

**Gruppo di lavoro O.L.I.**  
**“Assetto del pubblico impiego dopo la modifica del titolo V della  
costituzione”**

---

**Le forme contrattuali flessibili di assunzione nel pubblico impiego: le realtà  
regionali**

<b>1) Il campo di indagine e gli obiettivi dell'intervento.</b>	<b>pg. 1</b>
<b>2) Definizione del concetto di flessibilità del rapporto di lavoro.</b>	<b>2</b>
<b>3) Analisi delle singole forme contrattuali:</b>	
<b>a) Il lavoro a tempo determinato.</b>	<b>4</b>
a1) Il d.lgs. 368/2001: applicabilità nel settore pubblico e disciplina transitoria.	<b>5</b>
a2) La proroga del contratto a seguito del d.lgs. 368/2001.	<b>8</b>
<b>b) Il lavoro temporaneo o interinale.</b>	<b>8</b>
<b>c) Il contratto di formazione e lavoro.</b>	<b>10</b>
<b>4) Conclusioni: aumento delle forme contrattuali flessibili nelle realtà regionali. Analisi dei dati statistici.</b>	<b>13</b>

**A cura del Consiglio Regionale del Piemonte  
Settore Studi e Documentazione Legislativi  
(dott.ssa Federica Moi)**

# Le forme contrattuali flessibili di assunzione nel pubblico impiego: le realtà regionali

## 1) Il campo di indagine e gli obiettivi dell'intervento

Il presente intervento si pone quale obiettivo quello di verificare “se” ed “in quale misura” le Regioni hanno utilizzato le forme contrattuali flessibili previste dal “codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa” come individuate all’art. 36 d.lgs. 165/2001.

Detta ricerca risulta di particolare interesse alla luce delle linee generali sulle politiche del lavoro contenute nel “libro bianco” recentemente presentato dal Ministro del lavoro, in cui la flessibilità viene qualificata come strumento per raggiungere gli obiettivi europei di innalzamento del tasso di occupazione attraverso una risoluzione dei problemi strutturali dell’economia italiana.

Si ritiene necessario segnalare come la denominazione stessa di “libro bianco” evoca il metodo comunitario che si avvale dello strumento concertativo fra istituzioni nazionali e comunitarie per decidere le proprie linee di attività.

Dunque il governo esplicita la volontà di procedere ad un confronto con le regioni e le parti sociali in un contesto che vede, da un lato le riforme costituzionali tese al rafforzamento delle autonomie locali, nonché delle potestà legislative regionali, dall’altro la Strategia europea per l’occupazione che indica quattro principi cardine: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità.

La Strategia europea, prevista dal trattato di Amsterdam e varata dal Consiglio Europeo straordinario sull’occupazione di Lussemburgo (novembre 1997) acquista nel libro bianco la forza di una fonte vincolante in ordine alle linee sull’occupazione dettate per gli stati membri.

La disposizione risulta di particolare rilievo se si ricorda quanto stabilito nel documento in esame sull’interpretazione estensiva della dizione di cui all’art. 117, comma 3, cost “tutela e sicurezza del lavoro” secondo la quale la norma in parola attribuisce alla competenza legislativa concorrente la regolazione dei rapporti di lavoro e quindi, più in generale, l’intero ordinamento del lavoro.

Una tale estensione di competenza potrebbe far emergere alcune osservazioni in ordine alla necessità di omogeneità dell’ordinamento nazionale: detto rilievo, se ammettiamo che fra i diritti sociali siano enumerabili anche quelli dei lavoratori, potrebbe essere superato in virtù dell’art. 120 cost. che attribuisce al governo un potere sostitutivo nei confronti delle regioni e degli enti locali qualora non rispettino la normativa internazionale e comunitaria ovvero non assicurino “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”<sup>1</sup>.

Peraltro detto articolo, al fine di integrarsi con la *ratio* autonomistica della riforma, non potrà essere interpretato estensivamente per erodere, con il meccanismo sostitutivo, le competenze attribuite alle regioni.

La tesi risulta confermata anche dal disegno di legge recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 (c.d. disegno La Loggia) che all’art. 6 (attuazione dell’articolo 120 costituzione sul potere sostitutivo) circoscrive la procedura sostitutiva, descrivendola quale procedimento amministrativo volto all’adozione dei provvedimenti **dovuti o necessari** e di conseguenza presupponendo un mancato *facere* dell’amministrazione. Tutto ciò conduce a ritenere che si profili la volontà di intervenire solo

---

<sup>1</sup> G. D’Auria, *Il Lavoro Pubblico dopo il titolo V (parte seconda) della costituzione*, in, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, IV/2001, 754,755.

qualora esista una forma di inadempimento e non nel caso in cui siano adottati, da parte delle regioni, provvedimenti, anche normativi, differenziati ma adempienti.

Di conseguenza in questo quadro, le regioni rivestono un ruolo centrale per due ordini di ragioni: in primo luogo, come già brevemente illustrato, la legislazione regionale in materia potrebbe strutturarsi in modo più rispondente alle esigenze dei mercati del lavoro locali.

In secondo luogo, nel Libro Bianco le regioni sono tenute ad una partecipazione attiva alle linee guida comunitarie mediante la predisposizione di “Piani regionali di Azione per l’occupazione”, essenziali per l’utilizzo dei fondi strutturali. Inoltre nel documento governativo si auspica una loro partecipazione continuativa alla redazione del piano occupazionale nazionale.

Il metodo concertativo dei patti territoriali e dei patti comunitari viene ripreso proprio dal Piano Nazionale per l’Occupazione del giugno 2002 ed in particolare la “programmazione negoziata” rappresenta uno dei cardini dell’azione regionale per l’occupazione (Pilastro 2, fiche 11).

Altro elemento di interesse è rappresentato dalla circostanza che nel documento in esame la negoziazione sociale si collega alla modernizzazione dell’organizzazione del lavoro (Pilastro 3, fiche 13) attuabile anche attraverso la promozione delle forme contrattuali atipiche.

Proprio per il rilievo assunto dal concetto di flessibilità è utile analizzarne le implicazioni sulla gestione delle risorse umane e gli effetti nel settore pubblico, che a seguito del processo di privatizzazione concorre, con alcuni limiti e peculiarità rispetto al privato, alla riforma del mondo del lavoro.

L’ultimo paragrafo della relazione sarà dedicato all’analisi dei grafici che mostrano nell’anno 2000 un raddoppio delle percentuali di occupati flessibili nelle regioni italiane. Detto incremento verrà valutato anche attraverso la comparazione con i dati raccolti nella realtà del consiglio regionale piemontese.

## **2) Definizione del concetto di flessibilità del rapporto di lavoro.**

Il concetto di flessibilità è ormai utilizzato diffusamente sia in relazione ai rapporti di lavoro privati sia nel settore pubblicistico, ancorché con esso si intendano strumenti diversi riferiti a differenti fasi del rapporto lavorativo.

La prima accezione in cui è usato il termine concerne le procedure di accesso al lavoro, la loro semplificazione attraverso sistemi più celeri ed economici di reperimento delle risorse umane attraverso forme di mobilità orizzontale e verticale del personale, nonché grazie alla creazione di professionalità intersettoriali. Rientra nella medesima definizione anche la flessibilità della tipologia contrattuale utilizzata, che si allontana dalle caratteristiche del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e, in particolare, se ne distingue per la durata o la stabilità del rapporto (ad esempio il lavoro a tempo determinato, il lavoro interinale, il contratto di formazione e lavoro).

Il secondo significato del termine in esame riguarda la modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, intesa come atipica organizzazione temporale della stessa, che oggi trova peculiare espressione nel lavoro a tempo parziale.

