

RELAZIONE SULLA COSTITUZIONALITÀ DELLA L.R. N.5 DEL 14/04/08

La Regione Campania, in base alla Legge Finanziaria nazionale (n.296/2006 art.1 comma 565), si è dotata di una specifica normativa per avviare i processi di stabilizzazione del personale precario in sanità con la L.R. n. 1 del 30/01/08 art. 81 modificata e integrata dalla L.R. n. 5 del 14/04/08. Tale ordinamento nel rispetto degli artt. 3 e 97 della Costituzione stabilisce al comma 2 che il personale da stabilizzare deve aver già sostenuto procedure selettive pubbliche di natura concorsuale previste da norme di legge e nel caso di personale assunto mediante procedure diverse dispone l'espletamento di procedure selettive definite dall'assessore regionale alla Sanità. Le modifiche e integrazioni previste dalla L.R. n.5 del 14/04/08 non alterano assolutamente tali prescrizioni lasciando intatto il comma 2.

Inoltre, per armonizzare i propri bilanci con quelli statali e coordinare la finanza pubblica come previsto dal comma 1 punto g) dell'art. 117 della Costituzione, al comma 1 dell'art. 81 L.R. n. 1 del 30/01/08 la Regione Campania "nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 1, comma 565, lettera c), punto 3, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), nei limiti della propria autonomia e senza alcun onere finanziario aggiuntivo, in coerenza con gli indirizzi fissati per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa nel settore sanitario, promuove la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente non dirigente degli enti del servizio sanitario regionale, in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato". L'esclusione del "personale precario dipendente dirigente", in questo comma novellata, è riferita alla dirigenza di struttura complessa e non alla dirigenza di primo livello. Tale affermazione si evince chiaramente da quanto previsto dal comma 7 della stessa legge in cui si precisa che "L'assessorato regionale alla sanità provvede a graduare le domande pervenute, sulla base dei criteri relativi ai punteggi tecnici fissati, per il personale dei ruoli amministrativo, tecnico, professionale e sanitario, dal decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220 e dal decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483" decreto, quest'ultimo, che disciplina proprio i concorsi della dirigenza di primo livello. La Regione Campania, quindi, aveva già incluso con l'art. 81 L.R. n. 1 del 30/01/08 nel processo di stabilizzazione tale personale di primo livello dirigenziale della sanità, poiché costituito da lavoratori già inseriti da molto tempo nel SSR con contratti a tempo determinato, che di fatto copre posti vacanti che già rientrano nei bilanci

di spesa della Regione concordati con lo Stato e che, come si chiarirà in seguito, non rientra nelle figure escluse dalla stabilizzazione previste dalle norme nazionali (finanziarie 2007 e 2008).

Per fugare ogni dubbio sulla questione, il Consiglio Regionale è intervenuto prima con una nota esplicativa (prot. 052/C2 del 12/2/2008) del presidente della Commissione Bilancio che ha licenziato la norma e poi con l'approvazione dalla L.R. n.5 del 14/04/08. Quest'ultima, quindi, confermando e rafforzando quanto già disposto dall'art. 81 L.R. n. 1 del 30/01/08 non contrasta assolutamente con il principio costituzionale di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (comma 1 punto g dell'art.117 della Costituzione).

Pur tuttavia il Consiglio dei Ministri ha impugnato tale L.R. n.5 del 14/04/08 in base all'art.127 della Costituzione ritenendo che la regione Campania abbia ecceduto le sue competenze riguardo ai commi 1 e 4 dell'art.1 della norma in oggetto, che ribadiscono (come del resto è stato già fatto in molte altre regioni) la stabilizzazione per il personale di primo livello dirigenziale e per il personale che svolge attività di assistenza sanitaria nelle aziende ospedaliere universitarie. Il Consiglio dei Ministri ha motivato tale contestazione sostenendo che tale legge è in contrasto con le Finanziarie nazionali 2007 e 2008, in quanto queste ultime, riferendosi espressamente al solo personale non dirigenziale, escludono l'applicabilità delle procedure di stabilizzazione al personale sanitario dirigente di I livello e che, su tale base, contrasta con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della P.A. di cui agli artt.3 e 97 della Costituzione.

Fatto salvo quanto espresso in premessa riguardo al rispetto della L.R. n.5 del 14/04/08 degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, bisogna, comunque sottolineare che, per quanto attiene al riparto di competenze tra Stato e Regioni, la questione appare manifestamente infondata poiché la Corte Costituzionale ha già più volte ribadito come la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione (vedi ad esempio sentenza n. 95 del 2/4/2008 pubblicata in G.U. 16/4/2008, oppure sentenza n. 380 del 14/12/2004 pubblicata in G.U. 22/12/2004).

La legge impugnata dal Consiglio dei Ministri, quindi, non lede gli artt. 3 e 97 della Costituzione perché contempla procedure selettive pubbliche di natura concorsuale previste da norme di legge, non compromette il rispetto del comma 1 punto g dell'art.117 della Costituzione perché opera su

posizioni di fatto che già rientrano nei bilanci di spesa della Regione concordati con lo Stato (impegnati da lavoratori precari già inseriti da molto tempo nel SSR con contratti a tempo determinato e le cui figure professionali non rientrano tra quelle escluse dalla stabilizzazione delle finanziarie nazionali 2007 e 2008) ed infine, non eccede le competenze della regione Campania in quanto, come già più volte ribadito dalla suprema Corte, la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale, in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, è preclusa allo Stato e spetta alla competenza residuale delle Regioni.

Nel dettaglio è da ritenersi inammissibile la motivazione riportata nella impugnativa in oggetto poiché la L.R. n.5 del 14/04/08 non contrasta con le finanziarie nazionali 2007 e 2008 per la natura stessa del contratto della dirigenza di primo livello che viene chiaramente "non escluso" dalla stabilizzazione come si evince dalla circolare esplicativa sulla stabilizzazione n.5 del 18/4/2008 del Ministero della Funzione Pubblica (scongiurando qualsiasi equivoco di "interpretazione letterale" del termine "dirigente" menzionato nella legge). La sanità, infatti, è l'unico ambito della Pubblica Amministrazione in cui la dirigenza si articola su due livelli. L'art. 18 comma 2 bis del D.Lgs. 502 del 30/12/92 già prevedeva tale distinzione e, anche se contenuta in una norma transitoria, tale distinzione si è mantenuta negli anni ed è stata confermata da varie sentenze della Cassazione, dai vari CCNL che si sono siglati nel tempo, fino all'ultimo DLgs. n. 229/99 che elimina la dizione dirigente di primo livello ma mantiene distinte sia le funzioni che il trattamento economico tra dirigente di primo e secondo livello.

Il dirigente di primo livello, quindi, è definito tale solo per la sua alta qualificazione che gli consente di eseguire mansioni di elevata specialità ma egli resta un dipendente subordinato che deve attenersi alle funzioni che gli sono affidate dai superiori senza alcuna facoltà di organizzare strutture semplici o complesse e, quindi, è trattato economicamente con contratti lievemente superiori a quelli del comparto e molto distanti da quelli della dirigenza di secondo livello. Le modalità di accesso a tale livello nella P.A., inoltre, sono basate sugli stessi criteri usati per le categorie del comparto proprio perché tali incarichi non sono fondati su rapporti intuitu personae.

Il "vero" dirigente, nel comparto sanità, è il dirigente di secondo livello (detto apicale e definito in giurisprudenza "alter ego dell'imprenditore") che stabilisce con la Pubblica Amministrazione un

tipo di rapporto fiduciario, equiparabile ad altre Funzioni Pubbliche (ad esempio i presidi delle scuole, art. 25 DLgs 165/01).

L'art. 1 comma 519 della legge finanziaria 2007 (quello principale che stabilisce i criteri per la stabilizzazione) e l'art. 3 comma 94 della legge finanziaria 2008 sono riferiti alle amministrazioni dello Stato (ministeri ecc.) in cui tutti i dirigenti hanno tipologie di contratto basate sull'art. 19 DLgs 165/01 con rapporti a forte connotazione fiduciaria. In tali norme sulla stabilizzazione, quindi, la dizione "non dirigenziale" non necessita di alcuna precisazione ma è chiaro che, nel caso del comparto sanità, dove la dirigenza è individuata dall'art. 26 DLgs 165/01 e dove la stabilizzazione è regolata dal comma 565 della finanziaria 2007, l'esclusione in questione si riferisce solo alla dirigenza apicale.

Il legislatore regionale ha, inoltre, compiuto una valutazione di ragionevolezza, o di eguaglianza sostanziale ex art. 3, comma 2, Cost., che lo ha condotto ad equiparare la situazione dei dirigenti di primo livello alla quota di personale di categoria non dirigenziale interessata dalla stabilizzazione.

