



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

**Ufficio per il personale delle pubbliche
amministrazioni**

Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

Prot. DFP-0016348-04/04/2008-1.2.3.4

Parere Uppa n.27/08

All'Università degli Studi di Palermo
Direzione amministrativa
Piazza Marina, n. 61
90133 Palermo

e, p.c.: Al Ministero dell'economia e delle
finanze -RGS – IGOP
Via XX settembre, 97
00187 ROMA

OGGETTO: Quesiti: Art. 3, commi 76, 79 e 94 legge finanziaria 2008 – Art. 1, comma 188, legge finanziaria 2006

Con nota del 24 gennaio 2008, n. 7552, codesto Ateneo pone allo scrivente diversi quesiti circa l'interpretazione di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). In particolare i quesiti vertono su:

1) Individuazione delle forme contrattuali di lavoro flessibile di cui all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall'art. 1, comma 79, legge 244/2007.

Il primo quesito è volto a definire la portata applicativa dell'art. 36 richiamato rispetto alle tipologie di lavoro flessibile ed in particolare a chiarire se tra queste sono comprese tanto quelle di tipo subordinato quanto quelle di lavoro autonomo.

A tal proposito è opportuno evidenziare che il lavoro autonomo è esaustivamente disciplinato dall'art. 7, commi 6 e seguenti, del d.lgs 165/2001. Per tale rapporto la durata del contratto è connessa con l'oggetto della prestazione che pur dovendo essere caratterizzata dalla temporaneità non può essere fissata preventivamente dal legislatore neppure in termini di limite massimo. La prestazione 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 dal suo oggetto e, quindi, dall'incarico medesimo.

L'art. 36 di cui si sta trattando, invece, disciplina il contratto di lavoro subordinato a termine che ha ad oggetto lo svolgimento di una prestazione lavorativa la cui durata, prescindendo dal risultato da conseguire, può anche essere fissata come vincolo esterno da parte del legislatore. La sua collocazione sistematica tra le disposizioni che trattano del fabbisogno e delle assunzioni individua, tra l'altro, quale unica sfera di applicabilità il lavoro subordinato, non essendoci assunzione a fronte della stipula di un rapporto di lavoro di tipo autonomo.

Alla luce di quanto rappresentato le limitazioni temporali dei tre mesi o quelle inerenti alle esigenze stagionali non si applicano al lavoro autonomo, sia che si svolga come lavoro occasionale, sia che si svolga nella forma della collaborazione coordinata e continuativa.

Per una trattazione più analitica della materia si rinvia alla circolare del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione del 19 marzo 2008, n. 3 recante "Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall'articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)".

2) Rapporti tra il nuovo testo dell'art. 36, comma 11, del d.lgs 165/2001 e l'art. 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

In merito ai rapporti tra le disposizioni sopra richiamate è opportuno specificare quanto segue.

L'art. 36, comma 11, prevede la possibilità di derogare alle misure restrittive dettate per il contratto di lavoro subordinato, durata di tre mesi o esigenze stagionali, in ragione della provenienza o incidenza del finanziamento.

Per le Università la deroga ai predetti vincoli è prevista qualora si tratti di finanziamenti:

- provenienti da fondi dell'Unione europea o dal Fondo per le aree sottoutilizzate finalizzati allo svolgimento di programmi o attività connessi con i finanziamenti medesimi (la previsione si riferisce alla generalità delle amministrazioni pubbliche);
- che non siano a carico del Fondo di finanziamento ordinario delle università per lo svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica.

La disposizione ha carattere ordinamentale ed individua 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. La fattispecie, rispondendo ad esigenze non rientranti nel fabbisogno ordinario dell'Università, si presta ad un utilizzo corretto del rapporto di lavoro a tempo determinato, senza determinare forme di precariato o aspettative di assunzioni a tempo indeterminato.

In materia di utilizzo di tipologie di lavoro flessibile, le Università soggiacciono, insieme ad altre amministrazioni, anche ad altri vincoli restrittivi di tipo finanziario che, nel controllare la relativa spesa, realizzano altresì un risultato di contenimento del ricorso ad esse. Si fa riferimento all'art. 1, comma 187, della legge 266/2005 che prevede la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 35 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003, alla luce del disposto di cui all'art. 3, comma 80, della legge 244/2007.

Sono fatte comunque salve le assunzioni a tempo determinato e la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa laddove i finanziamenti non incidono sul Fondo di finanziamento ordinario. (art. 1, comma 188, della legge 266/2005). La disposizione di carattere finanziario ha una portata più ampia di quella ordinamentale. Intanto perché contempla più tipologie di rapporto di lavoro e l'art. 36, comma 11, disciplina solo le deroghe per il lavoro a tempo determinato, ed inoltre perché considera tra i vincoli di destinazione dei finanziamenti, non solo l'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica come fa anche il citato comma 11, art. 36, ma anche i progetti finalizzati al miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti. Ne deriva, in sostanza, che il più volte richiamato art. 36, comma 11, non produce effetti derogatori sui vincoli temporali del tempo determinato quando i finanziamenti, pur non incidendo sul Fondo di finanziamento ordinario, siano utilizzati per progetti di miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti.

