

# Ferie e riposi solidali dei dipendenti pubblici ed emergenza covid-19

**Autore:** Silvestro Pezzuto

**In:** Diritto del lavoro

Un ragazzino, di nome Mathys, viveva in Francia in una tranquilla famiglia, ma l'allegria che accompagnava le sue giornate venne turbata improvvisamente da una grave malattia: un tumore al fegato, che travolse tutta la famiglia. Il padre, Christophe Germain, era impiegato nello stabilimento "Badoit" di Saint-Galmier e per assistere il figlio chiese di beneficiare di tutti i giorni di assenza possibili. Purtroppo, però, le ferie, i permessi autorizzabili e quant'altro si esaurirono e l'Azienda gli comunicò di non aver più diritto ad assentarsi.

I suoi colleghi erano a conoscenza della gravità dell'evento che lo aveva colpito e, per aiutarlo, chiesero al titolare dell'Azienda di poter cedere parte delle proprie ferie e riposi, cosicché vennero messi a disposizione del collega ben 170 giorni di riposo.

L'Azienda, consapevole della grande solidarietà manifestata e pur senza alcun riferimento normativo, autorizzò l'assenza del suo dipendente, che così poté essere accanto al piccolo Mathys fino alla sua morte, avvenuta il 31 dicembre 2009, all'età di soli 10 anni.

## **Volume consigliato**

Questo caso toccò il cuore di moltissimi francesi e rappresentò un momento di vicinanza e solidarietà molto apprezzato nell'ambito lavorativo, pertanto si ritenne di non vanificarlo, ma di tradurlo in un testo normativo da estendere a tutti coloro che ne avessero necessità.

Dopo qualche anno fu approvata la legge 9 maggio 2014, n. 459, comunemente denominata "Loi Mathys" dal nome dello sfortunato piccolo Mathys.

Le cose belle travalicano agevolmente i confini e così anche nell'ordinamento italiano venne introdotto il sistema solidale di cessione di ferie e di riposi tra colleghi dipendenti della stessa amministrazione.

La fonte normativa **la troviamo nella legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, art. 1, comma 9, lettera e) - (c.d. "Job Act")** e nel successivo **d. lgs. 14 settembre 2015, n. 151**, attuativo della delega, rubricato come "Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità".

L'articolo **che ci interessa è il 24**, e recita testualmente: "Fermi restando i diritti di cui al D. Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, i lavoratori possono cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie da loro maturati ai lavoratori dipendenti dallo stesso datore di lavoro, al fine di consentire a questi ultimi di assistere i figli minori che per le particolari condizioni di salute necessitano di cure costanti, nella misura, alle condizioni e secondo le modalità stabilite dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale applicabili al rapporto di lavoro."

## Condizioni essenziali per la concessione

Dalla lettura del testo normativo emergono le **condizioni essenziali per beneficiare delle "ferie e riposi solidali"**, comunemente così denominate per sottolineare il sentimento di condivisione che può nobilitare, in momenti particolari, formali e aridi rapporti di lavoro.

Preliminarmente il legislatore ha richiamato il **d. lgs. 8 aprile 2003, n. 66**, per il quale il lavoratore **deve necessariamente fruire di un periodo annuale di ferie non inferiore alle 4 settimane**: non è possibile rinunciare al riposo costituzionalmente garantito per reintegrare le energie psico-fisiche spese durante la prestazione lavorativa, cosicché sarà possibile cedere solo le giornate maturate ed eccedenti.

Altra condizione essenziale è **che deve trattarsi di lavoratori alle dipendenze dello stesso datore di lavoro**, anche se non appartenenti alla medesima categoria di inquadramento o profilo professionale.

La cessione delle ferie o riposi **deve essere, ovviamente, a titolo gratuito** e, quindi, - anche se tale precisazione mancava nella legge delega ed è stata inserita nel d. lgs. 151/2015 - sono esclusi accordi di varia natura che possano prevedere eventuali ricompense o corrispettivi economici.

Il legislatore ha anche stabilito che le ferie solidali possono essere concesse solo nei casi in cui il lavoratore debba **assistere un figlio minorenne, che per le particolari condizioni di salute, necessita di cure costanti**, nella misura, alle condizioni e secondo le modalità stabilite dai contratti

collettivi stipulati dalle Associazioni Sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale applicabili al rapporto di lavoro.