Difatti, se l'esclusione si rende legittima per i dirigenti di strutture complesse, cui sono demandate funzioni di coordinamento, responsabilità, impegni di bilancio, delle risorse umane e finanziarie rientranti nell'ambito della propria responsabilità, lo stesso non si può dire per il personale di primo livello dirigenziale che resta del tutto escluso da scelte di responsabilità e coordinamento di questo tipo, avvicinandosi, pertanto, maggiormente, per svolgimento di funzioni, al personale non dirigenziale, da cui si differenzia soltanto per un grado di specializzazione maggiore.

Ora la giurisprudenza ci ha insegnato, con costante orientamento, che in controversie di tale tipo, in cui si verta sulle mansioni del dipendente, è al dato fattuale delle mansioni effettivamente svolte dal soggetto interessato cui si deve guardare e non al mero *nomen* dell'inquadramento (Cfr, tra le altre, Cass. Civ., sez. lav., n. 17643 del 27 giugno 2008, che afferma che “...*ai fini dell'attribuzione della qualifica di dirigente sono necessari entrambi i requisiti dell'esercizio di determinate mansioni e del riconoscimento formale da parte dell'azienda...*”).

Di conseguenza, per tale categoria di lavoratori risulta opportuna la scelta legislativa effettuata con la novella n. 5/2008, e né il giudice può sostituirsi, in via interpretativa, alla legge, considerato anche che la *ratio*, di giustizia sostanziale e coerenza della manovra di stabilizzazione, sottesa alla stessa emerge chiaramente.

L'inclusione dei dirigenti di primo livello della sanità nei processi di stabilizzazione nelle finanziarie nazionali 2007/08, infine, si evince chiaramente anche dalla circolare esplicativa sulla stabilizzazione n.5 del 18/4/2008 del Ministero della Funzione Pubblica.

In tale documento si descrive in premessa la motivazione alla speciale deroga costituzionale che caratterizza tale processo (punto 1):

“Le disposizioni speciali in materia di stabilizzazione dettate dalla legge 26 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) derogando al principio costituzionale del concorso pubblico come modalità di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni, hanno segnato significativamente la normativa sul reclutamento ordinario del personale nelle amministrazioni pubbliche. Alla base dell'intervento vi è, come noto, 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” (La Corte Costituzionale si è già espressa più volte legittimando tale deroga all'art. 97 quando essa viene esercitata in un ambito di non irragionevolezza - vedi ad esempio sentenza n. 274/2003 - massima 27892).

Al punto 5, invece, dove si delineano le categorie escluse, il Ministero dice:

“Come ripetutamente precisato tanto nella legge finanziaria 2007 quanto in quella del 2008, non si applica la stabilizzazione al personale dirigenziale. Le tipologie contrattuali a tempo determinato previste per dette categorie sono contenute in disposizioni speciali in cui prevale l'esigenza di una scelta fondata sull'intuitu personae ed accompagnata spesso dalla previsione di un contingente limitato di posti. Non si rinvergono in questo caso i presupposti di un utilizzo improprio del tempo determinato in quanto i rapporti si svolgono nel rispetto della normativa di riferimento senza determinare aspettative in capo agli interessati.”

I contratti a tempo determinato di cui sono titolari i dirigenti di primo livello sono del tutto analoghi a quelli del comparto essendo basati sui CCNL e sul D.Lgs. n.368 del 2001 (che ha sostituito la legge n.230 del 1962), nel quadro del D.Lgs 165/01.

I ripetuti contratti a tempo determinato a cui si riferisce la norma sulla stabilizzazione, anche nel caso dei dirigenti di primo livello, sono stati utilizzati in maniera impropria per esigenze permanenti, legate al fabbisogno ordinario e, come riferisce la circolare esplicativa del ministero, in

situazioni assimilate a forme di precariato ritenute poco compatibili con i principi che sono alla base dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni.

I contratti dei dirigenti di primo livello, inoltre, sono stati stipulati prevalentemente sulla base di normali procedure di natura concorsuale ed esulano totalmente da quelle tipologie contrattuali previste per le categorie dirigenziali escluse dalla legge dove si ritrovano disposizioni speciali in cui prevale un'esigenza di scelta fondata sull'intuitu personae.

Tale non esclusione dei dirigenti di primo livello della sanità si può, per analogia, evincere anche dal comma 565 della finanziaria 2007 (che è quello che si riferisce specificamente a tale comparto) che recita alla lettera c) punto 3):

"In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di cui alla lettera a), può essere valutata la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato. A tale fine le regioni nella definizione degli indirizzi di cui alla presente lettera possono nella loro autonomia far riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543".

Come si può notare in tale comma si parla solo di "posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario" non specificando come in tutti gli altri commi riguardanti la stabilizzazione della finanziaria la dicitura "non dirigenziale" e rimandando alla autonomia delle regioni la scelta dei riferimenti dei principi desumibili dai commi da 513 al 543.

Infine, appare totalmente infondata la violazione del principio di "tutela della salute" invocata da parte del ricorrente, giacché non si tratta di valutare il primo accesso al lavoro, o a una mansione di categoria superiore, di soggetti le cui competenze non sono note e sono da valutarsi, bensì si tratta di stabilizzare il personale, tra cui quello di primo livello dirigenziale, che già da tempo presta servizio con grande competenza presso gli Enti del Servizio sanitario regionale, soltanto in condizione precaria. Ritenerne che il passaggio dal tempo determinato al tempo indeterminato possa nuocere in tale situazione al principio di "tutela della salute", fa sembrare che in precedenza si sia valutato di potere mettere in pericolo la salute collettiva, in quanto rischio accettabile se per un tempo determinato!

Sulla base di tutte le considerazioni sopra esposte risulta chiaro che il processo di stabilizzazione per i dirigenti di primo livello del comparto sanità promosso dalla Regione Campania rientra

totalmente nei principi costituzionali, rispetta le competenze delle regioni e si articola entro gli ambiti e le possibilità offerte dalla norma nazionale.

In conclusione è utile rimarcare come la mancata applicazione di questa norma rappresenterebbe, di fatto, una grave discriminazione nei confronti dei dirigenti di primo livello del comparto sanità della Regione Campania che a differenza dei propri colleghi precari di altre Regioni (si allega a tal fine la legge finanziaria 2008 della Regione Puglia e alcuni bandi di stabilizzazione) non vedrebbero la propria posizione lavorativa sanata secondo una legge che solo in Regione Campania è stata inspiegabilmente impugnata. In tal senso, quindi, non si ravvisa, nella L.R. 5 del 14/04/08, alcuna violazione dei principi di legislazione concorrente riguardanti “l’armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica”, in quanto, come già accennato in premessa: 1. i costi di tali posizioni lavorative gravano da tempo sui bilanci della Regione Campania e sono stati già da anni concordati con lo Stato centrale; 2. le procedure di stabilizzazione sono quindi previste a costo zero per il bilancio della Regione; 3. diverse Regioni hanno previsto la stabilizzazione di lavoratori precari che versano in posizioni analoghe.

Tale ricorso rappresenta un reale ostacolo al buon andamento dell’attività amministrativa ed è lesivo delle legittime aspettative dei soggetti interessati e dei loro familiari. Tale azione giudiziale, inoltre, reca grave pregiudizio al Servizio Sanitario Regionale essendo le prestazioni lavorative dei soggetti beneficiari di tale norma impugnata parte integrante dell’assistenza sanitaria Campana ed è un palese pericolo per la tutela della salute dei cittadini della Regione Campania.

Sentenza 380/2004

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente ONIDA - Relatore BILE

Udienza Pubblica del 26/10/2004 Decisione del 01/12/2004

Deposito del 14/12/2004 Pubblicazione in G. U. 22/12/2004

Norme impugnate:

Massime: **28915 28916**

Titoli:

Atti decisi:

SENTENZA N.380 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso Quaranta, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003), promosso con ricorso della Regione Marche, notificato il 26 febbraio 2003, depositato in cancelleria il 4 marzo successivo ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 ottobre 2004 il Giudice relatore Franco Bile;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 26 febbraio 2003 e depositato il 4 marzo 2003, la Regione Marche ha impugnato alcuni articoli della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003) e, fra essi, l'art. 53, secondo cui «Ai medici che conseguono il titolo di specializzazione è riconosciuto, ai fini dei concorsi, l'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente».

La ricorrente ritiene la norma in contrasto con l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, in particolare sotto il profilo che il meccanismo di equivalenza ai fini concorsuali tra titolo di specializzazione e lavoro dipendente incide, per quanto riguarda in particolare le aziende del Servizio sanitario nazionale ed i relativi concorsi, su materia appartenente alla propria competenza esclusiva.

Secondo la Regione, infatti, la materia concernente il rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, a seguito della riforma del sistema costituzionale operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), è estranea alla competenza esclusiva dello Stato di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., per lo meno quando, riferendosi anche ad amministrazioni diverse da quelle indicate alla lettera g) del medesimo comma, travalichi le linee ordinamentali e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Pertanto - ove la disciplina del rapporto di impiego presso le pubbliche amministrazioni si incroci con la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa regionale degli enti locali (e non presenti profili di "tutela e sicurezza del lavoro") - il legislatore regionale può regolare la materia direttamente, o ripartirla tra le varie possibili fonti di regolamentazione interna.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la declaratoria di non fondatezza della questione, deducendo: a) che la norma impugnata mira a valorizzare i medici più qualificati, per aver conseguito il titolo di specializzazione, ed è ispirata a riconoscimenti comunitari delle attività degli specializzandi; b) che la competenza dello Stato può essere rinvenuta anche nell'art. 117 Cost., secondo comma, lettera n) (che attribuisce allo Stato la legislazione

esclusiva in tema di "norme generali sull'istruzione"), e nel terzo comma (che tra le materie di legislazione concorrente comprende la "tutela della salute").

3. - Nell'imminenza dell'udienza la Regione Marche ha depositato memoria illustrativa, in cui - a contestazione delle argomentazioni difensive svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri - osserva che, nella specie, non è in discussione la valorizzazione dei medici specializzati, bensì la disciplina del rapporto di impiego con le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale (che è materia estranea tanto all'istruzione quanto alla tutela della salute), attuata oltretutto attraverso una norma di dettaglio, direttamente applicabile dai destinatari e non derogabile dal legislatore regionale.

4. - Anche l'Avvocatura generale dello Stato, per il Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato memoria illustrativa deducendo che la norma impugnata riguarda la rilevanza dei titoli rilasciati dalle università, materia sottratta alla competenza delle Regioni, e soggetta a disciplina unitaria, anche in considerazione della mobilità dell'interessato non circoscritta ad una singola Regione. «Solo in via subordinata», l'Avvocatura rileva che l'esigenza di equiparare ad anni di servizio lavorativo i molti anni dedicati all'acquisizione del titolo di specializzazione tende a garantire l'efficienza degli apparati pubblici, pregiudicata dalla diffusa sottovalutazione della formazione universitaria e post-universitaria rispetto alle esperienze acquisite all'interno degli apparati stessi.

Considerato in diritto

1. - La Regione Marche impugna l'art. 53 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003), secondo cui «Ai medici che conseguono il titolo di specializzazione è riconosciuto, ai fini dei concorsi, l'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente».

Ad avviso della ricorrente, la norma contrasta con l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto l'equivalenza ai fini concorsuali del titolo di specializzazione e del lavoro dipendente incide - per ciò che riguarda in particolare le procedure concorsuali di accesso del personale medico alle aziende del Servizio sanitario nazionale - sulla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa degli enti locali, appartenente alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

2. - La questione - sollevata dallo stesso ricorso unitamente a numerose altre, concernenti diverse disposizioni del medesimo testo legislativo, prive di collegamento tra loro - può formare oggetto di trattazione separata.

3. - La formulazione letterale della censura consente di ritenere che l'impugnazione proposta dalla ricorrente concerna la norma per la parte in cui si applica ai concorsi banditi dalle Regioni e dagli enti regionali.

Essa è fondata.

3.1. - Come si ricava dai lavori preparatori, la norma impugnata - che trae origine da un più ampio emendamento alla legge finanziaria del 2003 - mira a sistemare le posizioni dei medici specializzati (operanti di fatto negli ospedali, in regime di precariato), mediante la valorizzazione della professionalità da essi acquisita. Ed a tal fine, con formulazione generale ed inderogabile, equipara - nella valutazione dei titoli dei candidati partecipanti a pubblici concorsi - i medici che abbiano conseguito la specializzazione ed i lavoratori dipendenti.

La norma, dunque, attiene specificamente alla disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego.

Pertanto essa non può essere ricondotta, come sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, alla competenza legislativa esclusiva spettante allo Stato in tema di «norme generali sull'istruzione», ai sensi del secondo comma, lettera n), dell'art. 117 Cost. La determinazione delle modalità di valutazione dei titoli nei pubblici concorsi attiene infatti ad un momento diverso e temporalmente successivo rispetto a quello del conseguimento del titolo stesso; e non riguarda in alcun modo la rilevanza di esso in ordine alla libertà di circolazione dei medici in ambito comunitario ed al reciproco riconoscimento dei relativi diplomi, certificati ed altri titoli (regolati dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, di attuazione della direttiva 93/16/CEE).

D'altro canto, la norma impugnata è anche estranea alla materia dell'«ordinamento civile», parimenti attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (peraltro non richiamata dall'Avvocatura generale dello Stato a sostegno delle proprie difese). La disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego - per i suoi contenuti marcatamente pubblicitici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. - è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato.

Infine, neppure è possibile ricondurre la norma in esame alla potestà legislativa dello Stato concernente la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. In effetti - a parte l'onnicomprensivo riferimento testuale ai «concorsi», onde va escluso che la norma sia applicabile alle sole procedure per l'accesso a strutture sanitarie od ospedaliere - la tutela della salute ha una correlazione del tutto generica, e comunque meramente fattuale, con la disciplina delle modalità d'accesso al pubblico impiego. In ogni caso, l'obbligo di riconoscere identico punteggio a due categorie di candidati in pubblici concorsi non esprime certo un principio fondamentale a tutela della salute, ma è invece previsione dettagliata che non consente alla Regione di darne, attraverso la sua attività normativa concorrente, ulteriore svolgimento o specificazione (cfr. sentenza n. 338 del 2003).

3.2. – La regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali, cui appunto si riferisce la censura proposta dalla ricorrente.

Se, come la Corte ha già affermato (sentenza n. 370 del 2003), una disciplina normativa non può essere ricondotta all'ambito della legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117, sol perché non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo, tuttavia, nella specie, è di immediata percezione proprio l'impossibilità di collocare la disciplina in esame nei cataloghi delle competenze legislative statali esclusive o concorrenti, come evocate dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri.

Da tale impossibilità discende la fondatezza della tesi della ricorrente, secondo cui la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio), e spetta alla competenza residuale delle Regioni (v. sentenza n. 2 del 2004), ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali (v. sentenza n. 274 del 2003).

In conclusione, l'art. 53 della legge n. 289 del 2002 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica ai concorsi banditi dalle Regioni o dagli enti regionali.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003), sollevate dalla Regione Marche con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2003), nella parte in cui si applica ai concorsi banditi dalle Regioni o dagli enti regionali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2004.

F.to:

Valerio ONIDA, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Sentenza 380/2004 **Massima numero 28916**
Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE
Presidente ONIDA Relatore BILE
Udienza Pubblica del 26/10/2004 Decisione del 01/12/2004
Deposito del 14/12/2004 Pubblicazione in G. U. 22/12/2004

Titolo

Impiego pubblico - Servizio sanitario nazionale - Personale medico - Procedure concorsuali di accesso - Titolo di specializzazione - Valutazione - Identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente - Ricorso della regione marche - Lesione della competenza legislativa esclusiva delle regioni nella materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali - Illegittimità costituzionale 'in parte qua'.

Testo

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 53 della legge 27 dicembre 200, n. 289, nella parte in cui si applica ai concorsi banditi dalle Regioni o dagli enti regionali. Premesso, infatti, che la norma impugnata attiene specificamente alla disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego e che, in tale contesto, la determinazione delle modalità di valutazione dei titoli attiene ad un momento diverso e temporalmente successivo rispetto a quello del conseguimento del titolo stesso, essa è estranea sia in relazione alla libertà di circolazione dei medici in ambito comunitario ed al reciproco riconoscimento dei relativi diplomi, sia alla materia dell'"ordinamento civile", sia alla potestà legislativa dello Stato concernente la determinazione dei principi fondamentali in materia di "tutela della salute". La norma impugnata, infatti, riguardando la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale, in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, è preclusa allo Stato e spetta alla competenza residuale delle Regioni.

- Sentenze. nn. 2/2004 e 274/2003.

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/2002 n. 289 art. 53

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 2

Costituzione art. 117 co. 3

Costituzione art. 117 co. 4

Sentenza 95/2008

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente BILE - Relatore MAZZELLA

Udienza Pubblica del 11/03/2008 Decisione del 02/04/2008

Deposito del 11/04/2008 Pubblicazione in G. U. 16/04/2008

Norme impugnate: Legge 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria 2007): discussione limitata all'art. 1, c. 560°.

