

Direttiva n. 7 del 30 aprile 2007

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)
Loro Sedi

Agli Enti di ricerca
(tramite i Ministeri
vigilanti)
Roma

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

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

E p. c.

Alla Scuola Superiore della Pubblica
Amministrazione
Roma

Alla Conferenza dei Rettori delle Università italiane

All'Unioncamere

Direttiva riguardante l'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione.

Premessa

La legge finanziaria per l'anno 2007 ha previsto la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di procedere alla stabilizzazione del personale, utilizzato con contratti di natura temporanea, ma con riferimento a fabbisogni permanenti dell'amministrazione. Si tratta del primo atto di un processo che interesserà tutto il fenomeno del precariato presente nelle pubbliche amministrazioni e che dovrà trovare soluzione nell'arco della legislatura così come previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche del 6 aprile 2007 attraverso l'applicazione delle disposizioni contenute nei commi 417, 418, 558, 565, 566 e 1156 lett. F della legge 27 dicembre 2006, n. 296. I processi di stabilizzazione potranno essere effettuati nei limiti della disponibilità finanziaria stabilita nella

medesima legge e nel rispetto delle disposizioni vigenti in tema di dotazioni organiche e di programmazione triennale dei fabbisogni.

1. Articolo unico, comma 519, della legge finanziaria: stabilizzazione del personale a tempo determinato nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici.

Il comma 519 destina, per l'anno 2007, il 20% del fondo di cui al comma 96, dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come incrementato dal comma 513 della legge, alla stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale, assunto a tempo determinato, in servizio da almeno tre anni, anche non continuativi alla data di entrata in vigore della legge medesima, o che maturi tre anni, anche dopo l'entrata in vigore della legge, in virtù di contratti stipulati prima del 29 settembre 2006, oppure non più in servizio ma che abbia maturato il requisito dei tre anni di servizio, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore all'entrata in vigore della legge.

Le amministrazioni che attingono al fondo sopra richiamato sono quelle individuate dall'articolo 1, comma 95, della legge n. 311 del 2004 e, dunque, le sole amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

Le amministrazioni pubbliche non richiamate espressamente nel comma 519 (cioè quelle amministrazioni non direttamente destinatarie dei commi 95 e 96 dell'articolo 1, della legge n. 311/2004), in quanto sottoposte a specifiche disposizioni in materia di assunzioni, quali ad esempio i commi 101, 102 e 105 della legge n. 311 del 2004 (Aci, Consigli nazionali degli ordini, federazioni, Università o Camere di commercio), adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dal medesimo comma 519 in termini di requisiti e modalità di assunzione, tenendo conto delle relative peculiarità e nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio e delle specifiche disposizioni in materia di assunzioni e di tetti di spesa. Nell'ambito della propria potestà regolamentare le amministrazioni non richiamate dal c. 519 disciplineranno la proroga dei contratti in essere con il personale in possesso dei requisiti previsti dalla legge finanziaria sino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione.

In particolare si ricorda, relativamente alle Università, che le procedure di stabilizzazione riguardano il solo personale di cui al comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001. Le Università procederanno alla stabilizzazione del proprio personale nell'ambito e nei limiti delle programmazioni di cui al c. 105 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nel rispetto delle procedure e dei vincoli ivi previsti.

Con il medesimo fondo di cui al c. 95 dell'art. 1 della legge 311/2004, a norma del comma 940, si provvederà alla stabilizzazione del personale fuori ruolo operante

presso il Parco nazionale del Gran Sasso dei Monti della Laga e del Parco nazionale della Maiella, per un ammontare pari a 2.000.000 di euro a decorrere dal 2007. La stabilizzazione avviene nei limiti del finanziamento, secondo le norme sul reclutamento, e limitatamente a tale comma 940 anche in soprannumero, relativamente al personale in possesso dei requisiti indicati nel comma 519.

Inoltre gli enti parco richiamati stipulano nuovi contratti a tempo determinato subordinato, a decorrere dal 1° gennaio 2007, al personale che già vi presta attività professionale, fino alla definitiva stabilizzazione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2008.

2. Presupposti per la stabilizzazione.

Le amministrazioni destinatarie delle disposizioni di cui al comma 519 citato, nel procedere alla stabilizzazione del personale che presenterà apposita domanda, faranno riferimento alle indicazioni che seguono.

In primo luogo occorre chiarire che il legislatore è intervenuto con la finalità di sanare situazioni che si protraggono da lungo tempo e che hanno disatteso le norme che regolano il sistema di provvista di personale nelle pubbliche amministrazioni e creato diffuse aspettative nei dipendenti così assunti, anche in violazione dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Infatti, come già diffusamente sottolineato nella Circolare n. 3 del 2006 del Ministro per la funzione pubblica, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato corrisponde alla necessità di fare fronte ad esigenze temporanee delle amministrazioni, mentre nelle situazioni oggetto della stabilizzazione prevista dalla legge finanziaria per l'anno 2007 di fatto si sono utilizzate tipologie di lavoro temporaneo per esigenze permanenti dell'amministrazione e non esternalizzate.