La limitazione al solo figlio minore e non anche ad altri stretti congiunti (figli maggiorenni conviventi o coniuge in analoghe condizioni di salute) presta il fianco a delle considerazioni di cui si dirà più compiutamente avanti.

### **Rinvio ai contratti collettivi per condizioni e modalità di fruizione**

Riguardo, poi, al rinvio ai contratti collettivi per stabilire le condizioni e le modalità di fruizione delle ferie e permessi solidali, si conferisce alla norma pattizia un significativo e ampio margine di manovra per dare concreta attuazione ad un istituto fortemente innovativo, da applicare alle singole realtà lavorative molto variegata e diversamente caratterizzata da comportamenti e prassi.

Il richiamo del legislatore ai contratti collettivi **deve tener conto anche di quanto previsto dall'art. 51 del d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81**, secondo il quale "salvo diversa previsione ... per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati dalle associazioni sindacali..." .

L'istituto delle ferie e permessi solidali, introdotto nella legislazione italiana con il d. lgs. 151/2015, **ha trovato concreta attuazione nei contratti collettivi di lavoro** sottoscritti successivamente all'approvazione del testo normativo del 2015.

I primi contratti sono stati quelli dei Chimici e Farmaceutici, ai quali si sono aggiunti i Metalmeccanici, le Banche, le Fondazioni, ecc.

**Riguardo ai dipendenti pubblici**, nel 2018 sono stati rinnovati diversi contratti collettivi nazionali di lavoro, in ciascuno dei quali è stato introdotto, per la prima volta, l'istituto delle ferie e permessi solidali. Si fa riferimento in particolare ai seguenti contratti:

- CCNL - FUNZIONI CENTRALI 2016-2018, sottoscritto il 12 febbraio 2018 (**art. 30**);
- CCNL - FUNZIONI LOCALI 2016-2018, sottoscritto il 21 febbraio 2018 (**art. 30**);
- CCNL - SANITA' 2016-2018, sottoscritto il 23 febbraio 2018 (**art. 34**);
- CCNL - PERSONALE DELL'AREA FUNZIONI CENTRALI 2016-2018 - Sez. Dirigenti e Sez.

Professionisti, sottoscritto il 9 marzo 2020 (**art. 16**);

- CCNL - ISTRUZIONE E RICERCA - Sezione Istituzioni ed Enti di Ricerca e Sperimentazione, sottoscritto il 19 aprile 2018 (**art. 46**);
- CCNL - ISTRUZIONE E RICERCA - Sezione Università e Aziende Ospedaliere Universitarie, sottoscritto il 19 aprile 2018 (**art. 71**).

Sempre riguardo al CCNL ISTRUZIONE E RICERCA 2016-2018, va, però, precisato che per la sezione SCUOLA e per la Sezione AFAM (Alta Formazione Artistica Musicale) **le ferie solidali non sono state previste** perché il personale di appartenenza è assoggettato ad un orario di lavoro specifico, fissato dal d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

## **Tutti i contratti hanno disciplinato la materia in modo identico**

Tutti i contratti innanzi riportati - rinnovati nel 2018 e uno nel 2020 - hanno introdotto il nuovo istituto delle ferie e riposi solidali disciplinandolo allo stesso modo; infatti i relativi articoli indicati accanto a ciascuno di essi, sono tutti costituiti da 10 commi perfettamente identici, nei quali è stabilito che, su base volontaria e a titolo gratuito, il dipendente può cedere, in tutto o in parte, ad un collega che abbia esigenze di prestare assistenza ai figli minori che necessitano di cure costanti per particolari condizioni di salute, alcuni giorni di ferie e le giornate di riposo per festività soppresse.

Tale concessione deve, però, tener conto di quanto stabilito dall'art. 10 del d. lgs. 66/2003, per il quale il lavoratore **deve necessariamente fruire di un periodo di riposo garantito dalla Costituzione di almeno quattro settimane all'anno**, sicché dovrà godere perlomeno di 20 giorni se articola l'orario settimanale su 5 giorni, ovvero di 24 nel caso di orario distribuito su 6 giorni. Ne consegue che il dipendente potrà cedere **fino a un massimo di 8 giorni**, ai quali possono essere **aggiunti altri 4**, corrispondenti alle festività soppresse, di cui alla legge 937/77.

