



Circolare sulle stabilizzazioni 2008, alcune considerazioni

Abbiamo già espresso [il nostro giudizio](#) rispetto alla direttiva n° 5 2008 del dipartimento della funzione pubblica, chiedendone il ritiro. In questa nota vi proponiamo una analisi più dettagliata volta ad evidenziarne le contraddizioni.

Nelle linee di indirizzo per l'interpretazione delle norme sulla stabilizzazione contenute nella finanziaria 2008 si conferma che le disposizioni speciali in materia di "stabilizzazione" si configurano come modalità di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni in deroga al concorso pubblico.

Il presupposto, come già scritto nella direttiva 7 del 30 aprile 2008, è la volontà del legislatore *"di porre rimedio alle situazioni irregolari determinatesi come effetto dell'utilizzo del lavoro flessibile per esigenze permanenti legate al fabbisogno ordinario, situazioni assimilate a forme di precariato ritenute poco compatibili con i principi che sono alla base dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni"*. Sempre in premessa si chiarisce che il riferimento dell'art. 3, comma 90 alla necessità del concorso pubblico per l'accesso ai ruoli della PA sarebbe un'enunciazione di principio *"che serve a ricordare il carattere speciale delle disposizioni sulla stabilizzazione"*.

Fatte queste condivisibili affermazioni, la nuova direttiva, che a differenza della 7 2008 non è stata concordata con i sindacati, contiene subito una considerazione di natura "politica" della quale ci chiediamo il senso.

"E' opportuno segnalare" –si afferma- "che la disciplina in argomento ha determinato come effetto una forte aspettativa in capo agli interessati nonché un condizionamento sulle scelte gestionali degli enti che spesso hanno elaborato il loro fabbisogno di personale per rispondere alle pressioni interne, anche di origine sindacale, che ne sono derivate."

Incredibile, poi, l'affermazione per cui i commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge finanziaria sarebbero il *"frutto di emendamenti all'originario disegno di legge finanziaria 2008 presentato dal Governo ...espressione della pressione sociale e politica"*

Proseguendo nella lettura del testo si notano molte contraddizioni e alcune pericolose interpretazioni restrittive che confermano linee già espresse dalla funzione pubblica.

Per la direttiva, dalla lettura combinata dei diversi commi della finanziaria risulta che destinatarie delle norme previste dalla finanziaria sono tutte le amministrazioni ma la procedura *"non costituisce affatto un obbligo per l'amministrazione"* essendo una facoltà discrezionale e *"correlativamente non esiste alcun diritto dell'interessato a ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un'aspettativa di mero fatto"*. Viene sposata la linea del Tar del Veneto con una scelta evidente di forzare in senso restrittivo la normativa. In realtà altre pronunce e la quasi totalità della dottrina affermano che una volta composte le graduatorie si configuri un vero e proprio diritto soggettivo all'assunzione. Un diritto perfetto.

La parte più rilevante è quella dedicata alla stabilizzazione dei collaboratori dove l'attività creativa del dipartimento della funzione pubblica è stata più intensa.



Infatti mentre si conferma [il parere della ragioneria generale dello stato](#) circa il percorso in due tappe per la stabilizzazione dei collaboratori coordinati e continuativi, discutibile ma forse dotato di senso, si vincola il passaggio a tempo indeterminato alla riserva prevista dall'art. 3 comma 106 della legge finanziaria. Sulla base di questo pregiudizio ideologico che è alla base della chiara scelta di contrastare l'applicazione delle norme sulla stabilizzazione dei collaboratori così come emanate dal parlamento la funzione pubblica propone un percorso restrittivo rispetto a quello indicato dalla ragioneria generale dello stato, aggiungendo, che la stabilizzazione a tempo indeterminato può avvenire soltanto con le modalità indicate dall'art. 3, comma 106 della legge finanziaria 2008.

A detta della funzione pubblica la finanziaria configurerebbe un percorso diverso tra tempi determinati e collaboratori. Con una interpretazione che definire forzata sarebbe poco, si richiama la disciplina della legge finanziaria 2007 nella quale si prevedeva, come sappiamo, una riserva del 60% nei concorsi a tempo determinato.

La legge finanziaria 2008 confermerebbe questo diverso apprezzamento per le due tipologie contrattuali perché nel contesto dall'art. 3, comma 106, anziché introdurre una riserva di posti nei concorsi pubblici pari al 20% prevederebbe solo una valorizzazione dell'attività svolta.