Inoltre, occorre ricordare che sebbene la natura delle disposizioni di cui si tratta possa essere considerata derogatoria rispetto alle normali procedure di assunzione, in quanto finalizzata a sanare le situazioni sopra descritte, occorre necessariamente inquadrare la loro applicazione nel sistema delle norme vigenti in materia.

Ciò comporta la necessità che sia accertata la vacanza in organico rispetto alla qualifica da assumere, la quale dovrà risultare dalla dotazione organica vigente e dalla programmazione del fabbisogno appositamente aggiornata a norma dell'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, anche tenuto conto dei processi di riorganizzazione in corso in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi da 404 a 416, e da 440 a 445 della legge n. 296 del 2006, per le amministrazioni ivi indicate. Le dotazioni organiche verranno modificate, qualora necessario, per consentire le trasformazioni dei rapporti di lavoro in coerenza con la programmazione triennale dei fabbisogni di personale esclusivamente ad invarianza della spesa teorica complessiva anche nell'ambito dei processi avviati con i commi 404 e seguenti e 440 e seguenti della legge finanziaria per il 2007 e nel rispetto comunque di quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. 165/2001.

Le autorizzazioni alle assunzioni in questione vengono concesse con le modalità di cui all'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Dovrà, inoltre, essere rispettato il requisito del possesso del titolo di studio per l'accesso dall'esterno nelle singole qualifiche, previsto dai vigenti sistemi di classificazione. E' possibile derogare a tale requisito esclusivamente per il personale assunto e inquadrato per legge o sulla base di procedure che prevedevano al tempo titoli di studio diversi.

Infine, come peraltro espressamente previsto dal comma 519, dovrà essere rispettato il principio posto dall'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dell'accesso tramite procedure selettive, con la conseguenza che qualora occorra procedere alla stabilizzazione di personale che non abbia sostenuto "procedure selettive di tipo concorsuale", la stabilizzazione per tale personale sarà subordinata al superamento di tali procedure che saranno a tal fine disposte dalle amministrazioni che dovranno assumere definitivamente i dipendenti interessati.

Considerata la finalità delle disposizioni, di cui al comma 519, le quali, come ricordato, intervengono a sanare una situazione di fatto creata in conseguenza di un utilizzo improprio delle tipologie di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni e trattandosi di assunzione riservata e non aperta, si ritiene che si debba prescindere, al riguardo, dal principio del previo esperimento delle procedure di mobilità e dalla procedura di cui all'articolo 34-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, cui si deve dar corso obbligatoriamente quando si bandiscono concorsi pubblici che garantiscono l'adeguato accesso dall'esterno in ossequio ai principi sanciti dalla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale sul tema.

3. Requisiti per accedere alle procedure di stabilizzazione.

La stabilizzazione riguarda il solo personale non dirigenziale, che abbia maturato o maturerà il requisito di tre anni di servizio complessivi, e, nel darvi corso, le amministrazioni seguiranno il seguente ordine di priorità.

Saranno stabilizzati in primo luogo i dipendenti che hanno maturato il requisito dei tre anni di servizio nella medesima amministrazione.

In secondo luogo si procederà per coloro che abbiano raggiunto il predetto requisito presso diverse amministrazioni. In tal caso la stabilizzazione avviene con l'ultima amministrazione nella quale si è prestato servizio e nell'ambito dell'ultima qualifica rivestita per la quale si dovrà sostenere apposita procedura selettiva qualora il personale in questione non sia stato assunto mediante prova selettiva di natura concorsuale.

L'amministrazione che procede alla stabilizzazione può fare utilmente riferimento a procedure selettive svolte presso altre amministrazioni solo se riferibili alla qualifica per la quale si stipula il contratto a tempo indeterminato. Diversamente occorrerà procedere ad una nuova selezione.

Infine, coloro che abbiano stipulato un contratto anteriormente alla data del 29 settembre 2006, e che, pertanto, debbono ancora maturare il requisito dei tre anni di servizio, saranno stabilizzati successivamente alla scadenza del triennio. È questo il caso dei contratti a tempo determinato stipulati dal Ministero per i beni e le attività

culturali ai sensi dell'articolo 1, comma 596, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Anche per tale personale occorrerà predisporre procedure selettive.

