

LAVORO FLESSIBILE E PRECARIATO NELLA P.A. 2008 - 2011

| | |
|---|-----------|
| GLI INTERVENTI DELLA XV LEGISLATURA IN MATERIA DI STABILIZZAZIONE | 2 |
| LE AZIONI POSITIVE DEL MINISTRO BRUNETTA IN MATERIA DI LAVORO FLESSIBILE E RISCHI DI PRECARIATO..... | 3 |
| I RISULTATI DELLE AZIONI POSITIVE..... | 4 |
| ALTRE INIZIATIVE FUTURE | 7 |
| ALLEGATO A – PROVVEDIMENTI DI AUTORIZZAZIONE AD ASSUMERE ADOTTATI NEGLI ANNI 2008, 2009 2010 IN MATERIA DI STABILIZZAZIONE | 8 |
| ALLEGATO B – LA RELAZIONE AL PARLAMENTO SUL MONITORAGGIO DEL LAVORO FLESSIBILE APRILE 2009 | 12 |
| ALLEGATO C - NORMATIVA SPECIALE INTRODOTTA DAL MINISTRO BRUNETTA..... | 17 |

Gli interventi della XV Legislatura in materia di stabilizzazione

In materia di assunzioni nella P.A la **XV legislatura** si è caratterizzata per un intervento più di **propaganda politica** che di sostanza.

La legge finanziaria 2007 (legge 296/2007) ha dettato disposizioni speciali in materia di reclutamento prevedendo la c.d. "stabilizzazione" del personale precario quale rimedio alle situazioni irregolari determinatesi come effetto dell'utilizzo del lavoro flessibile per esigenze permanenti legate al fabbisogno ordinario.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha ampliato il numero dei possibili destinatari della stabilizzazione spostando la data di riferimento per il calcolo del requisito temporale per i rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (art. 3, comma 90) ed ha dato, inoltre, rilevanza ad un ulteriore fenomeno molto diffuso di utilizzo improprio del lavoro flessibile, ovvero le collaborazioni coordinate e continuative, prevedendo per i soggetti in possesso dei requisiti prescritti una forma di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita (art. 3, comma 94, lett. b)) anche attraverso l'inserimento degli stessi in un piano programmatico di progressiva stabilizzazione secondo le modalità descritte nei paragrafi successivi.

E' opportuno segnalare che la disciplina in argomento non costituisce uno dei migliori esempi di letteratura giuridica:

- la stabilizzazione è una modalità di reclutamento fuori dai confini del principio di concorsualità, previsto dall'articolo 97 della Costituzione, dettato a tutela del buon andamento delle amministrazioni pubbliche, nonché dell'imparzialità delle procedure di reclutamento.
- le relative assunzioni sono state supportate da insufficienti risorse finanziarie, determinando illusorie aspettative in capo ai possibili destinatari del reclutamento speciale. Lo Stato sembrava volersi fare carico in prima persona di un'emergenza pressante qual è quella dell'occupazione di molti lavoratori. Assumere a tempo indeterminato tutte queste unità di personale comportava, però un impegno durevole in termini finanziari, che non si era in grado di sostenere. Inoltre a fronte di tale impegno occupazionale non era assicurato un miglioramento della qualità dei servizi erogati;
- la normativa di riferimento, piuttosto che essere utilizzata per rispondere ad un effettivo fabbisogno di personale e per riconoscere al contempo, l'esperienza professionale maturata dai veri "precari", è stata a volte utilizzata per raccogliere consensi con assunzioni di favore, con la

conseguenza che i principi organizzativi di buon andamento ed economicità sono stati sacrificati per ragioni di utilità personale;

Le azioni positive del Ministro Brunetta in materia di lavoro flessibile e rischi di precariato.

L'insussistenza delle risorse finanziarie destinate alla soluzione del fenomeno del precariato, ha determinato la conseguenza che la problematica è stata ereditata da questo Governo che l'ha affrontata operando in modo organico su più fronti quali:

1. portare a compimento tutte le procedure di stabilizzazione mediante adozione dei provvedimenti di autorizzazione per tutte le amministrazioni statali, enti pubblici non economici e, in particolare, enti di ricerca (Allegato A);
2. avviare un'attività di monitoraggio del lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche per fare chiarezza sulla dimensione del precariato e sullo stato dei percorsi di regolarizzazione intrapresi a seguito delle disposizioni normative intervenute con le leggi finanziarie 2007 e 2008 (Si veda la Relazione al Parlamento del 2009 nonché un estratto nell'Allegato B);
3. contrastare il formarsi di nuovo precariato con misure preventive volte a rimuovere, con interventi dissuasivi, le irregolarità poste in essere. Uno strumento di dissuasione è senz'altro quello di prescrizioni legislative che sanciscono forme di responsabilità sanzionatoria in capo ai dirigenti che hanno operato in violazione della disciplina in materia (Allegato C - Sezione 1 che contiene la descrizione delle disposizioni normative di lotta al precariato);
4. strutturare un'attività stabile di monitoraggio dell'utilizzo del lavoro flessibile finalizzata ad individuare gli abusi e a combatterli (Allegato C - Sezione 2 che contiene la descrizione delle disposizioni normative);
5. introdurre il principio della valorizzazione della professionalità maturata dai soggetti definiti "lavoratori precari". Con apposito intervento normativo è stata prevista una forma speciale di reclutamento per gli anni 2010-2012, anche mediante concorsi pubblici con riserva di posti fino al 40 per cento, per questa categoria, con destinazione del 40 per cento delle risorse finanziarie disponibili per le assunzioni ai sensi della normativa

vigente (Allegato C – Sezione 3 che contiene la descrizione delle disposizioni normative);

