

Bozza 24 marzo 2007

Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni

Circolare n.

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

Alla Scuola Superiore della Pubblica
Amministrazione
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 il Ministero
dell'Università e della ricerca)
Roma

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

OGGETTO: articolo 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per l'anno 2007).

Premessa

La legge finanziaria per l'anno 2007 ha previsto la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di procedere alla stabilizzazione di personale, utilizzato con contratti di natura temporanea, ma con riferimento ad esigenze durature dell'amministrazione. Tale stabilizzazione potrà essere effettuata nei limiti della disponibilità finanziaria stabilita nella medesima legge e con il rispetto delle disposizioni in tema di dotazioni organiche.

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 citate espressamente nel comma 519, 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.

In particolare si ricorda, relativamente alle Università, che le procedure di stabilizzazione riguardano il solo personale tecnico-amministrativo, con esclusione dei ricercatori, considerate la specificità del loro ordinamento nonché la contestuale previsione nella medesima legge finanziaria di specifiche norme che li riguardano.

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 di 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 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 e delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi da 404 a 416, della legge n. 296 del 2006.

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.

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 sarà subordinata al superamento di tali procedure che saranno a tal fine disposte dalle amministrazioni che assumeranno definitivamente tali dipendenti.

Considerata la finalità delle disposizioni, di cui al comma 519, le quali, come ricordato, intervengono a sanare una situazione di fatto creatasi 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.

Si ricorda, inoltre, che restano ferme le percentuali destinate a garantire 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 provvederà per coloro che abbiano raggiunto il predetto requisito in diverse amministrazioni. In tal caso la stabilizzazione avviene nell'ultima amministrazione nella quale si è prestato servizio e con l'ultima qualifica rivestita.

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.

Possono accedere alle procedure di stabilizzazione anche coloro che siano stati assunti a tempo determinato mediante procedure "previste per legge". Rientrano in questa categoria 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 diverse 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 negli uffici di diretta collaborazione. 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 effettuano temporaneamente la prestazione lavorativa presso un soggetto terzo, è stipulato con l'Agenzia di somministrazione della quale 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 nel rispetto dei 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 con appositi avvisi pubblici dell'avvio delle procedure di stabilizzazione 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. Dovrà, inoltre, essere specificato in che termine deve essere data comunicazione ai soggetti interessati ai sensi della legge n. 241 del 1990, così come, successivamente modificata ed integrata dalla legge n. 15 del 2005.

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.

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.

Infine si ricorda che il comma 519 dispone la proroga ex lege dei contratti relativi al personale destinatario della stabilizzazione fino all'avvenuta trasformazione del contratto. La deroga alla vigente disciplina sul rinnovo dei contratti a tempo determinato è disposta dal legislatore per le finalità già richiamate al paragrafo 2 della presente circolare. Mentre la proroga in questione opera direttamente per le amministrazioni dello Stato, per gli altri enti occorrerà che i medesimi lo prevedano nei propri regolamenti.

4. 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.

Le amministrazioni destinatarie della disposizione sono le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, indicate al comma 523.

Requisito necessario per accedere alla riserva di posti è costituito dalla durata complessiva del contratto che deve essere di un anno raggiunto alla data del 29 settembre.

La legge finanziaria si riferisce a quei 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.

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.

IL MINISTRO
PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI