'istruzione, seppure con riferimento alla fase pre-scolare.

Conseguentemente si ritiene che la previsione di cui al decreto legge n. 147 del 1007, dettata per le istituzioni scolastiche statali, possa essere estesa anche al personale educativo degli asili nido.

3 . Rispetto degli obblighi di legge e funzionalità degli uffici.

Dalla lettura delle disposizioni in tema di comunicazioni obbligatorie risulta evidente come, in relazione ad attività specifiche delle amministrazioni, si possano verificare situazioni di sovraccarico per gli uffici, dovute al fatto che le medesime si determinino, ad esempio, a procedere a più assunzioni nello stesso periodo.

Al riguardo, tenuto anche conto delle segnalazioni pervenute a questo Ufficio, si suggerisce di programmare le attività cui la legge ricollega l'obbligo di comunicazione in modo tale da ridurre al minimo la sovrapposizione di tutti gli adempimenti dovuti.

Analogamente appare opportuno che le amministrazioni, come già indicato in questa e nella precedente nota circolare, provvedano ad individuare i soggetti che effettuano le comunicazioni inerenti gli obblighi del datore di lavoro con riferimento alla propria struttura organizzativa, provvedendo, nelle amministrazioni con articolazioni sul territorio, a conservare al centro solo i provvedimenti che dispongono il trasferimento o la mobilità del personale.

Infine si richiama la necessità che quando l'espletamento della comunicazione da parte di un'amministrazione sia collegata al ricevimento di atti da altre amministrazioni, come, ad esempio, nel caso dei provvedimenti di comando, si creino canali di comunicazione veloci e prioritari fra i datori di lavoro interessati onde consentire il rispetto degli obblighi di legge ed evitare che siano comminate sanzioni a causa di ritardi.

Il Direttore dell'Ufficio
Francesco Verbaro