6. piano straordinario di assunzioni di personale scolastico (docenti e ATA) approvato per il prossimo triennio, accompagnato nella sua attuazione anche da uno accordo sindacale sottoscritto in sede Aran.

I risultati delle azioni positive

Il grafico di tavola 1 evidenzia la *costante diminuzione* del personale con rapporti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione dal 2006 in avanti, comprese le cosiddette co.co.co.

Il calo ha interessato, in modo pressoché uniforme, tutte le diverse forme di flessibilità, con la sola eccezione delle componenti “formazione lavoro” e “somministrazione”, le quali, tuttavia, per le loro caratteristiche, sono utilizzate in modo molto limitato e, quindi, incidono in misura modesta sull’aggregato complessivo.

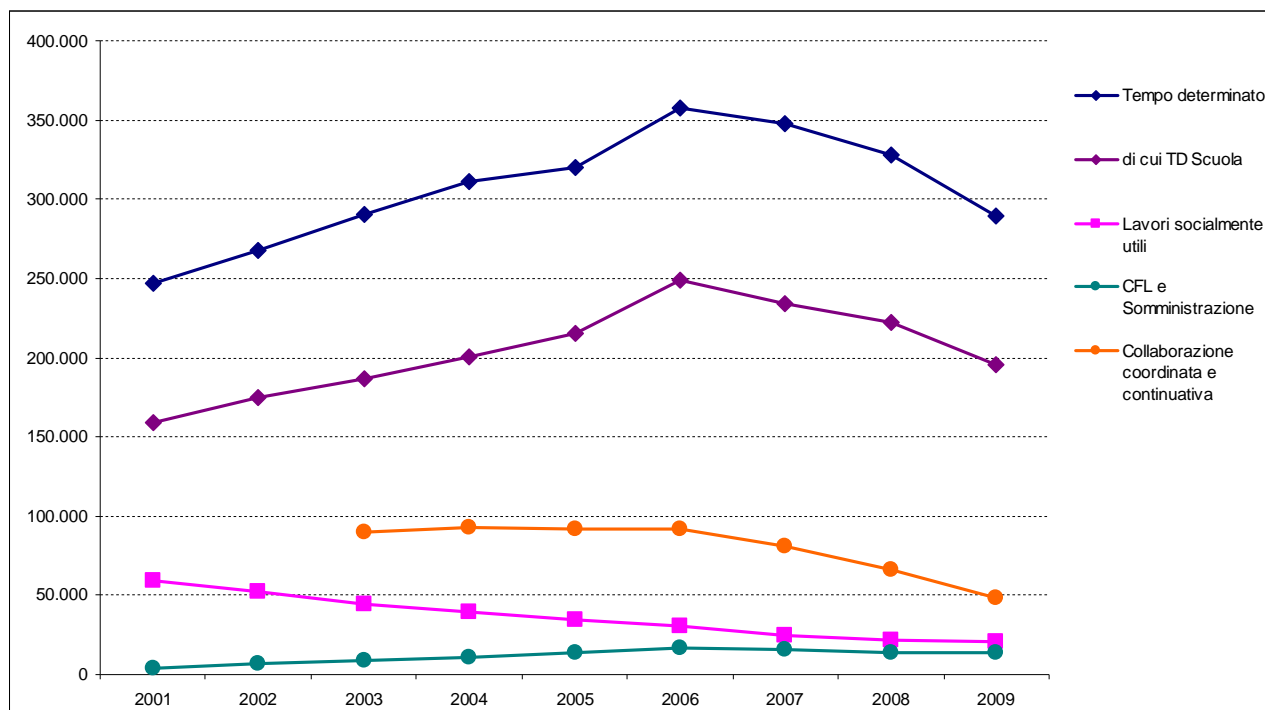
Personale del Pubblico Impiego con rapporto di lavoro flessibile - Anni 2001-2009

| Tipologie di contratto | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Tempo determinato | 247.147 | 267.376 | 290.305 | 310.893 | 320.066 | 357.663 | 347.386 | 328.063 | 289.133 |
| <i>di cui TD Scuola</i> | <i>158.871</i> | <i>175.151</i> | <i>186.852</i> | <i>200.955</i> | <i>215.239</i> | <i>248.948</i> | <i>233.866</i> | <i>221.810</i> | <i>195.147</i> |
| Lavori socialmente utili | 59.583 | 52.256 | 44.663 | 39.021 | 34.328 | 30.534 | 24.962 | 22.081 | 20.478 |
| Formazione lavoro | 857 | 1.771 | 3.037 | 3.694 | 4.790 | 6.170 | 4.111 | 3.174 | 2.198 |
| Somministrazione | 3.542 | 5.482 | 6.128 | 7.368 | 9.047 | 10.535 | 11.421 | 10.890 | 11.948 |
| CFL e Somministrazione | 4.399 | 7.253 | 9.165 | 11.062 | 13.837 | 16.705 | 15.532 | 14.064 | 14.146 |
| Collaborazione coordinata e continuativa | | | 89.604 | 92.547 | 92.268 | 91.649 | 81.219 | 66.312 | 48.649 |
| Totale | 471.003 | 503.016 | 621.504 | 654.556 | 677.014 | 746.142 | 703.740 | 653.511 | 568.801 |

⁽¹⁾ Numero dei contratti stipulati

Tavola 1

Rapporti di lavoro flessibile nella PA: serie storica 2001-2009



Fonte: conto annuale RGS

Tale riduzione può essere ricondotta a diversi fattori:

- il graduale assorbimento, negli ultimi anni, di quote significative di "personale flessibile", sia mediante le cosiddette stabilizzazioni, sia attraverso la previsione di quote riservate al personale flessibile nei concorsi pubblici, resa possibile dal D.L. n. 112/2008.
- gli effetti, sul flusso in entrata, delle più stringenti disposizioni normative che circoscrivono a "veri" fabbisogni di flessibilità (le cosiddette "esigenze temporanee ed eccezionali") le possibilità di assunzione in tale ambito.

Sul dato complessivo presenta una significativa incidenza il personale della scuola (docenti e ATA) con rapporto di lavoro a termine (che costituisce il 67% del totale del personale assunto a tempo determinato). Come evidenziato dal grafico, la diminuzione complessiva di personale a tempo determinato è dovuta, in modo significativo, proprio a tale componente, ridottasi di più di 50.000 unità nel triennio 2006 - 2009 (-21,6%).

La previsione per i prossimi tre anni (2011-2013) è nel senso di un'ulteriore e significativa riduzione, tenuto conto del piano straordinario di assunzioni di personale scolastico approvato per il prossimo triennio, accompagnato nella sua attuazione anche da uno accordo sindacale sottoscritto in sede Aran.

Al riguardo, occorre considerare che il suddetto piano prevede, in un solo anno (2011), l'assunzione a tempo indeterminato di circa 67.000 unità di personale già titolare di rapporto di lavoro a termine (più del 30% del totale), seguita da ulteriori assunzioni nel 2012 e nel 2013. Esso, quindi, rappresenta una concreta risposta non solo al fabbisogno di personale del settore scolastico ma anche alle esigenze di stabilizzazione dei lavoratori di tale settore.

Appare, pertanto, evidente che, in un momento di innegabile difficoltà per il sistema paese nel suo complesso, gli interventi effettuati sul fronte occupazionale del settore pubblico abbiano mirato a coniugare, nel miglior modo possibile, il rigore necessario sui conti pubblici, attraverso un vero contenimento delle spese di personale, e le legittime aspettative di molte decine di migliaia di lavoratori "precari" nella pubblica amministrazione che, sulla base di regole e priorità stabilite dalle leggi vigenti, hanno visto riconosciuto il proprio pluriennale impegno professionale, mediante procedure di stabilizzazione del rapporto di lavoro. Il caso della scuola, si sottolinea, assume dimensioni importanti e significative. Le stesse Organizzazioni sindacali hanno riconosciuto la straordinarietà e la grande rilevanza del piano di assunzioni adottato in questo delicato e strategico settore, accettando di "sacrificare", con uno specifico accordo siglato con l'Aran, una piccola parte dei benefici economici legati all'anzianità pur di consentire il maggior numero possibile di assunzioni di personale precario.

Altre iniziative future

L'utilizzo delle forme contrattuali di tipo flessibile nella pubblica amministrazione non genera di per sé forme di cosiddetto 'precariato' ma è da considerarsi, se correttamente utilizzato per far fronte ad esigenze temporanee o sostitutive, strumento efficace ed economico. Diversamente va contrastato, con idonee misure preventive, l'utilizzo di tali tipologie contrattuali quale ordinaria modalità di acquisizione delle risorse umane, secondo procedure che non garantiscono il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e merito ed eludono le limitazioni finanziarie previste per le assunzioni a tempo indeterminato.

Alla luce di quanto rappresentato, si può immaginare di consolidare, nel futuro, quella che ora si configura come disciplina transitoria di reclutamento speciale (art. 17, commi 10-13, d.l. 78/2009), prevedendo per ogni concorso pubblico la possibilità di valorizzare le esperienze professionali acquisite con rapporti di lavoro flessibile nella PA. In ogni caso ribadito che qualsiasi intervento sulla stabilizzazione del lavoro flessibile non può prescindere dal rispetto dei vincoli finanziari derivanti dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica e che, in questo contesto, va comunque tutelato in via prioritaria l'interesse dei soggetti che, pur avendo vinto un concorso pubblico, attendono ancora l'ingresso nella pubblica amministrazione per il perdurare del regime limitativo delle assunzioni".

Al fine di prevenire il precariato si potrebbe altresì disciplinare un utilizzo delle graduatorie dei concorsi a tempo indeterminato anche per assunzioni con contratto a tempo determinato. In questo caso, laddove sussistono le condizioni finanziarie per un'assunzione, il lavoratore utilizzato a tempo determinato potrebbe poi essere assunto a tempo indeterminato. Occorre, al riguardo, fornire criteri per un corretto utilizzo di questo strumento.

Si potrebbe altresì immaginare un contratto di ingresso nel settore pubblico, simile al contratto di formazione e lavoro.

ALLEGATO A – Provvedimenti di autorizzazione ad assumere adottati negli anni 2008, 2009 2010 in materia di stabilizzazione

ALLEGATO A

| 40% TUR OVER STABILIZZAZIONI (comma 526 Legge finanziaria n. 296/2006-) | | | |
|--|-----|--|----------------------------|
| Vigili del fuoco | 541 | DPCM 6 agosto 2008 Autorizzazione ad assumere a tempo indeterminato, mediante procedure di stabilizzazione, personale dei Vigili del Fuoco e Ufficiali in ferma prefissata dell'Arma dei Carabinieri ai sensi dell'art. 1, comma 526, della legge n. 296 del 2006 | G.U. n. 243 del 16.10.2008 |
| Carabinieri | 88 | | |

| ASSUNZIONI ENTI DI RICERCA (comma 643 Legge finanziaria n. 296/2006) | | |
|---|--|---------------------------|
| ISTAT | DPCM 6 maggio 2008 Autorizzazioni all'ISTAT ad assumere personale a tempo indeterminato ai sensi dell'articolo 1, comma 643, della legge n. 296/2006. | G.U. n. 147 del 25.6.2008 |

| ALTRI PROVVEDIMENTI | | | |
|---|-----|--|-------------------------|
| INAIL – Conversione contratti formazione e lavoro (CFL) | 575 | DPCM 27 ottobre 2008 Autorizzazione all'INAIL a convertire in rapporti di lavoro a tempo indeterminato n. 575 CFL, ai sensi dell'articolo 1, commi 528 e 536 della legge n. 296/2006. | G.U. n. 26 del 2.2.2009 |
| MIUR assunzioni docenti di 1^ e II^ fascia presso AFAM | 110 | DPR 3 dicembre 2008 Autorizzazione al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ad assumere, per l'anno accademico 2008-2009, n. 110 unità di personale docente di prima e seconda fascia (AFAM), ai sensi dell'articolo 39 della legge n. 449/1997. | G.U. n. 29 del 5.2.2009 |

ALLEGATO A

| PROVVEDIMENTI DI AUTORIZZAZIONE AD ASSUMERE PER STABILIZZAZIONE ANNI 2009 E 2010 | | | |
|---|--------|---|-------------------|
| <i>Art.66,comma 5, D.L. 25 giugno 2008 n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n.13</i> | | | |
| AMMINISTRAZIONE | UNITA' | PROVVEDIMENTO | G.U. |
| Corte dei Conti | 2 | D.P.C.M 18 marzo 2010 autorizzazione ad assumere unita' di personale per le esigenze di varie amministrazioni dello stato ai sensi dell'art.66, COMMA 5, DEL D.L. 25 giugno 2008 N.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n.13 | n. 196 23/8/2010 |
| Consiglio di Stato | 2 | | |
| MIUR | 2 | DPCM 23 dicembre 2009 autorizzazione ad assumere mediante procedura di stabilizzazione, ai sensi dell'art. 66, comma 5, del d.l. 25 giugno 2008 n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n.133. per il MIUR ed altre n. 6 Amm. | n. 298 22/12/2010 |
| Ministero lavoro(ex salute) | 7 | | |
| Ministero sviluppo economico | 12 | | |
| Ministero Interno Corpo Vigili del fuoco | 95 | | |
| Ministero infrastrutture e trasporti-Ramo infrastrutture | 7 | | |
| ENAC | 3 | | |
| Ministero della difesa Arma dei Carabinieri | 67 | | |
| <i>Art. 1,commi 526 e 536, legge 27 dicembre 2006, n. 296</i> | | | |
| AMMINISTRAZIONE | UNITA' | PROVVEDIMENTO | G.U. |
| Consiglio di Stato | 3 | DPCM 23 dicembre 2009 assunzione procedure di stabilizzazione, commi 526 e 536, dell'art. 1, legge 27 dicembre 2006, n. 296 per il Consiglio di Stato (anche comma 523 per la PCM) | n. 10 14/11/2011 |
| ENAC | 14 | DPCM 30 marzo 2009 assunzione mediante procedure di stabilizzazione, ai sensi del combinato disposto dei commi 526 e 536, dell'art. 1, della legge 27 dicembre n. 296/2006 | n. 163 16/7/2011 |
| ENPALS | 1 | DPCM 30 marzo 2009 assunzione mediante procedure di stabilizzazione per l'Enpals, ai sensi del combinato disposto dei commi 526 e 536, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 | n. 161 14/7/2011 |
| Consiglio di Stato | 6 | DPCM 19 marzo 2009 assunzione , mediante procedure di stabilizzazione, ai sensi del comma 526, art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, | n. 160 13/7/2011 |
| Ministero della salute lavoro e prev. Sociale | 29 | | |
| Ministero sviluppo economico | 2 | | |
| INPS | 34 | | |
| INAIL | 17 | | |
| Ministero della giustizia - Dipartimento giustizia minorile | 77 | DPCM 18 marzo 2009 assunzione mediante stabilizzazione, per Giustizia minorile ai sensi del combinato disposto dei commi 526 e 536, dell'art. 1, della legge 27 dicembre n. 296/2006. | n. 103 6/5/2009 |
| TOTALE ALTRE AMMINISTRAZIONI | 380 | | |