Possono accedere alle procedure di stabilizzazione anche coloro che siano stati assunti a tempo determinato mediante procedure "previste per legge", sempre nel rispetto del requisito dei tre anni di servizio. Rientrano in questa categoria, tra l'altro, coloro i quali sono soggetti alla normativa di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, cioè le assunzioni obbligatorie mediante avvio degli iscritti nelle liste di collocamento con chiamata numerica e nominativa ai sensi della normativa vigente, nonché il personale reclutato mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo.

Per coloro che sono stati assunti con procedure non concorsuali sarà necessario disporre apposite prove selettive.

In generale sono da ritenersi esclusi dall'intero processo di stabilizzazione, del personale con rapporti di lavoro flessibile i contratti di lavoro a tempo determinato afferenti gli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica. Questi ultimi sono, infatti, caratterizzati, per loro stessa natura, dalla temporaneità, in quanto legati da un particolare rapporto fiduciario con il vertice politico e, pertanto, sono destinati naturalmente a concludersi con la scadenza del mandato o le dimissioni di questo.

Sono, altresì, da ritenersi esclusi i lavoratori in somministrazione utilizzati da pubbliche amministrazioni in quanto il contratto di lavoro, in forza del quale gli stessi effettuano temporaneamente la prestazione lavorativa presso un soggetto terzo, viene stipulato con l'Agenzia di somministrazione della quale i medesimi sono dipendenti.

4. Le procedure di stabilizzazione.

Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia regolamentare e nel rispetto delle relazioni sindacali, definiranno le proprie procedure di stabilizzazione in coerenza con i principi sanciti dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, con particolare riferimento a quanto stabilito nel comma 3, del medesimo articolo, in tema di pubblicità, trasparenza e pari opportunità delle procedure di reclutamento del personale.

Ciò comporta la necessità che le amministrazioni provvedano a pubblicizzare l'avvio delle procedure di stabilizzazione mediante avviso anche nel caso in cui si non si debba dare corso alle richiamate prove selettive di natura concorsuale in quanto le medesime siano state già espletate precedentemente all'assunzione a tempo determinato del personale che si stabilizza.

Nell'avviso saranno indicati i requisiti ed i criteri necessari per poter presentare le relative domande di stabilizzazione, nonché le sedi presso le quali sarà effettuata l'assunzione in riferimento alle risultanze della programmazione triennale dei fabbisogni. È, inoltre, opportuno che i dipendenti che aspirano alla stabilizzazione dichiarino, nella domanda che presenteranno a tal fine, di non avere presentato analoga domanda presso altra amministrazione, considerato che l'amministrazione

presso la quale presta servizio continua ad avvalersene nelle more della conclusione delle procedure di stabilizzazione.

Le amministrazioni quindi predisporranno graduatorie distinte per categoria e profili sulla base dell'anzianità di servizio al fine di dare soluzione, innanzitutto, ai fenomeni di precariato che si sono succeduti e stratificati da lungo tempo. Nell'ambito della propria autonomia organizzativa e regolamentare potranno essere previsti ulteriori titoli, anche riferiti all'esperienza professionale in possesso, al fine di predisporre le graduatorie per la trasformazione. A tali graduatorie non si applicano le disposizioni sulla validità e proroga previste per le graduatorie predisposte a seguito di concorsi pubblici, trattandosi di procedura speciale che mira ad assicurare anche nel tempo la trasformazione del rapporto di lavoro.

Successivamente alla pubblicazione dell'avviso, le amministrazioni comunicheranno i dati relativi al numero dei dipendenti da assumere a tempo indeterminato ed alle domande ricevute al Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni ed al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGOP, con i necessari riferimenti alla programmazione triennale dei fabbisogni ed alle dotazioni organiche vigenti sulla base di apposite note circolari che verranno prossimamente emanate.

Infine si ricorda che il comma 519 dispone la proroga ex lege dei contratti relativi al personale destinatario della stabilizzazione fino alla stipula del contratto a tempo indeterminato. Detta proroga opera direttamente per le amministrazioni dello Stato, mentre per gli altri enti, non ricompresi nel comma 519, occorrerà che i medesimi adeguino a tale scopo i propri regolamenti.

5. Le disposizioni relative ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa

Il comma 529 prevede che per il triennio 2007-2009 le pubbliche amministrazioni che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, secondo le disposizioni vigenti, riserveranno una percentuale del sessanta per cento del totale dei posti programmati a soggetti con i quali abbiano stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Tale disposizione trova applicazione nei confronti delle amministrazioni di cui al comma 520 e 523, nonché delle amministrazioni che recepiscono la disposizione nei propri regolamenti. Per gli enti di ricerca il c. 529 si applica anche con riferimento ai soggetti titolari di assegni per la collaborazione ad attività di ricerca, per i quali detti enti regolamenteranno le specifiche riserve.

Requisito necessario per accedere alla riserva di posti è costituito dalla durata complessiva del contratto che deve essere di un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006 nell'ambito del settore in cui si vuole ricoprire il fabbisogno di personale a tempo determinato.