Tuttavia la normativa e la disciplina dei contratti collettivi non considerano flessibile ogni rapporto di lavoro caratterizzato dall’instabilità o dalla atipicità dell’orario lavorativo; infatti se così fosse anche le collaborazioni coordinate e continuative sarebbero qualificabili come rapporti flessibili.

Al contrario nelle premesse al titolo I del CCNL del comparto regioni ed enti locali, del 14 settembre 2000, si sottolinea che la nuova disciplina delle forme flessibili di contrattazione,

comportando un ampio margine di gestione diretta dei servizi, consente il superamento delle collaborazioni continuative e coordinate.

Anche la l. 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000) all'art. 30 stabilisce che, al fine di raggiungere gli obiettivi indicati dal patto di stabilità interno, è necessario limitare il ricorso ai contratti stipulati al di fuori della dotazione organica e le consulenze esterne.

Con particolare riferimento alla disciplina del settore pubblico l'art. 36 del d.lgs. 165/2001, consente anche alle pubbliche amministrazioni di stipulare contratti flessibili secondo la disciplina del codice civile e delle leggi in materia di lavoro subordinato nell'impresa, con l'unico limite del rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale.

Gli istituti espressamente menzionati sono: i contratti a tempo determinato, i contratti di formazione e lavoro e gli altri rapporti formativi, la fornitura di lavoro temporaneo.

L'elencazione non è tassativa considerato che rientrano nel novero dei rapporti flessibili anche il telelavoro e il lavoro a tempo parziale.

Altro aspetto di notevole rilevanza atteso che comporta una differenza di non poco conto rispetto alla disciplina privatistica, è rappresentato dall'ultimo comma dell'art. 36 che vieta espressamente la costituzione di rapporti a tempo indeterminato con le pubbliche amministrazioni che abbiano violato le norme imperative in materia di assunzione o impiego di lavoratori. Il dipendente ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione svolta in violazione di norme imperative ma non può pretendere l'assunzione a tempo indeterminato stante il principio costituzionale di cui all'art. 97 cost. per cui all'impiego pubblico si accede mediante concorso.

Detto principio è strettamente connesso al più generale dovere pubblico di imparzialità e buon andamento che può essere perseguito soltanto con procedure che assicurino la scelta del soggetto più meritevole, salvo alcune eccezioni.

Tuttavia parte della dottrina contesta questa posizione sotto due profili: da un lato la si considera non conciliabile con gli obiettivi di flessibilità che la stessa norma intende perseguire, dall'altro si sostiene che in tali casi l'assunzione mediante forme concorsuali non è imposta dal precetto costituzionale su indicato in quanto le forme contrattuali flessibili non sono tali da inserire il lavoratore nell'organico dell'amministrazione, in modo stabile e continuativo.<sup>2</sup>

Da ultimo è necessario sottolineare come anche il testo unico enti locali, all'art. 110 con apposita disposizione preveda la facoltà per gli enti locali di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti dirigenziali, di responsabilità di uffici e servizi ovvero per lo svolgimento di prestazioni che richiedano un'alta specializzazione.

Il medesimo articolo detta alcuni limiti: i contratti dovranno avere natura pubblicistica o, in casi eccezionali, e con apposita deliberazione di giunta, di diritto privato, rispettare i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire e infine l'ente per avvalersi di dette forme contrattuali non dovrà versare in stato di dissesto oppure deficitario.

La *ratio* della norma, rinvenibile nella volontà per le amministrazioni pubbliche di sfruttare le esperienze proprie del settore privato appare quindi funzionale al reperimento di risorse umane altamente specializzate, particolarmente utili negli ultimi anni in cui anche nel settore pubblico sono indispensabili le strutture tecnologiche e telematiche.

In ogni caso, proprio nel rispetto delle diverse realtà territoriali, il medesimo articolo consente allo statuto di prevedere contratti a tempo determinato, mentre al regolamento degli uffici e dei servizi spetterà (con disciplina differente a seconda che nell'ente sia prevista la dirigenza o meno) prevedere la durata massima dei contratti, l'ammissibilità della proroga, la percentuale massima dei contratti flessibili rispetto ai contratti a tempo pieno.

---

<sup>2</sup> Questa posizione è sostenuta in particolare da Fiorillo, in F. Caringella- D'Antona, a cura di, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, pgg. 1081,1082, 2002

### **3) Analisi delle singole forme contrattuali:**

#### **a) Il lavoro a tempo determinato.**

Il contratto di lavoro a tempo determinato è la prima forma contrattuale flessibile menzionata dall'art. 36 d.lgs. 165/2001, che rinvia la sua disciplina alla contrattazione collettiva. Per comprendere le ultime innovazioni ed aperture in materia si rende necessaria una breve disamina dell'evoluzione normativa relativa a detta tipologia contrattuale.

L'impulso nella direzione della flessibilità delle forme contrattuali, per le amministrazioni pubbliche, è avvenuta sia sul piano legislativo con il d.lgs. 80/1998, che ha modificato il d.lgs. 29/1993, sia su quello contrattuale, con il contratto collettivo del comparto regioni ed enti locali del 14 settembre 2000 che ha disciplinato, integrandoli, gli istituti della l. 230/1962.

Prima di questi interventi, l'art. 36 d.lgs. 29/1993 stabiliva, con alcune eccezioni<sup>3</sup>, il divieto di ricorrere a rapporti di lavoro a tempo determinato per un periodo superiore a tre mesi, con il solo temperamento rappresentato dalla facoltà di assumere prestatori d'opera per professionalità non esistenti fra quelle in ruolo.

La prima apertura verso l'utilizzo dell'apposizione di un termine al contratto di lavoro si ravvisa nel contratto collettivo, comparto enti locali, del 1995 che individua quattro casi in cui è lecita la limitazione temporale della prestazione lavorativa.

Fra queste ipotesi che riguardano la sostituzione del personale assente (per malattia, se l'assenza è superiore ai 60 giorni, per gravidanza, puerperio, astensione obbligatoria, facoltativa, assunzioni stagionali) quella che maggiormente consente di raggiungere la flessibilità, come intesa dalle più recenti riforme, è la previsione del termine nel caso generale in cui non sia possibile far fronte al carico di lavoro esistente con il personale in servizio.

La convergenza tra la disciplina privatistica e quella pubblicistica del contratto a termine è avvenuta, come già accennato, con l'art. 22 del d.lgs. 80/1998, che permette alle amministrazioni pubbliche di avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dalla legislazione di diritto comune rinviando alla fonte contrattuale la disciplina di dettaglio.

Per le regioni e gli enti locali la disposizione è stata attuata dall'art. 7 del CCNL del 14 settembre 2000.

Il contratto in parola, in particolare, ha provveduto all'attuazione dell'art. 23 della l. 56/1987 che consentiva proprio ai contratti collettivi di stabilire ulteriori ipotesi oltre a quelle previste dalla l. 230/1962.

Detto contratto tuttavia, con una disposizione che appare poco compatibile con il dettato della l. 56/1987, non stabilisce direttamente la percentuale massima dei contratti stipulabili a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato, lasciando questo onere a ciascun ente e subordinandolo alla concertazione con i sindacati.

---

<sup>3</sup> I comparti non sottoposti a questi divieti erano : la scuola, le università, l'amministrazione giudiziaria, il personale militare, il personale civile di supporto a quello militare.

Il contrasto con l'articolo 23 della legge su indicata emerge dalla considerazione che la concertazione, pur obbligando l'amministrazione ad un confronto con la parte sindacale, non impone l'accordo con quest'ultima, rimettendo di fatto al datore di lavoro l'individuazione di detta percentuale. L'amministrazione così gestendo il numero dei rapporti di lavoro a tempo determinato può giovare pienamente dello strumento della flessibilità.