Coerentemente con questo impianto la proroga dei contratti che avverrà in deroga al regime restrittivo previsto dall'art. 36 del d.lgs 165/2001 non potrà riguardare i collaboratori.

La direttiva richiama la natura autonoma del contratto e l'essere, sulla carta, legato ad un obiettivo o progetto specifico così come prevede l'articolo 7 comma 6 del d.lgs 165/2001.

Ma se così fosse i collaboratori non dovrebbero essere stabilizzati. Il presupposto è infatti la violazione di quella normativa operata dalle amministrazioni.

La strada sarebbe quindi quella della prioritaria trasformazione a tempo determinato così come indicato dalla ragioneria generale dello stato, perché in quel caso i contratti potrebbero derogare ai nuovi limiti dell'articolo 36 del d.lgs 165/2001.

In realtà la finanziaria non contiene alcuna distinzione. Parla infatti di "stabilizzazione", processo definito dalla stessa circolare **una procedura "speciale" di assunzione le cui modalità sono definite dalla direttiva n. 7/2007, e cioè attraverso lo svolgimento di una prova selettiva, riservata e non aperta, qualora il candidato non abbia già sostenuto una prova selettiva per l'accesso.**

Per il legislatore il presupposto per accedere a questo meccanismo di assunzione che ha una finalità chiaramente risarcitoria sono di carattere esclusivamente temporale. In sostanza si presuppone che l'utilizzo dei contratti a termine come dei contratti di collaborazione per il tempo previsto abbia configurato un abuso nell'utilizzo della specifica forma contrattuale.

Una procedura diversa da quella indicata per collaboratori e tempi determinati si prevede per gli altri lavoratori flessibili a conferma di quanto diciamo. Inoltre si mantiene la possibilità di bandire concorsi a tempo determinato con riserva del 60% per i collaboratori che abbiano un anno di anzianità. Ma si tratta di un percorso diverso che presuppone per l'accesso un requisito temporale diverso. Altra procedura ancora è quella prevista dal comma 106 che prevede una riserva del 20% nelle assunzioni per i tempi determinati e il riconoscimento dei titoli nei concorsi per il collaboratori.



Si tratta come è evidente di opportunità diverse che invece la funzione pubblica ha “compresso” in un unico percorso.

Ma le contraddizioni sono anche altre.

Per esempio si dice che non sarebbero riconducibili al percorso di stabilizzazione quelle forme di lavoro che non manifestano un coordinamento significativo e un’ apprezzabile continuità. Chi dovrebbe fare questa verifica?

Oppure si vuole dire che sono stabilizzabili tutti i lavoratori autonomi impropriamente utilizzati dalle amministrazioni e quindi non solo i co.co.co.? Se così fosse l’affermazione avrebbe un senso altrimenti rimanda ad procedimento di verifica che ci sembra complicato. La qualificazione della natura subordinata o meno di un rapporto di lavoro è competenza della magistratura. La legge con il riferimento ai tre anni di anzianità ha introdotto una sorta di presunzione dell’utilizzo distorto di questa forma flessibile. E tanto basta.

Inoltre non si rileverebbero nella normativa *“elementi interpretativi che possano giustificare la cumulabilità, ai fini della maturazione del requisito temporale, di esperienze lavorative maturate con tipologie contrattuali diverse. “Anzi la diversa rilevanza data dal legislatore ai vari contratti esclude la predetta cumulabilità in quanto si tratterebbe di sommare elementi temporali qualitativamente non omogenei.”*

Quindi, poniamo il caso, se un lavoratore è stato utilizzato prima con una partita iva poi con un contratto di collaborazione svolgendo mansioni equiparabili al lavoro subordinato sempre e comunque, non maturerebbe i requisiti ma è la stessa direttiva ad affermare che bisogna verificare l’effettivo grado di coordinamento e continuità della prestazione.

Sorprende particolarmente l’affermazione per cui in virtù della configurazione del nuovo articolo 36 e della deroga ai limiti ivi previsti per la durata dei contratti a termine per fondi esterni, sarebbero esclusi dalla nuova stabilizzazione i lavoratori che non sono collocati su fondi ordinari.