Massime: **32261 32262 32263**

Titoli:

Atti decisi: ric. 13/2007

SENTENZA N. 95

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco BILE Presidente
 - Giovanni Maria FLICK Giudice
 - Francesco AMIRANTE "
 - Ugo DE SIERVO "
 - Paolo MADDALENA "
 - Alfonso QUARANTA "
 - Franco GALLO "
 - Luigi MAZZELLA "
 - Gaetano SILVESTRI "
 - Sabino CASSESE "
 - Maria Rita SAULLE "
 - Giuseppe TESAURO "
 - Paolo Maria NAPOLITANO "
- ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria anno 2007), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 26 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 6 marzo 2007 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Trento ha proposto in via principale, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), lamentando la violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, dell'art. 8 del d. P. R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

La ricorrente premette che la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 1363, della legge n. 296 del 2006 - secondo la quale «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e

delle relative norme di attuazione» – non può operare in relazione a norme, quale quella oggetto della presente questione, che, espressamente o implicitamente, dispongano la propria applicazione alla Provincia autonoma di Trento.

La Provincia autonoma aggiunge che l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 stabilisce che, «Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative», e che, a tal fine, possono fare riferimento ai principi desumibili, tra l'altro, dal successivo comma 560, il quale dispone che «Per il triennio 2007-2009 le amministrazioni di cui al comma 557, che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nei limiti e alle condizioni previste dal comma 1-bis dell'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel bandire le relative prove selettive riservano una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, esclusi gli incarichi di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006».

La ricorrente afferma che tale norma interviene nella materia dell'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», che appartiene alla competenza legislativa primaria della Provincia, ai sensi dell'art. 8, numero 1, del d. P. R. n. 670 del 1972, ed alla competenza residuale delle Regioni ordinarie prevista dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Quest'ultimo titolo di competenza legislativa, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, opererebbe nella fattispecie in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché prevede una forma di autonomia più ampia rispetto alla competenza legislativa attribuita dalle norme statutarie. Ne conseguirebbe l'illegittimità della norma impugnata che disciplina, con precetti direttamente applicabili e di dettaglio, le assunzioni di personale a tempo determinato che avvengano nel triennio 2007-2009.

La ricorrente aggiunge che l'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 sarebbe lesivo della sua competenza legislativa anche applicando le regole ed i limiti di cui all'alea dell'art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e persino nella prospettiva di una competenza concorrente, poiché esso detta regole alle quali non può essere riconosciuto il rango di principi fondamentali o di principi di riforma economico-sociale, operando invece scelte specifiche e concrete circa la quota da riservare a chi abbia già avuto occasioni di lavoro non subordinato con la Provincia, precisando l'entità minima della quota riservata ed i requisiti che debbono possedere i riservatari.

Infine, la Provincia autonoma di Trento deduce che, trattandosi di norme che non richiedono alcuna specificazione e dunque direttamente applicabili, sarebbe violato anche l'art. 2 del d. lgs. n. 266 del 1992, il quale preclude la diretta applicabilità delle leggi statali nelle materie di competenza provinciale.

2. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri che ha concluso per l'infondatezza della questione.

A parere del resistente la norma impugnata deve essere considerata unitamente alle altre disposizioni in materia di impiego pubblico contenute nella legge finanziaria che hanno come finalità il riequilibrio della spesa pubblica. Tale finalità è espressamente richiamata nell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 che, con riferimento alle disposizioni dei successivi commi da 665 a 695, impone alle Regioni ed agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica attraverso la riduzione della spesa per il personale. Si tratta, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, di principi fondamentali delle riforme economico-sociali e di principi di coordinamento della finanza pubblica ispirati al principio di leale collaborazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, poi, che l'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 mira, in particolare, ad evitare il proliferare di rapporti di collaborazione e che, anche ritenendo che contenga disposizioni di dettaglio, esso non viola la competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento, perché è legittimato dal principio fondamentale rispetto al quale le disposizioni di dettaglio sono strumentali e perché è imposto dalla necessità di garantire su tutto il territorio nazionale regole unitarie per una tendenziale stabilizzazione del personale pubblico (obiettivo cui si ispira l'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006) e per assicurare la trasparenza della spesa pubblica necessaria al fine dell'adozione delle opportune misure di contenimento.

3. – In prossimità dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie nelle quali hanno ribadito le rispettive conclusioni.

La Provincia autonoma di Trento, in particolare, contesta che l'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 possa essere qualificato come principio di coordinamento della finanza pubblica, sia perché esso non garantisce una limitazione della spesa pubblica, sia perché riguarda una minuta voce di spesa e impone le modalità per conseguire l'obiettivo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella propria memoria, ribadisce invece che la norma impugnata è una disposizione di principio, perché il legislatore, per mezzo di essa e mediante il precedente comma 529 dello stesso art. 1 (che detta analogo precetto con riferimento alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici non economici), ha inteso introdurre un sistema uniforme di razionalizzazione delle collaborazioni coordinate e continuative.

Considerato in diritto

1. – La Provincia autonoma di Trento ha proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) e, tra queste, del comma 560, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, all'art. 8 del d. P. R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

La norma censurata dispone che, per il triennio 2007-2009, le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nel bandire le relative prove selettive, debbono riservare una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, esclusi gli incarichi di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006.

1.1. – Ad avviso della ricorrente, tale disposizione legislativa viola l'art. 117, quarto comma, Cost., precetto nella fattispecie applicabile anche alla Provincia autonoma di Trento in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché prevede una forma di autonomia più ampia rispetto alla competenza legislativa riconosciuta alla stessa Provincia dall'art. 8, numero 1, del d. P. R. n. 670 del 1972 in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

La Provincia aggiunge che l'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006, contenendo una norma di dettaglio, è lesivo della sua competenza legislativa anche ritenendo applicabile l'art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la questione è infondata, perché la norma censurata costituisce principio fondamentale delle riforme economico-sociali e principio di coordinamento della finanza pubblica, mirando ad evitare la proliferazione di rapporti di collaborazione ed essendo giustificata dalla necessità di garantire su tutto il territorio nazionale regole unitarie per una tendenziale stabilizzazione del personale pubblico e per assicurare la trasparenza della spesa pubblica.

2. – La questione è fondata.

2.1. – La norma impugnata non può essere qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica.

Essa, infatti, non impone alle amministrazioni soggette al patto di stabilità interno alcun limite quantitativo o di spesa per le assunzioni di personale o la stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, né, tantomeno, vieta di instaurare simili rapporti, ma dispone che, se e quando le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno decidano, nel triennio 2007-2009, di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, debbono obbligatoriamente riservare una quota di posti (non inferiore al 60 per cento) a favore di chi abbia già intrattenuto (con l'amministrazione banditrice del concorso) rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno alla data del 29 settembre 2006.

Tale norma – imponendo che una quota del nuovo personale da assumere a tempo determinato debba possedere certi requisiti – **attiene alla disciplina delle modalità di accesso all'impiego presso gli enti soggetti al patto di stabilità interno. Come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 380 del 2004), la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.** Ciò, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, vale anche per la Provincia ricorrente, perché il menzionato art. 117, quarto comma, prevede una forma di autonomia più ampia rispetto a quella attribuita dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige. Quest'ultimo, infatti, all'alinea dell'art. 8, condiziona al rispetto dei limiti indicati dal precedente art. 4 l'esercizio della potestà legislativa della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

L'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 è, dunque, illegittimo nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale nei termini appena precisati non può essere evitata facendo leva sull'art. 1, comma 1363, della legge n. 296 del 2006, a norma del quale «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione». Infatti, come affermato da questa Corte (si vedano, tra le altre, le sentenze 443 e n. 117 del 2007), tali clausole di salvaguardia, per la loro genericità e per il loro riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo, non sono idonee ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme ritenute da Regioni e Province autonome pienamente applicabili nel loro territorio.

Per questi motivi

la corte costituzionale

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Sentenza 95/2008

Massima numero 32262

Giudizio *GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE*

Presidente *BILE* Relatore *MAZZELLA*

Udienza Pubblica del *11/03/2008* Decisione del *02/04/2008*

Deposito del *11/04/2008* Pubblicazione in G. U. *16/04/2008*

Titolo

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2007 - Enti soggetti a patto di stabilità interno - Assunzione di personale a tempo determinato - Riserva di una quota dei posti a favore dei soggetti con i quali hanno stipulato contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Violazione della competenza legislativa residuale in materia di «organizzazione amministrativa» - Censura avverso disposizione non qualificabile quale principio di «coordinamento della finanza pubblica» - Illegittimità costituzionale 'in parte qua'.