Il nodo critico non è stato superato dall'ultima riforma in materia, contenuta nel d.lgs. 368/2001, il quale all'art. 10, conferma la competenza del contratto collettivo in relazione all'individuazione dei limiti percentuali del ricorso al lavoro a tempo determinato<sup>4</sup>.

### **a1) Il d.lgs. 368/2001: applicabilità nel settore pubblico e disciplina transitoria.**

L'art. 1 comma 1 del d.lgs. 368/2001 ha attuato nell'ordinamento italiano quanto prescritto dalla direttiva 1990/70/CE che testualmente afferma: "l'obiettivo del presente accordo quadro<sup>5</sup> è:

a) migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione;

b) creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato.

La direttiva si preoccupa anche di indicare l'ambito di applicazione della disciplina:

"il presente accordo si applica ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore di ciascuno Stato membro. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali e/o le parti sociali stesse possono decidere che il presente accordo non si applichi ai:

a) rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato;

b) contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici".

La fonte comunitaria fornisce una definizione di "lavoratore a tempo determinato" stabilendo che indica una persona con un contratto o un rapporto di lavoro definiti direttamente fra il datore di lavoro e il lavoratore il cui termine è determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento determinato. Il d.lgs. 368/2001 intende superare il carattere di eccezionalità del contratto a tempo determinato di cui alla l. 230/1962 atteso che permette sempre la stipulazione di un contratto a termine qualora siano presenti ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.

La circostanza per cui la norma, da un lato non specifica quali siano in concreto dette esigenze e dall'altro, non provvede all'enumerazione dei casi in cui è vietata la stipulazione di un contratto di tal genere conduce a ritenere che esiste una generale facoltà di apporre il termine al contratto di lavoro salvo nei casi espressamente previsti dalla norma.

Un secondo aspetto che favorisce il datore di lavoro è rappresentato dall'art. 11 del decreto legislativo in esame, con cui si abroga l'art. 23 della l. 56/1987, in base alla quale è sottratta ai contratti collettivi la possibilità di fissare i casi in cui è ammissibile il ricorso al lavoro subordinato, rimettendo detta decisione alla volontà dell'amministrazione.

---

<sup>4</sup> L'art. 10, comma 7 d.lgs. 368/2001 ha esentato da limitazioni quantitative quattro fattispecie: avvio di nuove attività d'impresa, personale assente o lavoro stagionale, intensificazione attività in determinati periodi dell'anno, contratti per spettacoli radiofonici o televisivi ed altre ipotesi specifiche.

<sup>5</sup> Si riferisce all'accordo quadro stipulato dalle organizzazioni intercategoriale a carattere generale: Unione delle confederazioni delle industrie della Comunità europea (UNICE), Centro europeo dell'impresa a partecipazione pubblica (CEEP), Confederazione europea dei sindacati (CES). L'accordo quadro costituisce l'allegato della direttiva.

Per tutte queste ragioni parte della dottrina ha iniziato a sostenere che, a seguito dell'ultimo intervento legislativo, il contratto a termine ha perso il suo carattere di specialità.<sup>6</sup>

La tesi è confutata da un a recentissima sentenza della Corte di Cassazione, del 21 maggio 2002, n. 7468 che pur riconoscendo come dall'abrogazione della l. 230/1962 sia intervenuta una liberalizzazione della contrattazione a termine riafferma l'esistenza, nel nostro ordinamento, del principio generale di indeterminatezza temporale del contratto di lavoro .

Gli argomenti decisivi che sorreggono il ragionamento sotteso alla pronuncia sono i seguenti:

- 1- necessità che il termine risulti da atto scritto pena nullità
- 2- esistenza di cause obiettive, anche se non tipizzate, che giustifichino l'apposizione del termine
- 3- disciplina della proroga

Si potrebbe aggiungere che anche la definizione dei limiti percentuali del ricorso al lavoro a termine contraddistingue questo strumento dalla forma consueta di rapporto lavorativo.

L'orientamento della cassazione sembra essere confermato dall'analisi della direttiva 1999/70 CE, di cui il d.lgs. 238/2001 è attuazione, la quale stabilisce che “i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la **forma comune dei rapporti di lavoro** e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati” precisando che gli stati membri possono introdurre in materia disposizioni più favorevoli, cioè più garantiste per i lavoratori stessi. Si segnala il particolare interesse per lo studio delle direttive comunitarie considerato che a seguito della novella costituzionale all'art. 117 costituzione la potestà legislativa delle regioni e dello stato dovrà essere esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, perciò in conformità ai principi che informano il diritto del lavoro comunitario e le convenzioni internazionali sul lavoro.

Pertanto il d.lgs. 368/2001 non è integralmente operativo stante la disposizione transitoria che ha permesso alle clausole contrattuali in materia, di restare in vigore fino al prossimo rinnovo contrattuale, semprechè il contratto non fosse scaduto al momento dell'entrata in vigore della disciplina legislativa..

Pertanto nel caso delle regioni e degli enti locali sono ancora applicabili le disposizioni di cui all'art. 7 del CCNL del 14 dicembre 2002.

Quindi se si ammette che soltanto alla scadenza dei contratti collettivi ora vigenti il modello fondato sulle “causali” giustificanti il ricorso al lavoro a termine sarà sostituito con quello delle “ragioni” che si evince dal d.lgs. 368/2001, allora si renderà necessaria la verifica delle ipotesi individuate proprio dai contratti collettivi.

Il CCNL del 14 settembre 2000, all'art. 7, lett. d) consente la stipulazione dei contratti a tempo determinato per lo svolgimento di attività stagionali. L'esempio più classico, per gli enti locali è rappresentato dall'assunzione del personale addetto alla sicurezza nell'ambito di impianti turistici ovvero nei casi di manifestazioni enogastronomiche o fieristiche.

Altra ipotesi, che permette l'apposizione del termine è la sostituzione dei lavoratori assenti, per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto. In ordine alla fattispecie è necessario fare due precisazioni: in primo luogo la giurisprudenza costante vieta l'apposizione del termine per la sostituzione del lavoratore in ferie, qualificando come legittima detta sostituzione soltanto in casi eccezionali o imprevedibili che coinvolgano il rapporto di lavoro.

---

<sup>6</sup> L. Oliveri, *Contratti a tempo determinato*, in *Il lavoro flessibile*, V. Italia, A. Romano, 2002, 239; U Poti, *Contratti a termine e lavoro pubblico: riflessioni a margine del d.lgs. n. 368/2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5/2001, 785 e sgg. L'autore sostiene il superamento del carattere di eccezionalità e quindi di residualità del ricorso al lavoro a termine, deducendone anche un limite per eventuali letture restrittive del decreto.

La seconda puntualizzazione riguarda l'art. 3, comma 1, lett. a) del d.lgs. 368/2001, che amplia i casi di legittima apposizione del termine, superando le ipotesi oggi previste in via contrattuale, con il solo divieto di sostituire i lavoratori che esercitano il diritto di sciopero.

Infine riveste particolare importanza, proprio in questa fase di riforme costituzionali che coinvolgono i rapporti fra stato e regione, la previsione delle lettere e) ed f) del contratto collettivo per cui le amministrazioni possono assumere a tempo determinato il personale necessario per esigenze straordinarie dovute all'assunzione di nuovi servizi, all'introduzione di nuove tecnologie ovvero per lo svolgimento di specifici progetti o programmi predisposti dagli enti.

Dunque le regioni potranno utilizzare questo strumento in fase di verifica ed eventuale modifica della compatibilità della legislazione vigente rispetto alle riforme costituzionali ovvero per integrare i gruppi di lavoro per la redazione dei testi statutari. In questo modo la flessibilità, da un lato potrebbe servire in una fase transitoria in cui non è possibile individuare con precisione la necessaria dotazione organica a seguito della devoluzione delle competenze legislative, dall'altro si porrebbe come possibile alternativa al ricorso al lavoro interinale.