Per quanto riguarda la Scuola Interuniversitaria Siciliana di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario, sorta mediante convenzione tra Università, la stessa potrà avvalersi delle deroghe previste dal comma 11, art. 36, d.lgs 165/2001, per le finalità ivi indicate, nella misura in cui i contratti a tempo determinato sono finanziati con risorse rese disponibili dalle Università partecipanti che non incidono sul FFO di ciascuna di esse.

3) Stabilizzazione del personale utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa ai sensi dell'art. 3, comma 94, lett. b), della legge 244/2007.

Un primo aspetto che l'Ateneo chiede di mettere in chiaro riguarda l'applicabilità della disposizione in argomento ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa finanziati con risorse non a carico del FFO.

Come già accennato nel punto 2) per i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato il legislatore ha escluso il regime restrittivo quando sono sottoscritti per finalità inerenti alla ricerca ed all'innovazione tecnologica e siano finanziati fuori dal FFO. Si tratta di contratti a tempo determinato la cui natura temporanea è strettamente connessa con le finalità proprie. Ciò esclude, ad avviso del legislatore, la configurabilità di ipotesi di precariato che possono sorgere soltanto se le prestazioni sono riferibili ad un fabbisogno ordinario dell'amministrazione.

Analoghe considerazioni valgono per le collaborazioni coordinate e continuative. Come risulta, infatti, dalle disposizioni sopra richiamate (art. 1, commi 187 e 188, della legge 266/2005) i contratti finanziati con le risorse del FFO sono riferibili ad attività costanti dell'Università, mentre quelli finanziati con le risorse terze riguardano compiti di carattere temporaneo destinati ad esaurirsi o ad essere soppiantati da attività nuove ed innovative.

Quest'aspetto è sufficiente per escludere nel secondo caso il costituirsi di lavoro precario a fronte anche di una consapevolezza da parte del lavoratore della conclusione del contratto una volta ultimata la ricerca o l'attività finanziata.

Non si manca di sottolineare, inoltre, che interpretazioni estensive della normativa in materia di stabilizzazione sarebbero illegittime data sia la natura speciale delle disposizioni, sia la necessità di contenerne la portata per evitare riflessi ingestibili sul piano finanziario, che senz'altro si verificherebbero laddove si contemplassero nella platea dei destinatari anche coloro che sono titolari di contratti finanziati con risorse transitorie, dovendo necessariamente poi far gravare l'assunzione sulle risorse stabili dell'Ente che non potrebbe sostenerne l'onere. L'inapplicabilità generale delle

disposizioni di cui all'art. 3, comma 94, lett. b), a tutte le forme di collaborazione coordinata e continuativa connesse con attività di ricerca si ricava anche dall'esclusione dalla stabilizzazione del personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università, come previsto nello stesso comma 94, lett. b) ultima parte.

Nell'ambito della categoria delle co.co.co. di cui al comma 94, lett. b), la stabilizzazione che si configura sempre come una facoltà esercitabile dalle Amministrazioni al ricorrere di esigenze funzionali reali, può avvenire, nel rispetto dei limiti finanziari di riferimento, mediante partecipazione a concorso pubblico a tempo indeterminato (art. 3, comma 106, della legge 244/2007) o previa maturazione dei prescritti requisiti temporali in un rapporto di lavoro a tempo determinato, la cui assunzione deve avvenire a seguito di superamento dell'apposita procedura concorsuale di cui all'art. 1, comma 529, della legge 296/2006. E' possibile applicare, ai fini della stabilizzazione, la disciplina dettata dall'art. 3, comma 95, della legge 244/2007.

Non è possibile un'assunzione a tempo indeterminato che segua percorsi diversi per evitare soluzioni privilegiate per i titolari di contratto di lavoro autonomo rispetto ai lavoratori subordinati a tempo determinato per i quali ultimi la normativa, nel dettare criteri soggettivi ed oggettivi vincolanti e stringenti, ha però riconosciuto sempre forme di tutela superiore ed una valutazione di maggiore meritevolezza sia nell'assetto delle norme dettate con la legge finanziaria 2007, sia in quello previsto dalla legge finanziaria 2008.

La riconduzione delle co.co.co al tempo determinato consentirebbe altresì un'omogeneizzazione della platea degli stabilizzandi ai fini della predisposizione del piano di progressiva stabilizzazione che tenga correttamente conto dei differenti tempi di maturazione dei requisiti.

4) “Particolare e comprovata specializzazione universitaria” di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 3, comma 76, della legge 244/2007

Circa i titoli accademici minimi da tenere in considerazione ai fini della stipula di nuovi rapporti di lavoro autonomo, la formulazione generica utilizzata dal legislatore riconduce alla laurea specialistica rilasciata dal nuovo ordinamento universitario, ferma restando l'equiparazione prevista per la laurea del vecchio ordinamento. Sono, inoltre, compresi i percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale.

Si rimane in attesa di conoscere anche l'avviso del Ministero dell'economia e Finanze sulle tematiche esposte.

Il Direttore dell'Ufficio
Francesco Verbaro