“Sempre in una logica di lettura complementare delle norme sulla stabilizzazione con l’art. 36 del d.lgs 165/2001, ed in particolare del suo comma 11, sono esclusi dalla predetta procedura i contratti di lavoro subordinato sorti nell’ambito delle attività e dei finanziamenti ivi previsti. Si tratta di ipotesi in cui l’utilizzo di lavoro flessibile corrisponde ad una necessità oggettiva legata alla temporaneità sia del finanziamento, sia dei progetti o dell’intervento programmato, temporaneità che esclude la possibilità di ricorrere a rapporti di lavoro a tempo indeterminato, non rispondendo ad esigenze rientranti nel fabbisogno ordinario delle amministrazioni contemplate. In questo caso non si generano forme di precariato o aspettative di assunzioni a tempo indeterminato.”

Questa posizione non ha alcun appiglio normativo, è una invenzione autentica.

E’ semplicemente incredibile poi l’interpretazione che si dà alla stabilizzazione dei co.co.co.

“non può essere attribuito il significato di un’equiparazione dell’attività lavorativa di tre anni di co.co.co. a quella di tre anni di tempo determinato, in quanto ciò non sarebbe coerente con l’assetto normativo illustrato.”

Illustrato da chi?



In questo contesto, non ci meraviglia l'affermazione per cui sarebbero da escludere dalla stabilizzazione anche i contratti sorti per esigenze stagionali. Figuriamoci poi il personale proveniente da appalti, infatti recita la direttiva " sembra coerentemente logico asserire che in nessun caso possano essere ammesse le stabilizzazioni di personale proveniente dalla gestione di appalti o di processi di esternalizzazione della P.A".

Dulcis in fundo : dopo averci ricordato che dalla stabilizzazione dei collaboratori sono esclusi coloro che svolgono attività di ricerca e didattica si afferma che "Alla luce della disposizione sopra richiamata è da ritenersi superato l'indirizzo espresso con la direttiva n. 7/2007 in riferimento agli assegnisti di ricerca"

Cosa significa che non si applica ai ricercatori a collaborazione e agli assegnisti la riserva del 60% nei concorsi a t.d.?

La direttiva conferma l'indirizzo della funzione pubblica che nega la rilevanza ai fini dell'anzianità dei contratti precedenti alla stabilizzazione in quanto, si dice, *"il concetto di stabilizzazione non ha una valenza giuridica e non va in nessun caso inteso come intervento volto alla trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro a tempo determinato in quanto ciò risulta incompatibile con le disposizioni previste in materia di costituzione di rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*.

Si tratta della posizione già espressa dalla funzione pubblica [nel parere al cnr](#).

Circa la programmazione triennale del fabbisogno e i piani di progressiva stabilizzazione, se da una parte sarebbe impensabile che le amministrazioni si limitassero solo ad effettuare stabilizzazioni nei prossimi anni non si capisce perché la funzione pubblica debba introdurre un vincolo preciso come quello del 50% di accessi da riservare all'esterno.

Singolare, ma in linea con il carattere ideologico del testo l'affermazione per cui *"le scelte di reclutamento devono essere orientate a garantire la funzionalità e l'efficienza dei servizi, nel rispetto dei principi di economicità, dovendo rimanere estranee alle valutazioni operate eventuali aspettative di soggetti terzi, nonché eventuali pressioni sociali sulle politiche del personale."*

Il riferimento alla durata delle procedure di stabilizzazione è poi assolutamente discutibile. Nella programmazione triennale del fabbisogno – si dice- elaborata per gli anni 2008 e 2009 non si potrà prevedere un'assunzione a tempo indeterminato mediante procedure di stabilizzazione per una disponibilità di posto che verrà a crearsi nell'anno 2010, per evitare di dare alla disciplina una vigenza ultra attiva rispetto a quella fissata dal legislatore.

Questo dove sarebbe previsto?

Positivo invece che si ribadisca l'importanza del termine del 30 aprile 2008 per la definizione dei piani di stabilizzazione. In questo caso non sono riusciti a riscrivere la legge...

Inoltre si specifica che nella programmazione triennale bisognerà prima considerare l'attuazione e la conclusione prioritaria delle procedure di stabilizzazione di cui alla legge finanziaria 2007 e poi quelle della finanziaria 2008.



In conclusione questa circolare per molti versi contraddice la stessa legge che dovrebbe interpretare

Come recentemente chiarito dalle Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza n.23031 del 02/11/2007, che conferma un orientamento già presente in giurisprudenza, la circolare, contenendo una mera interpretazione della norma, potrà non essere osservata dagli uffici sottoposti, dando una sufficiente motivazione del proprio distacco. Le motivazioni per discostarsene esistono e sono più che rilevanti.