Coloro che intendano beneficiare delle ferie solidali **possono presentare alla propria Amministrazione specifica richiesta**, reiterabile, di utilizzo di ferie e giornate di riposo per un massimo di 30 giorni per ciascuna domanda. L'istanza deve essere corredata di adeguata certificazione rilasciata esclusivamente da idonea struttura sanitaria pubblica o convenzionata.

L'Amministrazione informerà il personale dell'istanza pervenuta, **avendo cura di garantire l'anonimato del richiedente**. I dipendenti che, su base volontaria, vorranno aderire, produrranno formale comunicazione, indicando il numero di giorni di ferie o di riposo che vogliono cedere.

Qualora il numero complessivo di giorni di ferie o di riposo offerti **sia superiore a quello richiesto**, la cessione viene effettuata in misura proporzionale tra tutti gli offerenti.

Ultimato il percorso di cui innanzi, il dipendente che ha richiesto la cessione da parte dei colleghi potrà iniziare a fruire di quanto donato **solo dopo aver esaurito le proprie giornate di ferie o di festività soppresse**, nonché dei permessi e dei riposi compensativi eventualmente maturati. Le ferie e le giornate di riposo rimangono nella disponibilità del richiedente fino al perdurare delle necessità che hanno reso possibile la cessione e, qualora dovessero venir meno le condizioni legittimanti la richiesta, prima della completa fruizione delle ferie donate, i giorni tornano nella disponibilità degli offerenti, secondo un criterio di proporzionalità.

## **Il nuovo istituto ha carattere sperimentale e rinvia al prossimo rinnovo contrattuale una eventuale estensione**

L'ultimo comma (il numero 10) dell'articolo che ha introdotto l'istituto delle ferie e riposi solidali in ciascuno dei contratti di cui innanzi è animato da maggiore generosità da elargire, però, in un orizzonte temporale più lungo; infatti i soggetti negoziali hanno concordato che la nuova disciplina "ha carattere sperimentale e potrà essere oggetto di revisione, anche ai fini di una possibile estensione del beneficio ad altri soggetti, in occasione del prossimo rinnovo contrattuale."

In verità **non si percepisce un grosso slancio di prodigalità** da parte dell'amministrazione, che ha indubbiamente concesso agli impiegati la possibilità di fruire di una nuova tipologia di assenza dal lavoro, **ma questo era un atto dovuto**, infatti il legislatore, sin dal 2015, aveva stabilito che, in occasione dei successivi contratti collettivi, bisognava prevedere la cessione delle ferie e permessi per assistenza ai figli minorenni in particolari condizioni di salute.

Anzi, da una lettura più attenta **emerge palesemente la volontà di una graduale concessione** nel dare attuazione ad un principio di solidarietà cui non consegue alcun onere per l'amministrazione in termini economici. Sono altri i soggetti che si accollano il peso di un evento grave che ha colpito un collega e che dimostrano la loro vicinanza cedendo quanto è nelle loro possibilità, e **non il datore di lavoro che, nella contabilità delle prestazioni lavorative** rese dai suoi dipendenti, si ritrova sempre lo stesso valore complessivo: l'unica differenza consiste nelle attività prestate da altri lavoratori, eventualmente di diverso profilo professionale.

Aver previsto **la fase sperimentale della nuova disciplina** e le eventuali modifiche in occasione del prossimo rinnovo contrattuale (per il quale bisognerà attendere ancora del tempo), soprattutto riguardo ad una possibile estensione del beneficio ad altri soggetti, non giustifica la limitazione voluta in sede negoziale e la blindatura di un istituto che nel pubblico impiego (al contrario del settore privato) è arrivato con grossi ritardi: basti pensare che **la legge delega è stata varata nel 2014 e il primo CCNL è stato**

## **sottoscritto nel 2018.**

Il riconoscimento del beneficio al solo caso di “assistenza a figli minori che necessitano di cure costanti, per particolari condizioni di salute”, è certamente riduttivo e non lascia comprendere perché la stessa assistenza non possa essere, **sin da subito, riconosciuta ad altri stretti congiunti**, quali i figli maggiorenni conviventi o il coniuge in analoghe condizioni di salute, oppure allo stesso lavoratore gravemente ammalato che abbia superato il periodo di comporto e sia rimasto senza tutele legislative e contrattuali. Il tutto anche nella considerazione che in diversi contratti stipulati in Aziende private, nel periodo successivo al 2015, è stato già interiorizzato siffatto mutualismo fra lavoratori e tra l'altro, cosa di non poco conto, non può essere invocato **neanche un problema di costi e di risorse**, come spesso accade in questi casi, perché la parte datoriale riceve, in termini quantitativi, le stesse prestazioni lavorative, anche se, in verità, potenzialmente sia possibile intravedere per l'Amministrazione un **eventuale aggravio organizzativo del lavoro** a causa di una diversa fruizione di ferie tra i vari dipendenti coinvolti in una osmosi di solidarietà.