Da ultimo si segnala l'art. 10, comma 9 del d.lgs. 368/2001 che rimette ai futuri contratti collettivi la possibilità di individuare un **diritto di precedenza** nelle assunzioni per i lavoratori che abbiano svolto attività di lavoro a termine.<sup>7</sup>

Detta disposizione secondo alcuni autori anticipa quanto stabilito dal contratto collettivo in materia, che prevedeva, con alcuni limiti, la possibilità di **valutare**, nell'ambito delle selezioni pubbliche, i periodi di lavoro a tempo determinato prestati nell'amministrazione.<sup>8</sup>

Altri autori, al contrario dal raffronto letterale della dizione "diritto di precedenza" di cui al decreto, con l'espressione "adeguata valutazione" usata dal contratto collettivo traggono la conclusione di un vero e proprio superamento della previsione contrattuale: infatti nel primo caso all'amministrazione è consentita l'individuazione di un titolo di precedenza a parità di condizioni mentre nel secondo è ammissibile soltanto l'attribuzione di un punteggio ulteriore.

## **a2) La proroga del contratto a seguito del d.lgs. 368/2001**

L'istituto della proroga è disciplinato dall'art. 4 del d.lgs. 368/2001, immediatamente applicabile ai rapporti di lavoro a tempo determinato in corso considerato che il contratto collettivo non risulta più vigente poiché richiama una normativa abrogata.

Infatti il decreto legislativo abroga l'art 2 l. 230/1962 nella parte in cui stabilisce che il contratto prorogato deve avere la medesima durata del primo, disposizione a cui si richiama l'art. 7 comma 12 del CCNL del 14 settembre 2000.

Le condizioni che oggi legittimano la proroga del contratto a termine sono le seguenti:

- 1 consenso delle parti
- 2 pattuizione di un termine originario inferiore a tre anni

---

<sup>7</sup> In particolare l'articolo afferma "È affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, la individuazione di un **diritto di precedenza** nella assunzione presso la stessa azienda e con la medesima qualifica, esclusivamente a favore dei lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa con contratto a tempo determinato per le ipotesi già previste dall'articolo 23, comma 2, della legge 28 febbraio 1987, n. 56."

<sup>8</sup> Il CCNL del 14 settembre 2000 all'art. 7 comma 14 stabilisce "I periodi di assunzione con contratto di lavoro a termine presso un ente, per un periodo di almeno 12 mesi, anche non continuativi, possono essere **adeguatamente valutati** nell'ambito delle selezioni pubbliche disposte dallo stesso ente per la copertura di posti vacanti di profilo e categoria identici a quelli per i quali è stato sottoscritto il contratto a termine".

- 3 esistenza di ragioni obbiettive per la proroga. E' interessante notare che a differenza della precedente normativa non sono più richieste ragioni "contingenti e imprevedibili", in ogni caso deve trattarsi di situazioni non prevedibili *ab inizio*.
- 4 medesima attività lavorativa
- 5 divieto di superare il periodo triennale cumulando la durata originaria del termine e la proroga.
- 6 utilizzo della proroga una sola volta.<sup>9</sup>

La disciplina privatistica incontra un unico limite relativo alla sanzione prevista nel caso di prosecuzione del contratto oltre il termine: sia il d.lgs. 165/2001, sia l'art. 7 comma 13 della fonte contrattuale impediscono la trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato, salvo il diritto del lavoratore di ottenere le maggiorazioni previste dalle legge ed il risarcimento del danno di cui all'art. 36, comma 2 d.lgs 165/2001.

## **b) Il lavoro temporaneo o interinale.**

Per lavoro temporaneo si intende quella forma di impiego in base alla quale uno o più lavoratori, assunti da una specifica impresa (c.d. impresa fornitrice), svolgono la propria prestazione lavorativa a favore delle dipendenze di un soggetto giuridico diverso (c.d. impresa utilizzatrice) sulla base di un contratto (c.d. contratto di fornitura) stipulato fra l'impresa fornitrice e quella utilizzatrice.

La l. 196/1997 disciplina questa tipologia contrattuale con riferimento al settore privato mentre l'art. 36 d.lgs. 29/1993 ora confluito nel testo unico sul pubblico impiego (d.lgs. 165/2001) consente alle pubbliche amministrazioni di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di cui al codice civile ed alle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, rinviando alla contrattazione collettiva la disciplina specifica della materia.

Il primo problema che si è posto concerne l'individuazione delle amministrazioni che possono qualificarsi come imprese utilizzatrici di cui all'art. 1 comma 1, l. 196/1997. Alla questione risponde il manuale redatto dal Dipartimento della funzione pubblica avente ad oggetto "flessibilità e lavoro pubblico" affermando che è opportuno rifarsi alla dizione dell'art. 1, comma 2 d.lgs. 29/1993. Di conseguenza sostanzialmente tutte le amministrazioni rientrano nella definizione in parola, in particolare possono stipulare contratti di fornitura di lavoro temporaneo non solo le regioni e gli enti locali ma anche le amministrazioni indirette regionali.

Dal questo punto di vista detta estensione risulta interessante poiché permette alla legislazione regionale, nella costituzione di enti o aziende<sup>10</sup> dotati di autonomia funzionale o organizzativa di incentivare il ricorso a questa tipologia contrattuale.

Inoltre per il tipo di prestazioni ammissibili il lavoro temporaneo potrebbe essere utilizzato direttamente a livello regionale per la redazione di manuali di qualità o tecnici ovvero per particolari progetti finalizzati che necessitino di specifiche professionalità, anche al fine di verificarne la previsione in organico. Tuttavia la tendenza futura a seguito della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale potrebbe essere quella di promuovere, con apposita normativa, l'assunzione di lavoratori temporanei, a livello di comuni e province per permettere l'adempimento dei nuovi compiti amministrativi attribuiti dalla l. cost. 3/2001.

---

<sup>9</sup> Per un commento approfondito delle condizioni legittimanti la proroga si rinvia a G. Ciampolini, *Proroga, scadenza del termine e successione dei contratti*, in, *Guida al lavoro*, 23 ottobre 2001, n. 43, XXIII.

<sup>10</sup> Art. 72 statuto della regione Piemonte.

Ad oggi la disciplina puntuale delle mansioni è contenuta nell'accordo quadro del 9 agosto 2000, stipulato tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali e più specificamente per le regioni e gli enti locali nel contratto collettivo del 14 settembre 2000, all'art. 2.

Quest'ultimo articolo integra la disciplina di cui alla l. 196/1997 stabilendo i limiti percentuali entro cui è possibile il ricorso al lavoro interinale (7% dei lavoratori a tempo indeterminato) e individua i profili professionali per cui non è ammesso il lavoro temporaneo.

Si prevede altresì che l'ente deve comunicare tempestivamente all'impresa fornitrice, titolare del potere disciplinare, le circostanze che possono comportare sanzioni ai sensi dell'art. 7 l. 300/1970.

La disposizione non vale ad escludere la sussunzione del lavoratore temporaneo nel particolare regime sanzionatorio previsto dal codice penale (art. 314 e ss. c.p.); secondo parte della dottrina detto lavoratore, se ne ricorrono i presupposti di cui agli artt. 357 e 358 c.p., dev'essere qualificato come pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, nonché soggetto alla giurisdizione della corte dei conti, nei casi di danno erariale eventualmente cagionato.<sup>11</sup>

Il tratto peculiare del lavoro temporaneo nel settore pubblico è rappresentato dalla forma di selezione delle imprese fornitrici: trattasi di appalto di servizi come depono la voce "servizi di collocamento e recepimento del personale" contenuta nell'allegato 2 al d.lgs. 157/1995.