Testo

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano. La norma censurata - la quale dispone che se e quando le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno decidano, nel triennio 2007-2009, di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, debbono obbligatoriamente riservare una quota di posti a favore di chi abbia già intrattenuto con esse rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno alla data del 29 settembre 2006 - non può essere qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica, attenendo piuttosto alla disciplina delle modalità di accesso all'impiego presso gli enti soggetti al patto di stabilità interno, ma è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, estensibile anche alla Provincia autonoma ricorrente prevedendo una forma di autonomia più ampia rispetto a quella attribuita dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige. - In tema di regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale, v. sentenza n. 380/2004.

Atti oggetto del giudizio

legge 27/12/2006 n. 296 art. 1 co. 560

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CIRCOLARE 18 aprile 2008 , n. 5
(GU n. 155 del 4-7-2008)

Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri - Segretariato generale
Alle Amministrazioni dello Stato anche
ad ordinamento autonomo
Al Consiglio di Stato - Ufficio del
Segretario generale
Alla Corte dei conti - Ufficio del
Segretario generale
All'Avvocatura generale dello Stato -
Ufficio del segretario generale
Alle agenzie
All'ARAN
Agli enti pubblici non economici
(tramite i Ministeri vigilanti)
Agli enti pubblici (ex art. 70 del
decreto legislativo n. 165/2001)
Agli enti di ricerca (tramite i
Ministeri vigilanti)
Alle istituzioni universitarie (tramite
il Ministero dell'universita' e della
ricerca)
Alle camere di commercio, industria,
agricoltura e artigianato (tramite il
Ministero dello sviluppo economico)

Alla Scuola superiore della pubblica

amministrazione

e, per conoscenza

Alla Conferenza dei rettori delle

università italiane

All'Unioncamere

Alla Conferenza dei presidenti delle

regioni

All'ANCI

All'UPI

1. Premessa.

Le disposizioni speciali in materia di «stabilizzazione» dettate dalla legge 26 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) derogando al principio costituzionale del concorso pubblico come modalità di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni, hanno segnato significativamente la normativa sul reclutamento ordinario del personale nelle amministrazioni pubbliche.

Alla base dell'intervento vi è, come noto, 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.

Il parametro di riferimento utilizzato dalle citate leggi finanziarie per individuare le situazioni di irregolarità di cui sopra è stato quello della durata triennale del contratto di lavoro a tempo determinato, non sempre idoneo a differenziare situazioni caratterizzate concretamente da un uso improprio del lavoro flessibile. I criteri definiti dalla norma, per quanto approssimativi, hanno conseguito di individuare la platea dei possibili destinatari della procedura prevista.

E' opportuno segnalare 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.

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, lettera b)) anche attraverso l'inserimento degli stessi in un piano programmatico di progressiva stabilizzazione secondo le modalità descritte nei paragrafi successivi. Lo scopo della presente circolare è quello di fornire linee di indirizzo univoche per favorire un'applicazione uniforme delle disposizioni speciali in materia di stabilizzazione, ma anche quello di richiamare l'attenzione delle amministrazioni sui principi e sulle regole fondamentali dell'azione amministrativa che costituiscono criteri guida imprescindibili a cui i vertici degli enti devono fare riferimento per una corretta gestione delle risorse pubbliche. Si tratta di

principi e regole in parte già tracciati dalla Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione del 30 aprile 2007, n. 7 ed in parte frutto delle interpretazioni elaborate in materia, nel corso dell'anno 2007, dalle prime pronunce giurisprudenziali, nonché dai pareri espressi dal Dipartimento della funzione pubblica a fronte di fattispecie concrete prospettate dagli enti. I vari interventi hanno contribuito a definire alcuni tratti distintivi della normativa sulla stabilizzazione che in questo contesto si ritiene necessario richiamare.

Tenuto conto, infine, che la normativa in argomento ha carattere transitorio ed eccezionale, si ritiene importante anche fornire indicazioni sulla necessità di orientare le scelte occupazionali e la programmazione triennale dei fabbisogni verso la disciplina ordinaria del reclutamento e del regime assunzionale.

2. Reclutamento ordinario e procedure di stabilizzazione.

Le disposizioni in materia di stabilizzazione (art. 1, commi 519 e 558, legge n. 296/2006 e art. 3, comma 90, legge n. 244/2007) definiscono una procedura speciale di reclutamento che deroga rispetto alle modalità ordinarie del concorso pubblico, in quanto riservata ad una platea di destinatari per i quali si è scelto di valorizzare la loro esperienza professionale presso le pubbliche amministrazioni.

Tenuto conto del principio costituzionale del prevalente accesso attraverso concorso pubblico, cioè senza riserve e limitazioni nella partecipazione, che le amministrazioni devono garantire a fronte di procedure di reclutamento riservate, le procedure di stabilizzazione possono essere avviate dalle amministrazioni purché nella programmazione triennale del fabbisogno siano previste forme di assunzione che tendano a garantire l'adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al cinquanta per cento dei posti da coprire. A tal fine la mobilità di personale va computata in maniera neutra.

Fermo restando quanto sopra, la legge finanziaria per il 2008 ha ampliato l'impatto delle disposizioni sulla stabilizzazione ma nel contesto della suddetta legge il legislatore si è preoccupato in più occasioni di limitare la portata temporale delle stesse ed a ribadire il regime ordinario del reclutamento.

Nel contesto dell'art. 3, comma 90, della legge n. 244/2007 ad esempio si sottolinea che l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione, quindi le assunzioni a tempo indeterminato, è comunque subordinato all'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale.

Trattasi di un'enunciazione di principio che serve a ricordare il carattere speciale delle disposizioni di cui si sta trattando e ad evidenziare che comunque la procedura selettiva di natura concorsuale rimane presupposto fondamentale per l'assunzione a tempo indeterminato anche nel contesto di un percorso di stabilizzazione, facendo salva l'unica disposizione speciale che prevede l'assunzione a tempo indeterminato a domanda prevista dal comma 519 dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

Nello stesso art. 3, comma 90, della legge n. 244/2007 è poi espressa una chiara volontà di racchiudere in un ambito temporale definito la parentesi «stabilizzazione» come reclutamento speciale nel settore pubblico. La possibilità di ammettere a procedure di stabilizzazione il personale in possesso dei prescritti requisiti è circoscritta agli anni 2008 e 2009. Per un approfondimento al riguardo si rinvia al paragrafo sui criteri da seguire in sede di programmazione triennale del fabbisogno.

Anche la novella all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, operata dall'art. 3, comma 79, della legge n. 244/2007, sancisce il principio che le pubbliche amministrazioni effettuano assunzioni esclusivamente secondo il modello standard del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per ricondurre il settore pubblico verso il regime ordinario del reclutamento in armonia con i principi generali che ne regolano il funzionamento e con le finalità dell'attività amministrativa preordinata al perseguimento dell'interesse pubblico rispetto al quale più correttamente le politiche occupazionali del paese vengono affidate a settori dell'amministrazione che elaborano interventi mirati al mercato del lavoro privato o di politica economica in senso ampio.

Nell'ambito del quadro descritto è necessario dare anche risalto al maggior rigore con il quale il Governo, sin dalla prima stesura del disegno di legge finanziaria 2008, ha inteso dare risposta, nell'anno 2008, alle diffuse e sempre più pressanti aspettative di stabilizzazione create all'interno delle amministrazioni pubbliche. Si tratta della disposizione che, alla fine dell'iter legislativo, troviamo nell'art. 3, comma 106, della legge n. 244/2007, che prospetta alle amministrazioni, nel rispetto del principio costituzionale della concorsualità, bandi speciali di concorso pubblico per assunzioni a tempo indeterminato che danno rilevanza all'esperienza lavorativa maturata presso le amministrazioni pubbliche differenziandola in ragione della tipologia del rapporto posto in essere.

Per i titolari di contratto di lavoro a tempo determinato, con qualifica non dirigenziale, che raggiungono il triennio secondo i criteri indicati dall'art. 1, comma 519, della legge n. 296/2006, o secondo i criteri di cui all'art. 3, comma 90, della legge n. 244/2007, i predetti bandi possono prevedere una riserva di posti non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso.

Nei predetti bandi, introducendo una valutazione per titoli, è altresì possibile riconoscere, in termini di punteggio, il servizio prestato presso le pubbliche amministrazioni per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, in virtù di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati anteriormente a tale data.

La soluzione prospettata dal citato comma 106, pienamente coerente con il principio enunciato nel citato art. 3, comma 90, della stessa legge, è senz'altro quella da privilegiare da parte delle amministrazioni, in quanto contempera la volontà del Governo di valorizzare l'esperienza professionale maturata con rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A. con i principi costituzionali in materia di reclutamento.