ALLEGATO A

| ENTI DI RICERCA | | | | | |
|---|-------------|--|--------------------------|--|------------------------|
| Art.1, comma 643, della legge 27 dicembre n. 296/2006. | | | | | |
| AMMINISTRAZIONE | UNITA' | PROVVEDIMENTO | G.U. | | |
| ISPESL | 75 | DPCM 21 dicembre 2009 assunzione ai sensi dell'art.1, comma 643, della legge 27 dicembre n. 296/2006. | n. 114 21/12/2009 | | |
| ISAE | 2 | | | | |
| INRIM | 11 | | | | |
| ENSE | 4 | | | | |
| ASI | 4 | | | | |
| OGS | 5 | | | | |
| INEA | 3 | | | | |
| INSEAN | 6 | | | | |
| Stazione Zoologica Anton Dhorn | 7 | | | | |
| INGV | 9 | | | | |
| ISTAT | 122 | DPCM 26 novembre 2009 assunzione ai sensi dell'art.1, comma 643, della legge 27 dicembre n. 296/2006. | n. 82 9/4/2011 | | |
| CNR | 247 | | | | |
| CRA | 42 | | | | |
| Area Trieste | 2 | | | | |
| I.S.S. | 59 | | | | |
| INRAN | 5 | | | | |
| INAF | 35 | | | | |
| INFN | 70 | | | | |
| ENEA | 167 | | | | |
| CRA | 8 | DPCM 6 marzo 2009 assunzioni a tempo indeterminato, ai sensi dell'articolo 1, comma 643, della legge 27 dicembre n. 296/2006. | n. 102 5/5/2009 | | |
| ISS | 49 | DPCM 27 febbraio 2009 assunzione ai sensi dell'art.1, comma 643, dell'articolo 1, della legge 27 dicembre n. 296/2006. | n. 99 30/4/2009 | | |
| INRAN | 10 | | | | |
| INEA | 3 | | | | |
| ISPELS | 14 | | | | |
| INFN | 78 | | | | |
| INAF | 27 | | | | |
| INSEAN | 5 | | | | |
| ISPRA | 19 | | | | |
| ASI | 6 | | | | |
| ENSE | 5 | | | | |
| INRIM | 15 | | | | |
| ISAE | 12 | | | | |
| OGS | 9 | | | | |
| Stazione Zoologica Anton Dhorn | 3 | | | | |
| CNR | 376 | | | DPCM 30 gennaio 2009 assunzione a tempo indeterminato, ai sensi del comma 643 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. | n. 62 16/3/2009 |
| ENEA | 182 | | | | |
| TOTALE ENTI DI RICERCA | 1696 | | | | |

ALLEGATO B – La relazione al Parlamento sul monitoraggio del lavoro flessibile Aprile 2009

ALLEGATO B

Introduzione

L'indagine svolta sul lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche ha preso spunto dalla necessità di fare chiarezza sulla dimensione del precariato e sullo stato dei percorsi di regolarizzazione intrapresi a seguito delle disposizioni normative intervenute con le leggi finanziarie 2007 e 2008.

In primis l'indagine ha voluto fare luce su quello che, ai sensi della normativa del Governo Prodi, poteva ricondursi al c.d. "precariato storico", fotografato da una disciplina che ha individuato la platea dei destinatari tenendo conto della tipologia del contratto di lavoro stipulato (lavoro subordinato a tempo determinato) e dell'anzianità di servizio maturata (tre anni maturati nel quinquennio secondo presupposti specifici).

L'unica fonte conoscitiva ufficiale in materia di lavoro pubblico che potesse dare informazioni al riguardo è il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato che, tuttavia, ha pubblicato gli ultimi dati aggiornati al 31 dicembre 2007 utilizzando criteri di rilevazione non sufficientemente dettagliati per consentire un esame approfondito del problema. L'ultimo documento di presentazione del Conto annuale evidenzia, su uno scenario di circa 10 mila enti, un numero di lavoratori flessibili al 31 dicembre 2007 pari a circa 112.000 unità a tempo determinato, con un incremento di circa il 4,34 % rispetto all'anno precedente.