Quanto sopra per i contratti sopra soglia comunitaria, per quelli inferiori la disciplina di riferimento è la Regolamentazione della contabilità di stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e R.D. 23 maggio 19245, n. 827) ovvero la legislazione regionale di settore.

Si deve sottolineare che requisito essenziale per accedere alla gara per l'aggiudicazione del servizio di fornitura di lavoro temporaneo è l'iscrizione dell'impresa nell'apposito albo istituito presso il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale ai sensi dell'art. 2 l. 196/1997.<sup>12</sup>, pena l'esclusione dell'impresa dalla gara.

### **c) Il contratto di formazione e lavoro.**

L'art. 22 d.lgs. 80/1998 ha riformulato l'art. 36 del d.lgs. 165/2001 che rimette alla contrattazione collettiva la disciplina del contratto di formazione e lavoro e degli altri contratti formativi.

In linea generale, anche nelle pubbliche amministrazioni è applicabile la normativa privatistica contenuta nell'art. 3 della l. n. 863/1984, nell'art. 16 della l. 451/1994 integrata con quanto disposto dall'art. 8 della l. n. 407/1990 e dall'art. 15 della l. n. 196/97.

Tuttavia detti provvedimenti legislativi non sono applicabili tout court: la disciplina ammissibile è limitata alle disposizioni che non contrastino con le peculiari regole dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

---

<sup>11</sup> D. Bezzi, *Il lavoro interinale*, in *Il lavoro flessibile*, op. cit.

<sup>12</sup> La soluzione è stata ribadita anche da una recente sentenza del consiglio di stato che in materia di lavoro temporaneo ha chiarito il rapporto tra l'impresa titolare del rapporto di lavoro, dalla quale il lavoratore dipende, ed il soggetto che della prestazione lavorativa di questo si avvale evidenziandone il duplice rapporto giuridico, l'uno intercorrente tra impresa fornitrice del lavoro temporaneo e soggetto utilizzatore e l'altro tra la prima ed il lavoratore.

Senonché l'obbligazione dedotta nella citata lett. c) dell'art. 2 B) del capitolato speciale, non può essere assunta se non dai soggetti e nelle forme indicati nel citato articolo 1, cioè da "società iscritte in apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale" (art. 2) a mezzo di contratto scritto contenente gli elementi indicati nel quinto comma dello stesso art. 1.3.210

Nel caso in esame nessuna delle due imprese alle quali è stato aggiudicato il lotto d'appalto in questione risulta in possesso della prescritta iscrizione all'albo speciale. L'associazione da loro costituita, pertanto, avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara, in quanto non abilitata a prestare, nella sua interezza, il servizio che della gara formava oggetto. Consiglio di stato, sez. V, 29 maggio 2000, n. 3098

In particolare non sembra possa trovare applicazione l'art. 3 comma 12 della l. n. 863/1984 ai sensi della quale i lavoratori che abbiano svolto attività di formazione e lavoro, entro dodici mesi dalla cessazione del rapporto, possono essere assunti a tempo indeterminato con richiesta nominativa.

Detta disposizione risulta incompatibile con l'art. 36 d.lgs. 165/2001 e quindi non può valere nel settore pubblico.

Tuttavia alcuni autori<sup>13</sup> sostengono che le amministrazioni possono avvalersi di modalità di selezione semplificate coniugando questa facoltà con l'esigenza di utilizzare le consuete regole in materia di predisposizione delle graduatorie per le assunzioni con contratto a tempo determinato. Detti autori a supporto della loro tesi riconducono il contratto di formazione ad una *species* del più vasto *genus* dei contratti a termine.

L'art. 3 del CCNL del 14 settembre 2000 conferma detta posizione; stabilisce infatti che le procedure volte alla selezione dei candidati avvengono nel rispetto della normativa generale vigente in tema di reclutamento del personale ma utilizzando procedure semplificate.

Inoltre non è revocabile in dubbio che rispetta pienamente le prescrizioni pubblicistiche fondate sul perseguimento del buon andamento anche la trasformazione di un contratto di formazione e lavoro prima della relativa scadenza ex art. 3 comma 11 della l. n. 863/1984. In tal caso il principio costituzionale di cui all'art. 97 cost. è garantito dalla valutazione iniziale fatta dall'amministrazione al fine di stipulare il contratto di formazione.

Tuttavia, nel momento in cui viene attuata la novazione contrattuale, le amministrazioni dovrebbero comunque verificare il grado di idoneità professionale raggiunta senza peraltro procedere ad una nuova selezione.

Considerato che la fonte contrattuale ammette il ricorso al contratto di formazione non solo come esperienza che permetta l'adeguamento delle capacità professionali al contesto organizzativo ma anche per l'acquisizione di professionalità elevate, allora la previa verifica della professionalità raggiunta rappresenta l'equivalente dell'obbligo di certificazione dei risultati conseguiti, previsto dall'art. 16 comma 9 della l. 451/1994 con riferimento ai contratti di formazione e lavoro per l'acquisizione di professionalità intermedie o elevate nel settore privato.

Un altro elemento di differenziazione con la disciplina privatistica è rinvenibile dall'analisi dell'art. 16, comma 1 della l. 451/1994 nella parte in cui sancisce che possono essere assunti con contratto di formazione e lavoro i soggetti di età compresa tra sedici e trentadue anni e nella parte in cui commina la sanzione della trasformazione del rapporto formativo in contratto a tempo indeterminato.

La sanzione è inapplicabile non soltanto in virtù del d.lgs. 165/2001 che espressamente fa salve le disposizioni sul reclutamento del personale ma anche valutando che il limite inferiore stabilito dalla norma non può trovare applicazione nel caso di assunzione da parte delle amministrazioni.

L'obbligo di rispettare la procedura selettiva comporta infatti che i soggetti partecipanti siano non soltanto soggetti passivi dell'agire giuridico ma anche capaci di porre validamente in essere atti giuridici.

Per fare un esempio può essere citata la responsabilità che accompagna le dichiarazioni rese nelle domande di partecipazione ai concorsi pubblici, che, qualora risultino false comportano una sanzione penale a carico del dichiarante (art. 76 d.p.r. 445/2000).

Se la capacità di agire cioè la capacità di obbligarsi validamente ovvero di compiere attività giuridicamente vincolante che si acquista con la maggiore età risulta essere un requisito essenziale nell'instaurazione dei rapporti lavorativi alle dipendenze di amministrazioni (indipendente mente

---

<sup>13</sup> F. Di Lascio, *I Contratti di formazione e lavoro nella pubblica amministrazione*, in, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni - Casi e Questioni*, 34/ 2001, 785 sgg.

dalla tipologia contrattuale cui è finalizzata la selezione) allora è facilmente comprensibile l'impossibilità di applicare al settore pubblico la previsione dell'art.16 l. 451/1994.

Il limite massimo di assunzione con contratto di formazione (32 anni) contrasta con l'art. 3 comma 6 l. 127/1997 che ha abolito in via generale il limite di età massima per la partecipazione a procedure selettive.

In dottrina in questo caso si dubita della prevalenza della l. 127/1997 sui principi generali in materia di contratto di formazione poiché con l'eliminazione di ogni limite massimo di età si perderebbe ogni elemento di differenziazione tra le assunzioni operate per contratti di formazione e lavoro e contratti a tempo determinato.

In realtà questa osservazione è superabile in virtù dell'art. 3 comma 5 del contratto collettivo comparto regioni ed enti locali in cui è stabilito che le esigenze organizzative che giustificano il ricorso al contratto di formazione e lavoro non possono essere utilizzate per altre tipologie di assunzione a tempo determinato.