I commi 90 e 94 dell'art. 3 della stessa legge, frutto di emendamenti all'originario disegno di legge finanziaria 2008 presentato dal Governo, sono espressione della pressione sociale e politica volta ad enfatizzare con soluzioni non tecniche, in particolare per quanto riguarda il comma 94, l'aspetto occupazionale del processo senza far riferimento alle procedure da adottare.

Ricordando che, ai sensi dell'art. 36, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 «In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni» la norma di cui al richiamato art. 3, comma 94, non consente, anche nel caso di assunzione a tempo determinato ai sensi dell'art. 1, commi 529 e 560, della legge n. 296/2006, di costituire rapporti di lavoro a tempo indeterminato in assenza di un'esplicita previsione in tal senso.

Si ribadisce che le amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle strategie perseguite e dell'impronta che intendono dare alle loro politiche gestionali, potranno adottare il percorso indicato dal comma 106 dell'art. 3 della legge n. 244/2007, nell'ambito dei principi di programmazione previsti dal comma 94, laddove intenderanno reclutare valorizzando il personale già utilizzato con le tipologie contrattuali ed i requisiti ivi previsti. La scelta del comma 106 risponde correttamente anche al principio costituzionale dell'accesso dall'esterno.

3. Le amministrazioni destinatarie e la natura non vincolante della disciplina.

Sul fronte delle amministrazioni pubbliche destinatarie delle disposizioni sulla stabilizzazione resta fermo quanto già indicato con la Direttiva dello scrivente n. 7/2007.

In particolare le norme generali che si rinvergono nell'articolo unico della legge n. 296/2006 sono quelle di cui al:

comma 519, destinato alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, agli enti pubblici non economici, agli enti di ricerca ed agli enti di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

comma 558, a cui fanno riferimento autonomie regionali e locali. Le restanti amministrazioni pubbliche che si sono avvalse della normativa speciale di riferimento lo hanno fatto nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, nel rispetto dei vincoli indicati dalla legge dello Stato. Si richiama con l'occasione la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2 aprile 2008 relativamente all'ambito di applicazione del comma 560, art. 1, della legge n. 296/2006, che ha ribadito come la regolamentazione della modalità d'accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Il contesto delle amministrazioni destinatarie si modifica con il quadro delineato dalla legge n. 244/2007. L'art. 3, comma 90, della predetta legge conferma il target delle amministrazioni, di cui ai commi 519 e 558, ad eccezione degli enti di ricerca. Il successivo comma 94, rinvia alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, allargando, perciò, il ventaglio non solo agli enti di ricerca ma anche a tutte le altre amministrazioni pubbliche non citate espressamente dalla legge finanziaria del 2007.

Le predette amministrazioni potranno ricorrere alla procedura speciale di stabilizzazione - reclutamento finalizzato a valorizzare l'esperienza conseguita con contratti a tempo determinato - nel rispetto dei principi richiamati con la presente circolare, del regime assunzionale di riferimento per

ciascun settore e dei vincoli finanziari in materia di spesa del personale. In particolare rimane fermo il principio delle disposizioni sulla stabilizzazione non hanno in nessun caso una portata vincolante e non determinano, pertanto, in capo ai possibili destinatari un diritto soggettivo alla assunzione. Come chiaramente espresso con 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 ad ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un'aspettativa di mero fatto».

Si tratta, come più volte detto, di norme che dettano un percorso per un reclutamento speciale che le amministrazioni possono porre in essere, come per tutti i reclutamenti, nei limiti delle dotazioni organiche, in ragione del loro effettivo fabbisogno e compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione. Le modifiche alle dotazioni organiche, ad invarianza di spesa, sono ammesse solo se funzionali al reale fabbisogno e non per rispondere alle aspettative dei lavoratori in possesso dei requisiti.

4. Le tipologie di contratto individuate e la maturazione del requisito temporale.

Il contratto a termine a cui si è fatto ricorso per soddisfare fabbisogni permanenti e che ha costituito, secondo il legislatore, forme di precariato è quello a tempo determinato. Si tratta in sostanza del contratto disciplinato dal decreto legislativo 5 settembre 2001, n. 368, caratterizzato dal carattere di subordinazione che nel protrarsi per un periodo temporale almeno pari al triennio, rappresenta, ad avviso del legislatore, espressione di un utilizzo che va oltre le esigenze temporanee rinvenibili nel settore pubblico.

In particolare, ai sensi dei commi 519 e 558, l'art. 1, della legge finanziaria 2007, il triennio utile può essere maturato con le seguenti modalità:

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

Rispetto alla situazione sopra illustrata l'art. 3, comma 90, della legge finanziaria 2008 prevede che il requisito temporale possa essere maturato anche essendo 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.

Su questo punto il requisito dell'essere in servizio al 1° gennaio 2008 scaturisce dalla lettura dell'art. 3, comma 94, lettera a), della legge n. 244/2007.

A tal proposito si ritiene necessario chiarire che anche quest'ultima ipotesi contenuta nella legge finanziaria per il 2008, come specificato più volte per il punto b) relativamente alle fattispecie previste dalla legge finanziaria n. 296/2006, va intesa inderogabilmente nel senso che la maturazione del requisito temporale del triennio deve scaturire dal termine finale previsto nel contratto di lavoro o nella proroga dello stesso intervenuti prima del 28 settembre 2007. Non possono essere, quindi, considerati utili ai fini della maturazione del requisito periodi di proroga o contratti intervenuti successivamente ai termini sopra richiamati.

In termini di maturazione del requisito è utile evidenziare che l'assunzione a tempo indeterminato non può avvenire prima della maturazione dell'intero triennio, anche laddove siano già state svolte e superate le procedure selettive previste. L'art. 3, comma 91, della legge n. 244/2007, inoltre, prevede che il limite massimo del quinquennio, previsto dal comma 519, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, al fine della possibilità di accesso alle forme di stabilizzazione di personale precario, costituisce principio generale. Ne deriva che il calcolo a ritroso, ai fini del conteggio del triennio utile, deve per tutte le suddette ipotesi tenere conto dei cinque anni precedenti e non oltre.

Il percorso di stabilizzazione previsto dalle disposizioni speciali di cui ai commi n. 519 e 558 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007 è quello ampiamente illustrato dalla Direttiva n. 7/2007.

Accanto alle disposizioni sopra richiamate, si inserisce una disciplina nuova di procedura di «stabilizzazione» che, in assenza di indicazioni diverse, va interpretata e quindi attuata con modalità compatibili con il dettato costituzionale a favore dei titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa. In particolare l'art. 3, comma 94, della legge finanziaria 2008 prevede piani per la progressiva stabilizzazione anche del personale non dirigenziale già utilizzato con contratti di

collaborazione coordinata e continuativa, in essere, e quindi in servizio, alla data del 1° gennaio 2008. Il requisito temporale previsto consiste in un'attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007. Si ritiene che il periodo utile per il calcolo del triennio possa riferirsi al quinquennio anteriore al 1° gennaio 2008. Un ulteriore elemento necessario è che il servizio sia stato prestato presso la stessa amministrazione.

La fattispecie individuata dal legislatore richiama genericamente una tipologia di lavoro di tipo autonomo ma sottintende chiaramente, nel rinviare ad un triennio di attività lavorativa, un utilizzo improprio dello stesso con una forte accentuazione degli elementi tipici della subordinazione. Non sono riconducibili pertanto all'ipotesi considerata le forme di lavoro autonomo caratterizzate dall'assenza di un significativo coordinamento e di una concreta continuità della prestazione lavorativa.

Nel contesto è necessario evidenziare che la nuova fattispecie individuata dalla lettera b) del comma 94 citato non può essere considerata, sia in termini di rilevanza della prestazione lavorativa sia di conseguente procedura di stabilizzazione da porre in essere, alla stessa stregua di quelle previste dai commi 519 e 558, art. 1, legge finanziaria 2007 e comma 90, art. 3, legge finanziaria 2008 nei quali sono indicati i requisiti e presupposti diversi.

La diversa rilevanza che il legislatore ha dato al lavoro «precario» di tipo subordinato ed al lavoro di tipo parasubordinato emerge tanto nella legge n. 296/2006 quanto nella legge n. 244/2007.

Con la legge finanziaria del 2007, come abbiamo illustrato sopra, il legislatore ha elaborato un percorso di reclutamento speciale per il tempo determinato con esplicita indicazione dei requisiti necessari. Per le collaborazioni coordinate e continuative ha previsto invece solo una riserva di posti nei concorsi pubblici per l'assunzione a tempo determinato (art. 1, commi 529 e 560 della legge n. 296/2006).