La legge finanziaria si riferisce ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa che sono stati stipulati dalle amministrazioni al di fuori delle previsioni dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel testo vigente prima della modifica apportata dal decreto legge n. 223 del 2006, come convertito dalla legge n. 248 del 2006, attraverso i quali si è fatto fronte alle ordinarie esigenze di servizio, in carenza dei presupposti di straordinarietà dell'esigenza e di provata competenza che giustificavano, allora come oggi, il ricorso alle collaborazioni esterne.

Pertanto, anche questa previsione trova la sua ragione nella volontà di sanare i comportamenti delle amministrazioni non in linea con le norme vigenti in tema di organizzazione e di reclutamento.

6. Enti di ricerca.

Per l'anno 2007, per le specifiche esigenze degli enti di ricerca e ai sensi del comma 520 dell'articolo 1, L. n. 296/2006, è costituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito fondo. Tale fondo è destinato alla stabilizzazione di ricercatori, tecnologi, tecnici e personale impiegato in attività di ricerca in possesso dei requisiti temporali e di selezione di cui al comma 519, nonché all'assunzione dei vincitori di concorso nell'ambito delle dotazioni organiche vigenti.

Per l'anno 2007 è previsto uno stanziamento pari a 20 milioni di euro, mentre dall'anno 2008 lo stanziamento ammonta a 30 milioni di euro annui.

All'utilizzo di tale fondo si provvede con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ciò comporta che possono aspirare alla stabilizzazione presso i predetti enti coloro che siano stati assunti con un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato per le qualifiche ed i profili ivi indicati ed impiegato effettivamente in attività di ricerca, quindi con esclusione, relativamente a tale fondo, del personale assunto con qualifiche e profili non attinenti all'attività di ricerca ed utilizzato in funzioni amministrative di supporto non finalizzate all'attività di ricerca. Tale personale amministrativo potrà essere stabilizzato secondo i requisiti e le modalità di cui al c. 519.

Gli enti di ricerca, nell'ambito delle nuove programmazioni triennali dei fabbisogni, individueranno i nuovi fabbisogni che, ove mancanti, potranno portare ad un aggiornamento della dotazione organica, quantitativa e qualitativa, esclusivamente ad invarianza di spesa totale, trasformando i posti vacanti per la spesa equivalente, in considerazione della priorità riservata dal legislatore alla stabilizzazione dei contratti di lavoro a termine.

Per quanto concerne i requisiti necessari per la stabilizzazione si rinvia a quanto evidenziato nel paragrafo 3 della presente direttiva.

7. Indirizzi in materia di ricorso ai contratti di lavoro flessibili.

Da ultimo si richiama l'attenzione delle amministrazioni sulla necessità di rispettare le disposizioni vigenti in tema di ricorso alle forme di lavoro flessibile in generale, e di contratti a tempo determinato in particolare, contenute nell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come di recente modificato dal decreto legge n. 4 del 2006. Tale articolo dispone che i datori di lavoro pubblici possono ricorrere, in particolare, ai contratti a tempo determinato solo per esigenze "temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea".

Le disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2007 sono finalizzate a sanare situazioni non in linea con le normative sopra richiamate, e con la normativa previgente, in quanto molte amministrazioni hanno stipulato diversi contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, peraltro spesso con i medesimi lavoratori, per far fronte ad esigenze durature che potevano essere soddisfatte, ad esempio, con processi di riqualificazione o riconversione.

Le scelte organizzative compiute in violazione delle disposizioni dell'articolo 36 citato non corrispondono ai principi di buon andamento cui deve uniformarsi l'azione amministrativa e comportano un danno all'amministrazione non solo in termini di costi ma anche di immagine, in quanto generano aspettative nei lavoratori assunti con contratti a tempo determinato che difficilmente possono avere riscontro, considerata la necessità di contenere i costi della pubblica amministrazione affermata costantemente dalle leggi finanziarie. Si ricordano pertanto anche i limiti di spesa di cui al comma 187 dell'art. 1 della legge 266/2005, così come modificato dal comma 538 dell'art. 1 della legge 296/2006 e le responsabilità in materia del personale dirigente che instaura detti rapporti di lavoro in violazione delle norme richiamate. Le amministrazioni dovranno operare esclusivamente attraverso le competenze presenti al proprio interno anche attraverso l'adozione di moduli organizzativi flessibili.

Gli organi di controllo interno vigilano sulla corretta applicazione della normativa richiamata nel presente paragrafo e segnalano alle sezioni competenti della Corte dei Conti la violazione delle norme in materia di ricorso ai contratti di lavoro flessibile.

IL MINISTRO
PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Luigi Nicolais