Per valutare pienamente la rilevanza della tipologia contrattuale nelle realtà pubbliche possiamo servirci di un'elaborazione statistica effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica da cui si evince che rispetto al 1 milione e 200 mila contratti a tempo determinato accessi nel '99 nelle Pubbliche Amministrazioni degli otto paesi considerati, poco più di 200 mila, pari al 17,6 % del totale, avevano un contenuto formativo. La percentuale è più elevata per le donne, toccando il 20% a fronte del 16 % degli uomini. L'Italia, con quasi il 30 % nel complesso (33 % per le donne), è il paese che ha la quota più elevata, seguita dalla Germania con il 24 %. Si tratta di un dato importante, perché analisi longitudinali, che osservano i percorsi lavorativi degli individui a distanza di qualche anno, confermano che il contenuto formativo del rapporto riduce significativamente per il lavoratore il rischio di permanenza in una situazione di precarietà e di disoccupazione.

#### **Lavoro a tempo determinato per un periodo di formazione nelle Amministrazioni Pubbliche per sesso**

##### **Inc. % sul totale dipendenti**

PAESE	Femmine	Maschi	Totale complessivo
Austria	1,9	1,0	1,3
Belgio	0,2	1,1	0,7
Francia	1,7	2,3	2,0
Germania	4,4	2,8	3,5
Italia	4,3	1,9	2,7
Olanda			
Regno Unito	0,5	0,3	0,4
Spagna	1,0	1,0	1,0
Totale complessivo	2,5	1,7	2,1

Fonte: Elaborazioni Omnikos sui dati EUROSTAT - Labour Force Survey Results 1999

Dall'analisi dei dati raccolti si evidenzia che in Italia l'età media dei lavoratori a tempo determinato è molto più elevata rispetto a quella degli altri paesi. Se, infatti, negli otto paesi il 50 % circa dei contratti a contenuto formativo è raccolto nella fascia 15 - 24 anni ed un altro 22% da 25 a 29 anni,

nel nostro paese solo il 30 - 35 % è sotto la soglia dei 30 anni e la frequenza più elevata è nella fascia tra 30 e 49 anni (tra il 50 ed il 60 % del totale). La realtà tratteggiata può essere spiegata attraverso i principi che nel nostro ordinamento informano l'accesso agli uffici pubblici. La necessità di espletare procedure concorsuali per accedere all'impiego pubblico comporta quindi un innalzamento dell'età media degli occupati.

I contratti con contenuto formativo coinvolgono maggiormente gli addetti con una posizione nella professione medio alta (dirigenti e tecnici); in Gran Bretagna ed in Spagna, invece, viene interessato il resto del personale. Non sempre ciò è coerente con il livello di istruzione d'ingresso; nel Regno Unito, infatti, ben il 95 % dei contratti a contenuto formativo ha un titolo medio alto, anche se lo sbocco in termini di inquadramento professionale non è elevato.

#### **4) Conclusioni: aumento delle forme contrattuali flessibili nelle realtà regionali. Analisi dei dati statistici.**

Come si evince dalla lettura del grafico n. 1 il ricorso alle forme contrattuali flessibili nella pubblica amministrazione è aumentato, nel biennio 1999-2000 non solo in termini quantitativi ma anche nel senso di maggior utilizzo di nuove forme contrattuali atipiche quali il lavoro interinale ovvero i contratti a termine. Inoltre nel medesimo lasso temporale l'Italia è passata da un valore inferiore alla media dei paesi considerati ad un valore superiore alla media stessa. Secondo il campione ARAN finalizzato al monitoraggio della contrattazione integrativa, si desume che circa tre quarti delle amministrazioni ricorrono proprio al lavoro flessibile, anche se il dato risulta più basso nel comparto ministeri e per gli enti pubblici statali non economici.

Anche il lavoro interinale è maggiormente sfruttato negli ultimi anni: quasi il 13% delle amministrazioni<sup>14</sup>, in particolar modo regioni ed enti locali, utilizzano questa forme di reperimento del personale, mentre il ricorso al telelavoro ed ai contratti di formazione e lavoro non ha ancora raggiunto una diffusione apprezzabile.

Se ci soffermiamo proprio ad analizzare i dati relativi ai dipendenti regionali e degli enti locali (grafico n .2)<sup>15</sup>, ci rendiamo conto che nelle regioni la percentuale di lavoro flessibile nel periodo 1997-2000 è raddoppiato passando dal 2% al 4,5%, superato soltanto dall'incremento avvenuto negli enti locali (dal 3,3% al 7,2% nello stesso periodo).

Se raffrontiamo la realtà del Consiglio della Regione Piemonte con quella relativa alle altre regioni ed alla generalità del settore pubblico ricaviamo quanto segue:

1-Mentre il lavoro a tempo determinato a scopo formativo nella p.a. nel corso del 2000 aveva un'incidenza rispetto alla contrattazione a tempo indeterminato del **2,7% nel Consiglio regionale Piemonte non esistono ad oggi contratti di questo genere.**

2- Il legislativo piemontese al contrario per quanto concerne il lavoro a tempo parziale vede una percentuale del 6% nel 2000 contro il 7,2% del dato italiano ma negli anni successivi assiste ad un incremento notevole del part-time con percentuali del 25% nel 2001 e del 12% nel 2002 (dati

---

<sup>14</sup> Ad eccezione dei ministeri per cui il dato è tendente allo zero.

<sup>15</sup> I dati sono stati raccolti nella Rilevazione annuale dall'Ispettorato del Dipartimento funzioni pubbliche, consultabile sul sito [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it).

aggiornati al 10/06/2002). Peraltro già nel 2000 il Piemonte si collocava nella media delle altre regioni italiane.

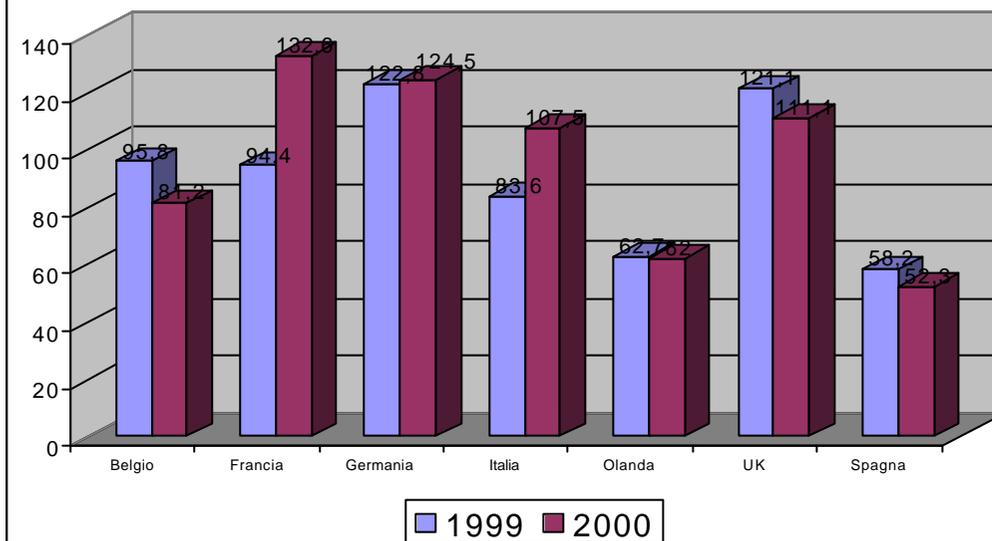
4- Nel 2002 i rapporti flessibili sono maggiori rispetto ai contratti a tempo indeterminato ma se consideriamo separatamente contratti a tempo determinato e contratti part-time scopriamo che negli anni 2000-2001 questi ultimi sono passati dal 6% al 25% mentre i contratti a tempo determinato sono scesi dal 55% al 25%.

Si rileva che il consiglio regionale si colloca fuori dalla crescita generale da parte delle regioni rispetto ai contratti interinali, come registrata dalla ricerca ARAN: infatti non ha stipulato, nel periodo preso in esame alcun contratto di questo tipo.