La legge finanziaria 2008 poi, confermando quanto sopra, avvalorata il diverso apprezzamento per le due tipologie contrattuali anche nel contesto dall'art. 3, comma 106, della legge n. 244/2007 laddove, come già detto, prevede per il tempo determinato la possibilità di una riserva di posti nei concorsi pubblici per l'assunzione a tempo indeterminato e per le co.co.co., per valorizzare detta esperienza ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato, soltanto il riconoscimento del servizio prestato in termini di punteggio in sede di valutazione di titoli. A tale scopo è possibile computare l'esperienza dei tre anni le modalità indicate sopra per il comma 519, art. 1, legge n. 296/2006 e commi 90 e 94, art. 3, legge n. 244/2007.

Non si rilevano 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.

L'individuazione di altre tipologie di lavoro diverse eventualmente da contemplare ai fini della disciplina in argomento è rimessa, ai sensi dell'art. 3, comma 96, della legge n. 244/2007 ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la cui adozione, ai sensi dell'art. 25-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31, è stata prorogata al 30 giugno 2008. In detta sede saranno definiti, oltre che gli aspetti già individuati dall'art. 1, comma 418, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche i requisiti e le modalità di avvio delle procedure di concorso pubblico per la stabilizzazione.

5. Le categorie escluse.

Le tipologie di lavoro considerate dal legislatore ai fini della stabilizzazione consentono anche di individuare le categorie di lavoratori a cui può applicarsi la relativa disciplina. In particolare il rapporto di lavoro a tempo determinato, riconducibile alla normativa di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, esclude l'applicabilità della stabilizzazione, salvo diversa esplicita previsione del legislatore, alla sfera di dipendenti rimasti in regime di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001.

A questa parte della pubblica amministrazione, rimasta assoggettata ai rispettivi ordinamenti, infatti, non è applicabile il regime normativo previsto per il settore privato e quindi neppure il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato.

Occorre sottolineare che il carattere speciale della predella normativa non consente un'interpretazione estensiva della stessa ed anzi, dati i riflessi che determina sui principi generali che regolano l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, è auspicabile contenerne la portata attraverso un'interpretazione il più possibile rigorosa. Non sono, pertanto, applicabili le disposizioni in

parola a rapporti di lavoro di diritto pubblico anche se a tempo determinato in quanto questi ultimi trovano la loro disciplina in disposizioni speciali inserite il più delle volte in un sistema complesso di reclutamento ordinario strutturato per rispondere ad esigenze organizzative, di tipo gestionale e funzionale, nonché a percorsi razionali di sviluppo di carriera. Si richiamano al riguardo le speciali disposizioni di riserva e di reclutamento previste per il personale facente parte delle Forze armate.

Nell'ambito delle eccezioni previste dal legislatore per il personale in regime di diritto pubblico si ricordano, tuttavia, le disposizioni sulla stabilizzazione contenute nell'art. 1, comma 519, della legge n. 296/2006 che riguardano il personale di cui all'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, e il personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Trattasi di norme speciali non suscettibili di interpretazione estensiva rispetto alle quali la natura non vincolante sottesa alla ratio della stabilizzazione trova uno spessore maggiore atteso che il rigido regime di diritto pubblico rende ancora più prioritaria l'esigenza di scelte gestionali finalizzate al perseguimento dell'interesse pubblico escludendo ancor più la configurabilità di un diritto soggettivo alla stabilizzazione da parte dei possibili destinatari.

Come ripetutamente precisato tanto nella legge finanziaria 2007 quanto in quella del 2008, non si applica la stabilizzazione al personale dirigenziale. Le tipologie contrattuali a tempo determinato previste per dette categorie sono contenute in disposizioni speciali in cui prevale l'esigenza di una scelta fondata sull'intuitu personae ed accompagnata spesso dalla previsione di un contingente limitato di posti. Non si rinvergono in questo caso i presupposti di un utilizzo improprio del tempo determinato in quanto i rapporti si svolgono nel rispetto della normativa di riferimento senza determinare aspettative in capo agli interessati.

Prima di continuare l'elencazione delle categorie di lavoratori esclusi dalle disposizioni in argomento è opportuno richiamare l'art. 36 novellato del decreto legislativo n. 165/2001 che nel dettare una disciplina restrittiva sul tempo determinato ha previsto alcune deroghe significative connesse proprio con la necessità di garantire il ricorso ad un uso corretto del lavoro flessibile per assolvere ad esigenze organizzative reali ed a bisogni temporanei delle amministrazioni. Le deroghe contemplate si configurano come ipotesi rispetto alle quali è escluso il prodursi di forme di precariato e definiscono, pertanto, altrettante fattispecie escluse dalla normativa sulla stabilizzazione.

Rinviando per una più specifica trattazione alla circolare del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, del 19 marzo 2008, n. 3, si ricorda che le norme sulla stabilizzazione non si applicano ai contratti a termine sorti per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, per gli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori (articolo 90 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), per la preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle amministrazioni pubbliche, ivi inclusi gli organismi operanti per le finalità di cui all'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144. In questo ambito e per la ratio sopra illustrata sono da escludere dalla stabilizzazione anche i contratti sorti per esigenze stagionali o quelli previsti dall'art. 110 del decreto legislativo n. 267/2000.

Sempre in una logica di lettura complementare delle norme sulla stabilizzazione con l'art. 36 del decreto legislativo n. 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.

Inoltre 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 pubblica amministrazione. Gli eventuali processi di internalizzazione devono essere ordinati nel rigoroso rispetto delle procedure concorsuali e prima ancora della normativa in materia di dotazioni organiche. In nessun caso si può prescindere dal rapporto di lavoro diretto tra pubblica amministrazione e soggetto interessato.

Per quanto riguarda poi l'art. 3, comma 94, lettera b), ultima parte, si richiama la previsione circa l'inapplicabilità della fattispecie alle forme di collaborazione coordinata e continuativa riferite agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché al personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di

ricerca. 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.

6. Tratti distintivi della stabilizzazione.

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. Il principio inderogabile è sancito, come già detto, dall'art. 36, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'elemento che è opportuno sottolineare è che la durata del precedente contratto a tempo determinato è da considerare utile solo come requisito di accesso alla procedura speciale e riservata della «stabilizzazione». Ne deriva che l'assunzione a tempo indeterminato, quale momento conclusivo della relativa procedura, avviene, come per tutte le nuove assunzioni, nella qualifica indicata dal bando e nella fascia retributiva iniziale secondo le disposizioni del CCNL di comparto, od è priva di continuità rispetto al precedente rapporto con la conseguenza che il periodo non di ruolo non è utile neppure ai fini dell'anzianità di servizio.

L'autonomia del nuovo rapporto determina la necessità dello svolgimento del periodo di prova ed esclude che possa verificarsi la fattispecie della «reformatio in peius» del trattamento retributivo del neo assunto, rinvenibile solo nei casi di passaggi di carriera presso la stessa o altra amministrazione.

E' necessario richiamare, altresì, l'art. 53 del decreto legislativo n. 165/2001, quale disposizione di carattere generale che vieta il cumulo di impieghi per ciascun dipendente da parte delle amministrazioni pubbliche. L'assunzione a tempo indeterminato, in esito alle procedure di stabilizzazione, presuppone quindi l'estinzione dell'eventuale precedente rapporto a termine esistente con altra o con la medesima amministrazione mediante dimissioni o risoluzione consensuale. La risoluzione del predetto rapporto di lavoro determina la necessità di definire tutte le situazioni pendenti. Ne deriva, a titolo di esempio, che le ferie non godute devono essere retribuite e che deve, altresì, procedersi alla liquidazione del trattamento di fine rapporto.

7. La programmazione triennale del fabbisogno e i piani di progressiva stabilizzazione.

Come recita l'art. 39, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la programmazione triennale del fabbisogno è predisposta dagli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie.

Un esame della definizione sintetica fornita dalla norma rende evidente la complessità dell'elaborazione del documento. Si tratta per ogni ente di trovare un punto di equilibrio tra le risorse umane disponibili e quelle effettivamente necessarie per il migliore funzionamento dei servizi, tenuto conto che c'è un elemento fortemente condizionante dato dalla limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. Le scelte di reclutamento devono essere orientate a garantire la funzionalità e l'efficienza dei servizi, nel rispetto dei principi di economicità, devono rimanere estranee alle valutazioni operate eventuali aspettative di soggetti terzi, nonché eventuali pressioni sociali sulle politiche del personale.