Le ferie e i permessi solidali essendo finalizzati a promuovere unicamente la cultura della solidarietà e non avendo alcun costo, **devono considerarsi cumulabili** con tutte le altre prestazioni previste delle attuali norme vigenti in tema di assistenza familiare; quali la legge 104/1992 o il part-time di cui al d. lgs. 81/2015.

## **Intervento del legislatore per emergenza Covid-19**

L'istituto delle ferie e riposi solidali è risultato destinatario di attenzione in un momento particolarissimo della nostra vita, che ha funestato tutto il mondo e richiesto interventi eccezionali **a causa della pandemia Covid-19**, determinando un'emergenza sanitaria senza precedenti e creando gravissime difficoltà al normale espletamento delle attività lavorative. La gravità dell'evento ha richiesto l'emanazione di norme eccezionali che hanno interessato anche i dipendenti pubblici, cosicché è stato varato **il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (decreto “cura Italia”)**, convertito con modificazioni nella **legge 24 aprile 2020, n. 27**, la quale all'art. 87, comma 4 bis, così recita:

“Fino al termine stabilito ai sensi del comma 1, e comunque non oltre il 30 settembre 2020, al fine di fronteggiare le particolari esigenze emergenziali connesse all'epidemia da COVID-19, anche in deroga a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali vigenti, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, possono cedere, in tutto o in parte, i riposi e le ferie maturati fino al 31 dicembre 2019 ad altro dipendente della medesima amministrazione di appartenenza, senza distinzione tra le diverse categorie di inquadramento o ai diversi profili posseduti. La

cessione avviene in forma scritta ed è comunicata al dirigente del dipendente cedente e a quello del dipendente ricevente, è a titolo gratuito, non può essere sottoposta a condizione o a termine e non è revocabile. Restano fermi i termini temporali previsti per la fruizione delle ferie pregresse dalla disciplina vigente e dalla contrattazione collettiva.”

Con questa norma eccezionale, certamente adeguata all'evento e con effetto temporaneo fino al 30 settembre 2020, salvo proroghe, **sono stati derogati i contratti collettivi nazionali vigenti** e ampliata la platea dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche beneficiari di norme di solidarietà.

L'intervento del legislatore è finalizzato a creare le condizioni **favorevoli alla nascita di comportamenti solidali** e a far giungere ai colleghi in difficoltà per le esigenze emergenziali connesse all'epidemia da Covid-19, il sostegno e la vicinanza che devono affermarsi nei momenti di bisogno.

Con siffatta norma derogatoria, sia pur transitoria, sono stati demoliti i paletti esistenti nell'art. 24 del d. lgs. 151/2015 e **non occorre il requisito dell'assistenza al figlio minore** che necessita di cure costanti, né vi sono vincoli sul numero dei giorni cedibili, ecc.

E' possibile, pertanto, sin al 30 settembre 2020, donare, in tutto o in parte, i riposi e le ferie maturati fino al 31 dicembre 2019 ad altro dipendente della medesima amministrazione, **senza tener conto delle diverse categorie di inquadramento** e il dirigente del dipendente cedente deve darne comunicazione al dirigente dell'impiegato ricevente. La cessione **non può essere sottoposta a condizione o a termine** e non è revocabile.

Al momento della redazione del presente scritto questa normativa eccezionale ha già prodotto **gran parte dei suoi effetti** in quanto le ferie cedibili erano quelle dell'anno 2019 e, fatta eccezione per i dirigenti, che possono fruirne per tutto l'anno 2020, per gli altri dipendenti non dovrebbero più residuare ferie, salvo che non siano stati autorizzati, per varie cause, a goderne eccezionalmente fino al 31 dicembre 2020.

Va detto, però, che resta in ogni caso - sia pure per un breve periodo, salvo proroghe - **la grande innovazione intervenuta** nell'ordinamento dei dipendenti pubblici di cui al d. lgs. 165/2001, che ha visto crollare tutti i formalismi che normalmente accompagnano le loro prestazioni.