Concludendo si può affermare che in linea generale la flessibilità è uno strumento che ultimamente molto utilizzato dalle amministrazioni pubbliche ed in particolare dalle regioni sia nella forma della contrattazione a termine sia attraverso il part-time. Tuttavia si registra un insufficiente ricorso a forme contrattuali che potrebbero risultare utili anche per incentivare il lavoro femminile come il telelavoro oppure le fasce giovanili come i contratti di formazione e lavoro, che attualmente permettono l'ingresso nelle pubbliche amministrazioni a fasce di età più elevate rispetto alla media dei paesi europei.

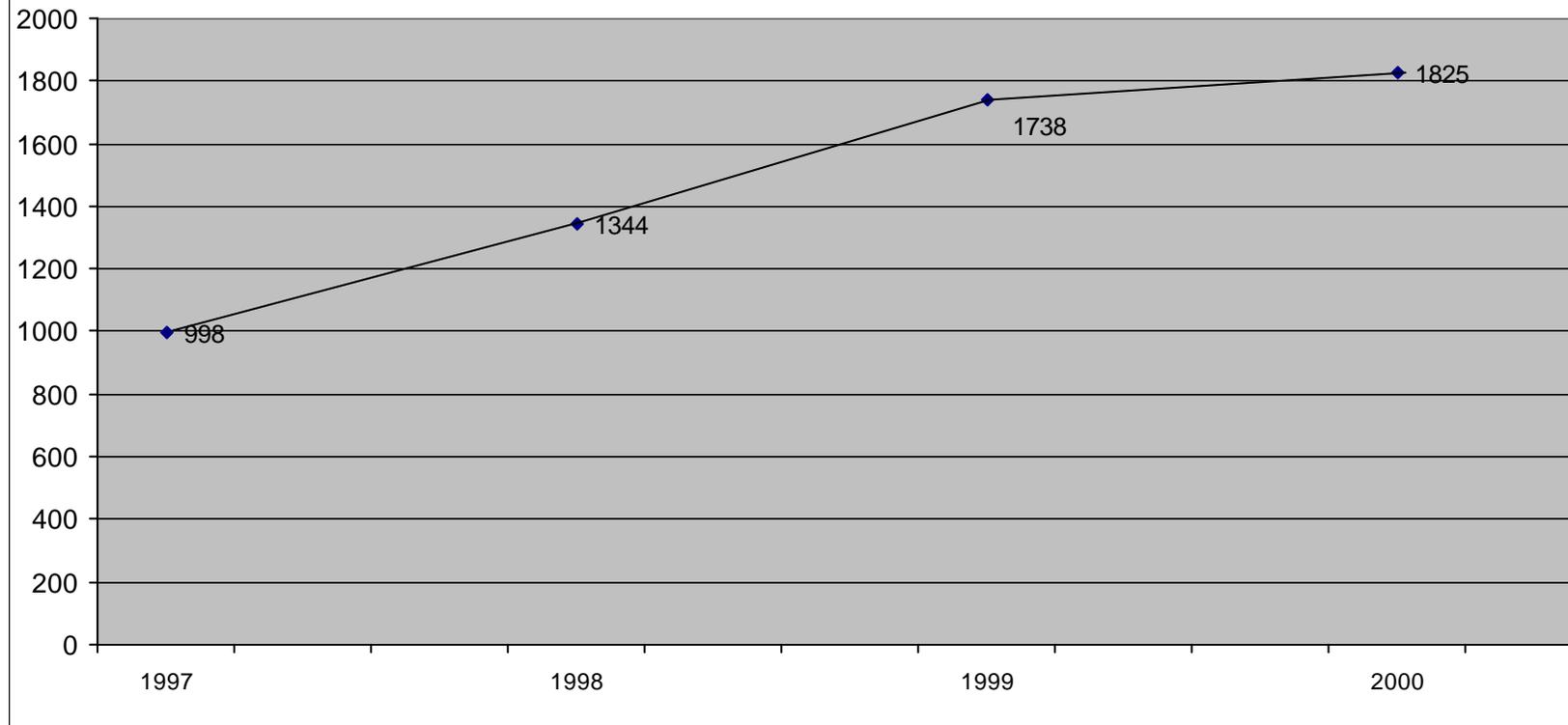
Proprio questa lacuna potrebbe costituire lo spunto per una discussione volta ad introdurre un correttivo legislativo al fine di favorire, in questo modo, la formazione professionale ed il raccordo fra istituzioni scolastiche e mondo del lavoro.