Il monitoraggio avviato dal Dipartimento della funzione pubblica ha voluto puntare su un'analisi del fenomeno non solo quantitativa ma anche qualitativa. Sono state rilevate informazioni importanti sul fronte: dell'interesse concreto da parte degli enti a regolarizzare la posizione del personale in possesso dei requisiti, delle modalità di reclutamento utilizzate dalle amministrazioni per assumere personale con contratto di lavoro a tempo determinato, dell'esistenza di graduatorie di vincitori ancora da assumere, della presenza effettiva di risorse finanziarie atte a consentire le assunzioni promesse.

L'indagine, realizzata tra il 10 marzo e il 3 aprile 2009, ha consentito di:

- censire in tutte le amministrazioni pubbliche i contratti di lavoro flessibile ed il personale in possesso dei requisiti previsti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008, evidenziando per le diverse fasce professionali sia il numero di quanto sono stati già regolarizzati, sia di quanti avrebbero ancora possibilità di essere assunti a tempo indeterminato;

- individuare le motivazioni in base alle quali le amministrazioni non sono riuscite/non hanno avuto interesse e/o possibilità a regolarizzare il proprio personale con contratto di lavoro flessibile;
- a verificare se vi sono le condizioni organizzative, l'interesse e la disponibilità di risorse da parte delle amministrazioni per intraprendere altri percorsi di regolarizzazione.

La rilevazione è stata effettuata *on line*. L'alta rappresentatività dei risultati è stata possibile solo grazie alla grande collaborazione di tutte le amministrazioni che hanno partecipato (circa 4.000), che hanno utilizzato uno strumento e tecnologie di rilevazione sicuramente complessi e che, comunque, hanno risposto in tempi molto rapidi e con grande accuratezza.

Il monitoraggio in tutte le sue fasi (definizione dello strumento di rilevazione, invio dei questionari, raccolta e verifica dei dati, assistenza alle amministrazioni, redazione del rapporto di sintesi) è stato effettuato dal Fornez, che ha potuto avvalersi di una decennale conoscenza e collaborazione con migliaia di amministrazioni pubbliche.

I dati raccolti evidenziano che il lavoro flessibile è spesso utilizzato per eludere con disinvoltura il reclutamento mediante concorso pubblico e che le tanto proclamate regolarizzazioni non si conciliano con le disponibilità finanziarie degli enti pubblici.

E' importante sottolineare che una risposta definitiva alla delicata questione deve passare attraverso un intervento legislativo. Il Ministro per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione, prof. Renato Brunetta ha presentato una disposizione normativa in tal senso, contenuta nell'art. 7 del disegno di legge A.S. 1167, che prevede l'abrogazione della normativa sulla stabilizzazione, prevista nelle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008, anticipando, in realtà solo di 6 mesi, quanto già previsto nella normativa vigente e individuando nuove procedure per la eventuale regolarizzazione del personale con contratto di lavoro flessibile, in possesso dei requisiti previsti dalle leggi vigenti e non già regolarizzato al 30 giugno 2009.

Il presente monitoraggio consente di approfondire il fenomeno per poi decidere come affrontarlo.

Percorso normativo

Il percorso normativo, come noto, è cominciato con la legge finanziaria 2007. In particolare, ai sensi dei commi 519 e 558, art. 1, della legge finanziaria 296/2006 rientrerebbero tra i precari storici da regolarizzare i soggetti in

possesso di un contratto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti temporali maturabili con le seguenti modalità:

- a) essere in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di tempo determinato maturato nel quinquennio precedente;
- b) essere in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di tempo determinato da maturare, nel quinquennio precedente, in virtù di un contratto in essere al 29 settembre 2006;
- c) tre anni di tempo determinato maturati nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2007.

Le disposizioni dettate dalla legge finanziaria 2008 vanno ad ampliare la casistica di coloro che sono potenzialmente destinatari della procedura speciale di reclutamento.

Alla luce dell'art. 3, comma 90, della legge finanziaria 2008 il requisito temporale può essere maturato anche così:

- d) essere in servizio al 1° gennaio 2008 con tre anni di tempo determinato da maturare, nel quinquennio precedente, in virtù di un contratto in essere al 28 settembre 2007.

Nelle more del completamento delle procedure di stabilizzazione, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi del personale in possesso dei requisiti sopraindicati prorogando i relativi rapporti di lavoro a tempo determinato.

Il difficile percorso interpretativo delle norme sulla stabilizzazione ha trovato un primo punto di approdo nella direttiva del 30 aprile 2007, n. 7 e nella circolare del 18 aprile 2008, n. 5, entrambe a firma del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione (Luigi Nicolais), recante "Linee di indirizzo in merito all'interpretazione ed all'applicazione dell'art. 3, commi da 90 a 95 e comma 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)".