Il reclutamento speciale secondo la procedura di stabilizzazione va correttamente calato nel contesto della programmazione triennale del fabbisogno tenendo anche conto della necessità di garantire un adeguato accesso dall'esterno, in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire, di portare a termine eventuali processi di mobilità, di garantire le priorità fissate dal legislatore, ad esempio in tema di trasformazione di rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno (art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007), nonché di rispettare altri vincoli quali la quota di riserva per le categorie protette prevista dalla legge 12 marzo 1999, n. 68.

Tenuto conto che l'attuazione delle disposizioni speciali sulla stabilizzazione si concludono con un'assunzione a tempo indeterminato, l'avvio di ogni procedura deve tener conto del relativo regime assunzionale e quindi delle risorse finanziarie a disposizione.

Fermo restando quanto sopra è il caso di evidenziare che la normativa speciale di riferimento ha una durata temporale limitata che è quella indicata dall'art. 3, comma 90, della legge n. 244/2007.

La normativa sulla stabilizzazione può essere applicata negli anni 2008 e 2009.

Ne deriva che la programmazione triennale del fabbisogno, nel rispetto delle disponibilità di organico dell'ente relative all'anno 2008 e 2009, potrà essere elaborata quest'anno e l'anno successivo tenendo conto anche di questa modalità di reclutamento speciale, mentre a decorrere dal 2010 gli interventi programmabili dovranno fondarsi esclusivamente sulla disciplina ordinaria di reclutamento, fatte

salve le determinazioni assunte negli anni 2008 e 2009 riguardanti il personale stabilizzabile che ha maturato o che deve maturare il triennio previsto anche oltre il 2009.

Nella programmazione triennale del fabbisogno 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.

Il disposto di cui all'art. 94, art. 3, della legge finanziaria 2008 prevede che le amministrazioni debbano adottare la programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010 entro il 30 aprile 2008. Il termine non ha un carattere perentorio, tuttavia si richiama l'attenzione sulla necessità di operare una tempestiva programmazione delle scelte assunzionali per consentire una più razionale, corretta ed oculata gestione delle risorse a disposizione.

Una volta definita la programmazione triennale del fabbisogno ed individuate le professionalità da reclutare con la procedura speciale della stabilizzazione, si provvede a predisporre, sentite le organizzazioni sindacali, piani per la progressiva stabilizzazione tenuto conto dei differenti tempi di maturazione dei requisiti temporali.

In particolare il riferimento contenuto nel comma 94 in parola alle intese stipulate, ai sensi dei commi 558 e 560, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prima della data del 1° gennaio 2008, va interpretato nel senso di dare priorità alle scelte che le amministrazioni interessate hanno concordato nelle predette intese, sempre rispetto al personale di cui ai commi 558 e 560, purché i relativi contenuti siano legittimi e coerenti con i principi richiamanti nella presente circolare.

In conclusione occorre considerare le procedure presenti nelle due leggi finanziarie tenendo conto delle priorità temporali, dei posti individuati e della specificità delle disposizioni.

Pertanto, in attuazione della legge finanziaria 2007, il principio che le amministrazioni dovranno seguire nella programmazione triennale del fabbisogno è quello di dare priorità ai posti ed al personale a tempo determinato, in possesso dei requisiti ivi previsti nelle precedenti lettere a), b) e c) come indicati nel paragrafo 4 della presente circolare, assunto a seguito di pubblica selezione o in applicazione di legge ovvero in caso di assunzione senza selezione pubblica, fermo restando i predetti requisiti, previo svolgimento di apposita selezione.

In attuazione della legge finanziaria 2008 le amministrazioni potranno, fermi restando l'attuazione e la conclusione prioritaria delle procedure di stabilizzazione di cui alla legge n. 296/2006, prevedere nella loro programmazione triennale del fabbisogno anche le assunzioni a tempo indeterminato scaturenti dalle disposizioni di cui ai commi 90 e 106, art. 3, della legge n. 244/2007, ovvero dei dipendenti assunti a tempo determinato, in servizio al 1° gennaio 2008, con contratto stipulato o prorogato prima del 28 settembre 2007, che conduca ad un rapporto di servizio per un periodo di almeno tre anni, anche non continuativi, tenendo conto del servizio prestato a tempo determinato anche nel quinquennio anteriore al 1° gennaio 2008, previa procedura selettiva.

Per quanto riguarda le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge n. 296/2006 resta fermo il vincolo, da tenere in considerazione in sede di programmazione triennale del fabbisogno unitamente ai criteri sopra illustrati, che le stabilizzazioni possono essere realizzate nel limite di un contingente di personale non dirigenziale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 40 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente.

Per le restanti amministrazioni vige il principio costituzionale dell'adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire.

Per quanto riguarda poi la disciplina di cui all'art. 3, comma 94, lettera b), della legge n. 244/2007, come detto, 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. Ne deriva che la norma non può essere interpretata nel senso di consentire ai possessori dei requisiti di partecipare ad una procedura selettiva riservata per l'assunzione a tempo indeterminato secondo le modalità previste dai commi 519 e 558, dell'art. 1, della legge n. 296/2006. Pur riconoscendo l'ambiguità dell'espressione utilizzata dal legislatore e la difficoltà interpretativa che ne deriva, si ritiene che l'inciso «fermo restando quanto previsto dall'art. 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296», contenuto nel comma 94, lettera b), configura un percorso per gli interessati che passa dalla partecipazione con riserva a concorsi a tempo determinato, secondo le modalità prescritte nei commi richiamati, ad un'assunzione a tempo determinato in deroga al nuovo art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001.

L'assunzione a tempo indeterminato degli stessi può avvenire soltanto con le modalità indicate dall'art. 3, comma 106, della legge n. 244/2007.

8. La proroga dei contratti nelle more del completamento delle procedure.

Come si evince dal paragrafo precedente le procedure di stabilizzazione o comunque i presupposti concreti per procedere all'assunzione a tempo indeterminato devono essere ricompresi nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni, tenendo conto della disponibilità di posto nella dotazione organica e delle risorse finanziarie certe da destinare alle predette assunzioni a tempo indeterminato.

Nelle more del completamento del percorso di stabilizzazione, in attesa di procedere all'assunzione a tempo indeterminato, le amministrazioni possono continuare ad avvalersi del personale per il quale hanno già deliberato la relativa stabilizzazione e che ha già maturato il requisito del triennio, in virtù della previsione di cui all'art. 3, comma 92, della legge n. 244/2007. Trattasi di una proroga del rapporto di lavoro a tempo determinato in deroga anche al regime restrittivo previsto dall'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001 applicabile alle fattispecie di cui al precedente comma 90 dello stesso art. 3 citato.

La predetta proroga grava sulle disponibilità previste dall'art. 1, comma 187, della legge n. 266/2005 nel testo modificato da ultimo con l'art. 3, comma 80, della legge n. 244/2007.

La proroga si applica nei confronti del personale che a seguito di procedure di valutazione viene individuato come destinatario dell'assunzione. In nessun caso la proroga può di fatto realizzare un'assunzione a tempo indeterminato al di fuori delle reali possibilità assunzionali individuate nella programmazione triennale sulla base delle norme vigenti.

Riguardo alla possibilità di proroga del contratto di co.co.co., anche nelle more della conclusione del percorso di stabilizzazione, è il caso di precisare che, secondo quanto previsto dall'art. 7, commi 6 e seguenti, del decreto legislativo n. 165/2001, la prestazione oggetto del contratto è strettamente correlata agli obiettivi ed ai progetti specifici determinati in sede di conferimento dell'incarico. Ne deriva che la durata del contratto diventa un elemento strettamente dipendente dall'incarico affidato e non si concilia con l'istituto della proroga, salva la necessità di proseguire il contratto per il completamento dell'incarico medesimo o per la realizzazione del progetto assegnati.

Non è contemplata, invece, la possibilità di proroga dei co.co.co. neppure in relazione al percorso di stabilizzazione. In virtù del disposto di cui all'art. 3, comma 95, della legge n. 244/2007, sono invece prorogabili, per le finalità indicate dal comma 94, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalla legislazione vigente, i rapporti di lavoro a tempo determinato sorti sulla base delle procedure selettive previste dall'art. 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche in deroga a quanto previsto dal novellato art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001.

Si invitano le amministrazioni ad una attenta valutazione delle scelte da operare in sede di predisposizione della programmazione triennale del fabbisogno.

In particolare si richiama l'attenzione sulle responsabilità e le sanzioni previste per la violazione delle disposizioni in materia di reclutamento ed assunzioni.

Ciò considerato si richiamano gli organi di controllo interno, i servizi ispettivi e ispettorati deputati al controllo a verificare periodicamente e comunque nell'ambito delle proprie competenze l'applicazione dei principi e delle disposizioni richiamate con la presente circolare.

Roma, 18 aprile 2008
Il Ministro per le riforme
e le innovazioni nella pubblica amministrazione

Nicolais