Quel coraggio che **era mancato al momento della stipula dei contratti collettivi** di tutti i comparti del pubblico impiego- ove si è voluto limitare il principio solidaristico al solo caso dell'assistenza del figlio minore - è emerso a seguito di un evento eccezionale, che per la sua virulenza ha giustificato ogni azione straordinaria e innovativa.

Il rigido vincolo dell'assistenza al figlio minore **è crollato di fronte alla possibilità di aiutare un collega** in grosse difficoltà, che abbia esaurito il proprio monte ferie pregresse o che non abbia potuto fruire di particolari forme di flessibilità quale il lavoro agile e quant'altro.

In un contesto emergenziale **trova giustificazione qualsiasi intervento normativo** finalizzato a superare le difficoltà di un evento eccezionale e, pertanto, la solidarietà e il mutualismo, resi possibili attraverso la donazione di ferie o permessi, sono stati certamente una buona intuizione del legislatore, che, **senza alcun costo aggiuntivo**, ha fatto percepire a ciascun lavoratore la sua presenza e ha alimentato lo spirito di solidarietà che **dovrebbe essere protagonista** anche in altre occasioni meno dolorose.

Per una sintesi di quanto contenuto nel presente scritto si riporta, di seguito, un prospetto di immediata lettura.

#### **FERIE E RIPOSI SOLIDALI DIPENDENTI PUBBLICI**

- **Legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, art 1, comma 9, lett. e) - (c.d. Job Act)**

- **D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 151 - art. 24**

#### **Normativa di riferimento**

- **Legge 8 agosto 2003, n. 66**

- **Nota Ispettorato Nazionale del Lavoro del 10 agosto 2018**



- **Necessità di assistere figli minori in particolari condizioni di salute.**
- **Dipendenza dallo stesso datore di lavoro (non è necessario appartenere alla stessa qualifica).**
- **La cessione delle ferie deve essere a titolo gratuito.**

**Condizioni essenziali per beneficiare delle ferie e riposi solidali**

- **È possibile cedere le ferie eccedenti alle 4 settimane (si dovrà fruire di almeno 20 giorni se si articola l'orario settimanale su 5 giorni, ovvero 24 nel caso di orario su 6 giorni). Ne consegue che il dipendente potrà cedere fino a un massimo di 8 giorni.**
- **È possibile cedere anche le 4 giornate di riposo per festività soppresse.**

**Modalità per la concessione  
delle ferie e riposi solidali**

- **Il dipendente deve produrre specifica richiesta, reiterabile, all'Amministrazione di appartenenza per massimo 30 giorni di ferie e giornate di riposo.**
  
- **L'Amministrazione appena ricevuta la richiesta rende nota a tutto il personale l'esigenza, garantendo l'anonimato del richiedente.**
  
- **I dipendenti che intendano aderire alla richiesta su base volontaria, formalizzano la propria decisione, indicando il numero dei giorni di ferie o di riposo che vogliono cedere.**
  
- **Nel caso in cui il numero dei giorni offerti superi quello dei giorni richiesti, la cessione è effettuata in misura proporzionale tra tutti gli offerenti.**
  
- **Le ferie e le giornate di riposo cedute dai colleghi vengono messe nella disponibilità del richiedente fino al perdurare delle necessità che hanno giustificato la cessione.**

- **Sono stati derogati i CCNL dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche che disciplinano le ferie solidali.**

**Innovazioni temporanee (fino al 30 settembre 2020) alle ferie solidali a seguito Covid-19, introdotte con D. L. 17 marzo 2020, n. 18 (decreto cura Italia), convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020, n. 27 (art. 87, comma 4 bis).**

- **È stata allargata la platea dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche (di cui all'articolo 1, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165) beneficiari dei riposi e delle ferie di solidarietà.**

- **Per avere diritto alle ferie e ai riposi di solidarietà non è necessario che sia presente in famiglia un figlio minore in particolari condizioni di salute.**

- **Non vi sono limitazioni sul numero dei giorni cedibili (possono essere ceduti, in tutto o in parte, i riposi e le ferie maturati fino al 31 dicembre 2019).**

**Volume consigliato**

<https://www.diritto.it/ferie-e-riposi-solidali-dei-dipendenti-pubblici-ed-emergenza-covid-19/>