In particolare la circolare n. 5 è stata l'occasione per definire i contorni e la portata di questa procedura speciale che ha fatto sorgere non poche problematiche in sede applicativa, sia sul fronte dell'organizzazione, sia su quello della gestione dei relativi rapporti di lavoro, con nuove disposizioni che, formulate in maniera scoordinata e prive di sistematicità, hanno determinato dubbi interpretativi anche in rapporto alle altre già previste dalla legge finanziaria 2007.

La circolare fissa alcuni pilastri tanto sul fronte dell'organizzazione, quanto su quello dei rapporti di lavoro considerati. Si tratta di principi validi per entrambe le leggi finanziarie. Uno dei pilastri richiamati dalla circolare è il principio della concorsualità ad evidenza pubblica rispetto al quale si sottolinea il carattere transitorio delle disposizioni sulla stabilizzazione (anni 2008 e 2009), come ha

voluto sottolineare la legge finanziaria 2008 soprattutto all'art. 3, comma 90 che ne limita la vigenza ai soli due anni.

La stabilizzazione rappresenta una deroga alla procedura ordinaria del concorso pubblico proprio perché con essa il reclutamento si realizza attraverso un percorso riservato ad una platea ristretta di soggetti. Al fine di renderla compatibile con l'assetto costituzionale, essa può essere legittimamente attivata dalle amministrazioni laddove le stesse garantiscano in sede di programmazione triennale del fabbisogno un accesso dall'esterno adeguato in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire.

Come corollario del primo pilastro della concorsualità vi è questo secondo che indirizza gli enti verso una corretta ripartizione dei posti da ricoprire a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno.

Come indicato anche dalla circolare n. 5/2008, la normativa sulla stabilizzazione, come quelle sul reclutamento ordinario, non può avere una portata vincolante e non determina in capo ai possibili destinatari un diritto soggettivo alla assunzione, neppure in presenza di vuoti di organico. Questo è un altro pilastro. Richiamando la sentenza Tar Veneto, sez. II, del 19 ottobre 2007, n. 3342 "la stabilizzazione del personale non costituisce affatto un obbligo per l'amministrazione" ed essendo una facoltà discrezionale "correlativamente non esiste alcun diritto dell'interessato a ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un'aspettativa di mero fatto".

Altri punti fermi da rimarcare sono:

- per stabilizzare occorre avere la disponibilità in dotazione organica e la stessa dotazione non può piegarsi alle aspettative dei lavoratori in possesso dei requisiti, ma deve piuttosto rispondere all'effettivo fabbisogno dell'amministrazione connesso con le competenze istituzionali attribuite;
- è escluso dalla stabilizzazione il personale dirigenziale, quello assegnato ad uffici di diretta collaborazione con il vertice politico ed ogni altro incarico caratterizzato dalla natura fiduciaria del conferimento;
- la tipologia di rapporto di lavoro da prendere in considerazione ai fini del calcolo del requisito temporale è quella di lavoro subordinato a tempo determinato. Le tipologie di lavoro autonomo non possono essere prese in considerazione in quanto sono espressione di contratti di lavoro del tutto esterni alla struttura e non possono creare neppure aspettative in capo ai titolari di contratto.

Risorse finanziarie stanziare

Assumere a tempo indeterminato le unità di personale in possesso dei requisiti doveva comportare un impegno in termini finanziari che non c'è stato.

La legge finanziaria 2007 ha previsto, per lo stesso anno, per i Ministeri, le agenzie e gli enti Pubblici non economici un fondo di 24 milioni di € che ha consentito la stabilizzazione di circa n. 800 unità di personale.

Agli enti di ricerca sono stati destinati 30 milioni di € e sono state stabilizzate n. 801 unità di personale.

Per il 2008 e il 2009 per i Ministeri, le Agenzie e gli Enti Pubblici non economici sono previste, per le stabilizzazioni risorse pari, rispettivamente al 40% e al 10% del turn over e sono in corso per l'anno 2008 n. 812 stabilizzazioni.

Per il 2008 e il 2009 gli Enti di ricerca possono utilizzare per le stabilizzazioni risorse pari al 100% del turn over e sono in corso per l'anno 2008 n. 550 stabilizzazioni.

In assenza di risorse specifiche tutte le altre amministrazioni potevano procedere alle stabilizzazioni solo se avevano a disposizione risorse proprie, nel rispetto dei vincoli posti alle assunzioni.

ALLEGATO C - Normativa speciale introdotta dal Ministro Brunetta

Sezione 1 – Responsabilità dirigenziale (articolo 36, commi 3 e 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall'art. 17, comma 26, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, come modificato dalla relativa legge di conversione)

Per combattere gli abusi in materia di utilizzo del lavoro flessibile occorre spostare l'attenzione da soluzioni di tipo restrittivo che vincolano aprioristicamente l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile, in una logica di sfiducia nella capacità della dirigenza di governare e gestire correttamente gli strumenti organizzativi messi a disposizione dalla legge, a misure di responsabilizzazione della dirigenza medesima. Dette misure si esprimono con l'esplicita previsione della sanzione ("al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato"), da comminare a seguito di giudizio negativo emerso dall'esame del rapporto informativo rimesso "ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286" in evoluzione, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, verso gli Organismi indipendenti di valutazione delle performance di cui all'art. 14 del decreto medesimo.