### Forme di lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione

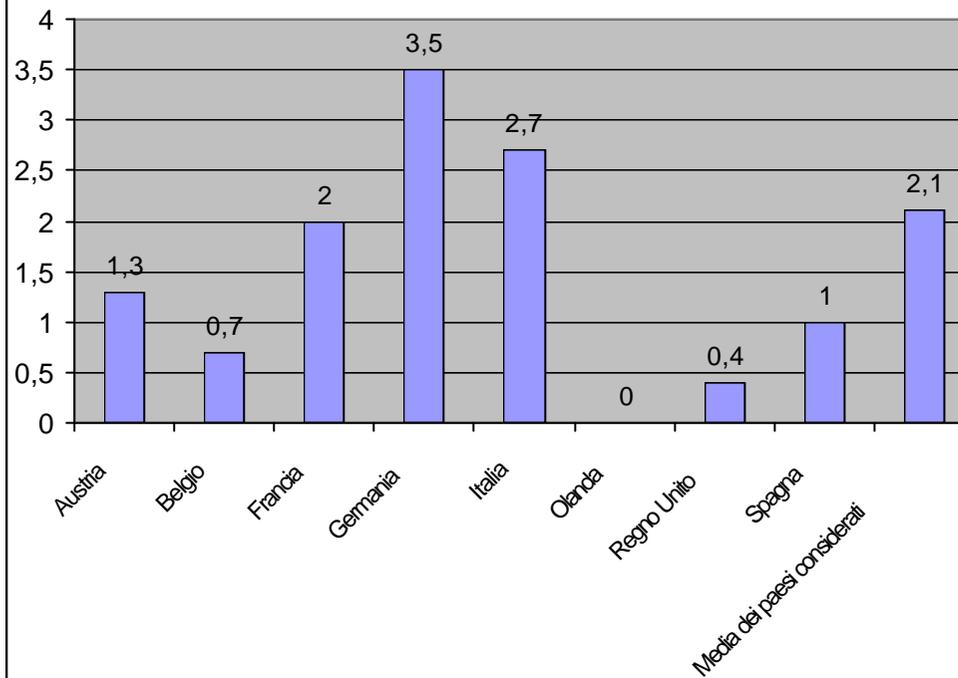




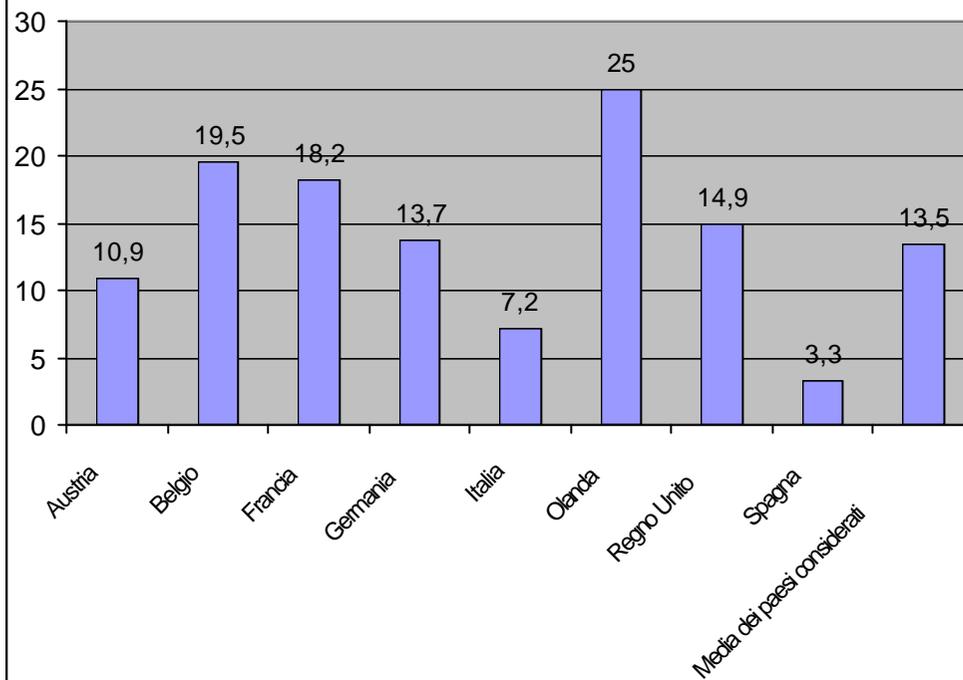
## Andamento del part-time dal 1997 al 2000 nelle regioni Italiane



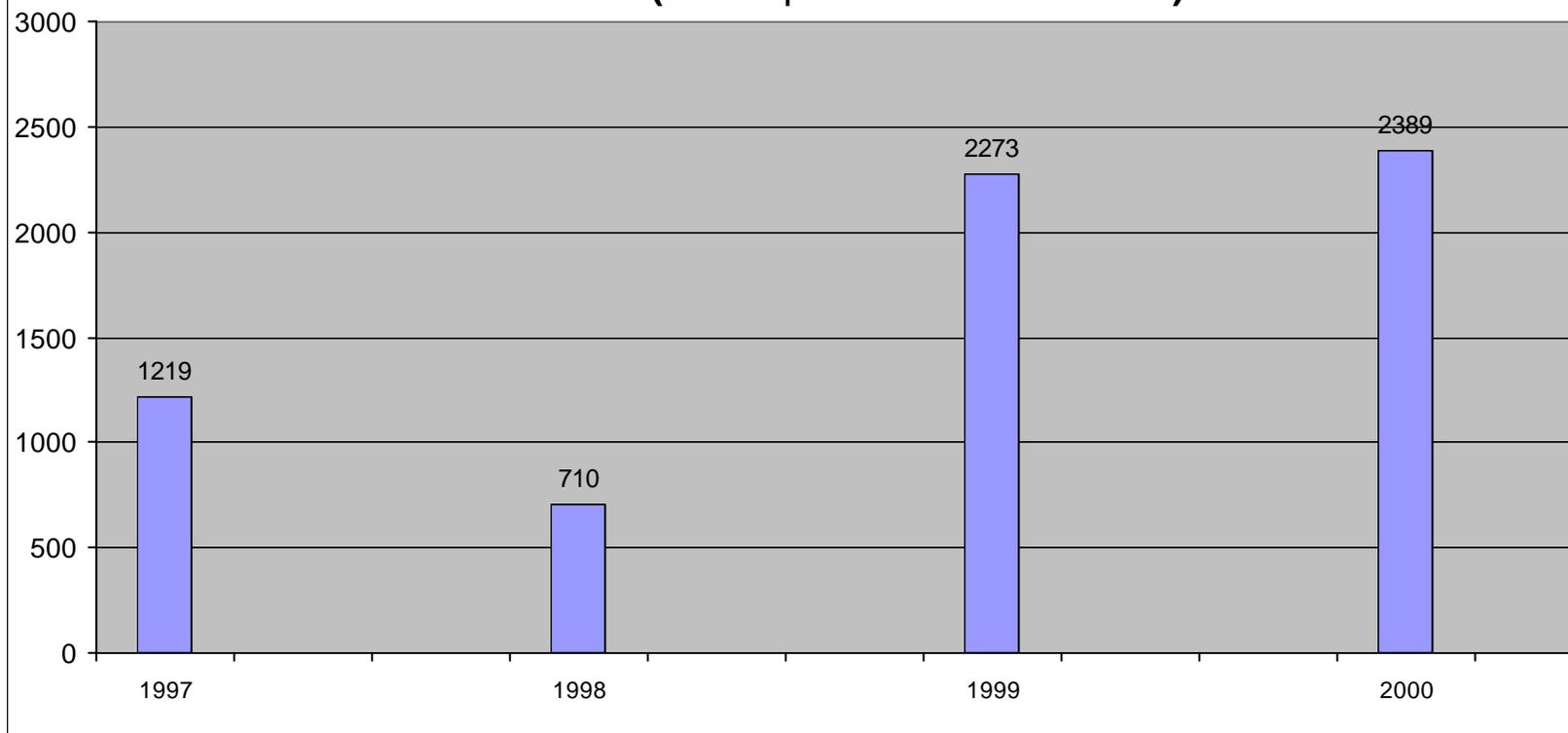
**Lavoro a tempo det. a scopo formativo  
nella Pubblica Amministrazione  
Incidenza % sul totale dei dipendenti**



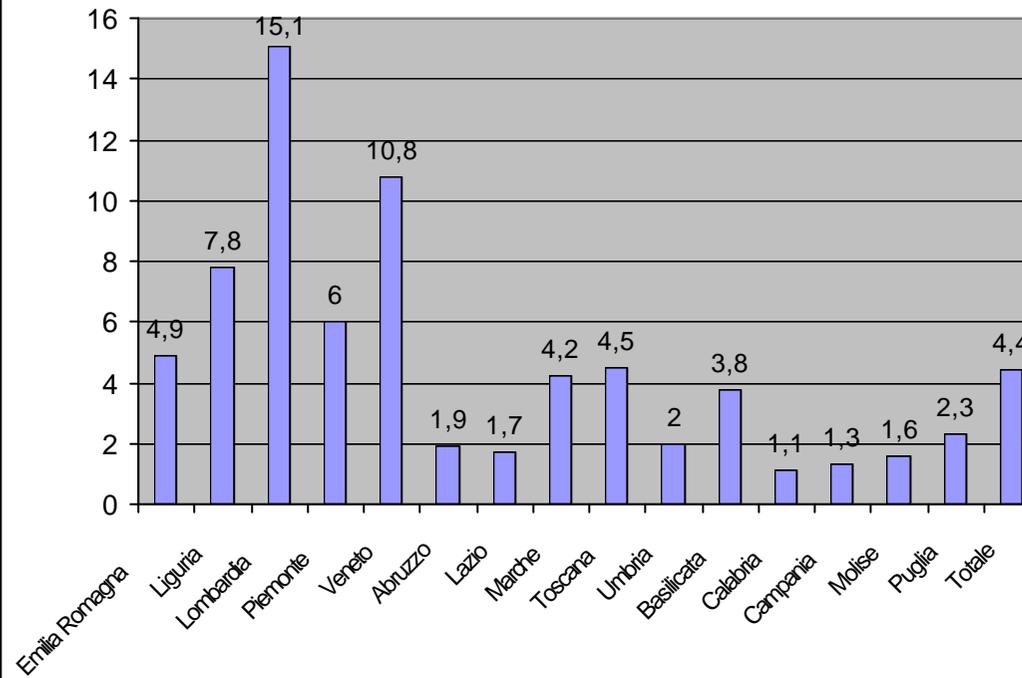
## Lavoro a tempo parziale nella Pubblica Amministrazione Incidenza % sul totale dei dipendenti



**Risparmi di spesa conseguenti alle trasformazioni dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale**  
(dati espressi in milioni di lire)



### Percentuale del personale in part-time per Regione Anno 2000



### Incidenza contratti atipici nella realtà del Consiglio Regionale del Piemonte

Anno 2002