Detta sanzione si applica anche qualora l'utilizzo improprio si riferisca ai contratti flessibili relativi a rapporti di lavoro autonomo. L'art. 7, comma 6, del d.lgs n. 165 del 2009, come integrato, nella parte finale, dal comma 27 dell'art. 17, del decreto legge n. 78 del 2009, dispone, che "Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto". Estende così ai contratti di lavoro autonomo, nella forma della collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa, tanto il monitoraggio quanto la responsabilità dirigenziale sopradescritta. Quest'ultima responsabilità si aggiunge a quella di tipo amministrato prevista dallo stesso articolo 7, comma 6, per il caso in cui l'irregolarità commessa dal dirigente si sia concretata nel ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o per l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati.

Sezione 2 - Monitoraggio del lavoro flessibile (articolo 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall'art. 17, comma 26, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, come modificato dalla relativa legge di conversione)

L'art. 36, comma 3, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 17, comma 26, del decreto legge n. 78 del 2009 recita: "Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le amministrazioni redigono, senza nuovi o

maggiori oneri per la finanza pubblica, un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato".

Il successivo comma 4 dello stesso articolo 36 aggiunge che "Le amministrazioni pubbliche comunicano, nell'ambito del rapporto di cui al precedente comma 3, anche le informazioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

La novella all'art. 36 del d.lgs 165/2001, in particolare quella di cui al comma 3, ha una forte valenza strategica per vari ordini di motivi.

Oltre a istituire il monitoraggio, la novella consente di superare la residua disciplina specialistica che la precedente formulazione dell'art. 36 dettava in materia di durata massima dei contratti di lavoro flessibile da parte delle amministrazioni pubbliche. Si ricorda che la previsione normativa precedente circoscriveva l'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio non superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

Un primo punto di rilevanza strategica della novella scaturisce, pertanto, dal fatto che il superamento del predetto vincolo risponde all'esigenza di far convergere il sistema, ove compatibile con l'assetto costituzionale delineato per l'apparato pubblico, con quello del settore privato.

Si tratta di un processo di omogeneizzazione già avviato con l'art. 49 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 e proseguito con il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33, che per la prima volta ha esteso alle amministrazioni pubbliche il ricorso alle prestazioni di lavoro accessorio di cui all'articolo 70 D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Nello stesso senso si è mossa da ultimo la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) che all'art. 2, commi da 143 a 149, prevede interventi di modifica alla disciplina del contratto di somministrazione e del lavoro accessorio di cui al citato D.lgs n. 276 del 2003 con importanti riflessi anche sulle amministrazioni pubbliche ed un'ulteriore estensione alle stesse dei casi di utilizzo del lavoro flessibile.

L'omogeneizzazione della disciplina si fonda, oltre che sull'esigenza di rispondere alle necessità organizzative delle amministrazioni pubbliche, anche sul fatto che la normativa del settore privato, ove correttamente applicata dal datore di lavoro pubblico, contiene in sé gli interventi di garanzia e tutela del lavoratore volti a prevenire un utilizzo distorto dei contratti di lavoro atipici.

Sezione 3 – Reclutamento speciale (articolo 17, commi da 10 a 13, del d.l. 78/2009)

Per ripristinare le procedure di reclutamento tramite concorso pubblico il decreto legge 78/2009 (articolo 17 commi da 10 a 13) ha previsto procedure speciali per il triennio 2010-2012.

Si tratta di disposizioni che prevedono, per quella platea di lavoratori subordinati a tempo determinato individuata dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 come possibili destinatari di stabilizzazione, la possibilità di indire procedure concorsuali pubbliche con una riserva di posti non superiore al 40% di quelli messi a concorso (art. 17, comma 10, d.l. 78/2009).

Inoltre, per le suddette categorie di personale, unitamente ai titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa in possesso dei requisiti richiesti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008, sono contemplate procedure speciali per titoli ed esami volti a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata (art. 17, comma 11, d.l. 78/2009).

Altra procedura è quella che riguarda il personale che, avendo maturato i requisiti previsti per la stabilizzazione in qualifiche per le quali non è richiesto un titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, che abbia la professionalità richiesta e i requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego, può accedere ad assunzioni a tempo indeterminato nelle stesse qualifiche previa adozione di apposite graduatorie da parte della relativa amministrazione (art. 17, comma 12, d.l. 112/2009).

Le amministrazioni devono, alla luce delle suddette disposizioni, valutare nella loro programmazione del fabbisogno, la possibilità di destinare il 40% delle risorse finanziarie per l'indizione dei suddetti concorsi (art. 17, comma 13, d.l. 78/2009).