



Università degli Studi di Cagliari

Direzione Amministrativa

Nota sulle stabilizzazioni del personale Co.Co.Co.

Questa nota intende verificare, in merito alla complessa vicenda delle stabilizzazioni del personale Co.co.co., previste nell'art. 3, comma 94 della L 244/2007 (Legge Finanziaria 2008), se l'attività svolta dall'Amministrazione universitaria fino a oggi sia stata legittima. Intende, poi, tracciare una linea d'azione per portare a compimento il percorso di stabilizzazione del personale in ossequio alla normativa vigente, qualora vi fossero le risorse economiche ed i posti in dotazione organica.

Preliminarmente va detto che l'articolo cardine che ha consentito all'Ateneo di Cagliari di avviare le procedure di stabilizzazione è l'art. 3, comma 94, L. 244/2007 che amplia le possibilità della stabilizzazione prevista nella Legge Finanziaria 2007, aggiungendo al personale a tempo determinato con particolari requisiti, il personale "già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge e che alla stessa data abbia già espletato attività lavorativa per almeno 3 anni anche non continuativi, nel quinquennio precedente al 28 settembre 2007, presso la stessa Amministrazione fermo restando quanto previsto dall'art. 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

La norma, peraltro, non stabilisce in maniera esplicita quale sia il percorso che possa portare alla stabilizzazione del personale Co.co.co. in possesso dei requisiti. Proprio per questo motivo, l'Amministrazione universitaria, attraverso l'emanazione di un regolamento "ad hoc", ha ritenuto di ispirare la propria azione ai principi ed alle regole fondamentali dell'azione amministrativa in tema di reclutamento richiedendo per l'avvio della procedura di stabilizzazione che il personale in possesso dei requisiti sostenesse un regolare concorso per l'accesso. Ciò in ossequio all'art. 97 3° comma della Costituzione che stabilisce che "agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge" e per applicazione analogica dell'art. 3, comma 90 della L. 244/2007 Legge Finanziaria 2008 che prevede che la stabilizzazione del personale a tempo determinato possa avvenire purché tale personale "sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge".

La decisione dell'Amministrazione intendeva facilitare la predisposizione del programma per la stabilizzazione riducendo la programmazione soltanto a coloro che tra il personale in possesso dei requisiti astratti avessero superato la prova concorsuale. Alla selezione sono stati ammessi con riserva tutti coloro che hanno fatto domanda purché apparisse rispettato il requisito di durata e di vigenza del contratto alla data prevista dalla legge, salva la possibilità per l'Amministrazione di escludere in un secondo momento coloro che in seguito ad una circostanziata verifica dei titoli di servizio adottati nella domanda non apparissero in possesso dei requisiti richiesti. La selezione si è regolarmente svolta e si è conclusa con la predisposizione delle graduatorie dalle quali sono risultati esclusi alcuni candidati le cui prove non sono apparse idonee alle commissioni nominate.



Università degli Studi di Cagliari

Direzione Amministrativa

Esaurite le procedure concorsuali e pubblicate le relative graduatorie, in data 18 aprile 2008 è stata emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica la Circolare n. 5/2008 avente ad oggetto "Linee di indirizzo in merito all'interpretazione ed all'applicazione dell'art. 3, commi da 90 a 95 e comma 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge Finanziaria 2008)", che ha fornito un'interpretazione delle norme della Finanziaria sostanzialmente differente da quella finora data da questa Amministrazione.

Aldilà delle valutazioni sulla coerenza delle circolari per le Amministrazioni dotate di autonomia ed in particolar modo per quelle universitarie, si pone in primo luogo l'accento sul fatto che scopo della Circolare, per ammissione della stessa, 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". La formula usata ne limita l'aspetto prescrittivo, purché l'Amministrazione applichi le norme di legge rispondendo a quei principi e a quelle regole fondamentali che devono guidare l'azione pubblica.

In secondo luogo che la Circolare voglia rappresentare con la sua ricostruzione esegetica delle norme un'interpretazione particolarmente innovativa, lo si deduce dal fatto che la Circolare stessa afferma che il testo della norma della Finanziaria dipende da una "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". Ciò quasi a significare che, poiché la norma è stata redatta sotto la pressione sociale e politica, non è nel testo della norma stessa che deve andare a cercarsi la procedura applicabile alla fattispecie delle stabilizzazioni del personale con contratti di Co.co.co..

Pur non arrivando a giustificare la propria interpretazione attraverso norme extratestuali, e riconoscendo l'ambiguità dell'espressione usata dal legislatore e la difficoltà interpretativa che ne deriva, la Circolare basa la propria interpretazione affermando che l'inciso "fermo restando quanto previsto dall'art. 1, commi 529 e 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296" "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 D. Lgs. 165/2001".

In realtà quell'inciso è stato posto nell'art. 3 comma 94 della Legge Finanziaria per uno scopo sostanzialmente differente, scopo che non presenta ambiguità d'interpretazione se si leggono in maniera sistematica l'art. 3 comma 94 della Finanziaria 2008, l'art. 1 commi 529 e 560 della Finanziaria 2007 e l'art. 3 comma 106 della Finanziaria 2008. Tali norme vogliono stabilire infatti una tutela particolare per le figure che sono state



Università degli Studi di Cagliari

Direzione Amministrativa

utilizzate dalle Amministrazioni con contratti di Co.co.co., graduando un sistema di vantaggi a seconda della durata dei periodi di servizio con contratto di Co.co.co. vantati dai precari.

Il comma 94 dell'art. 3 stabilisce che i soggetti con contratti di Co.co.co. che hanno prestato la propria attività lavorativa anche non continuativa nella stessa Amministrazione per un periodo superiore a tre anni nell'ultimo quinquennio purché in servizio alla data del 1.1.2008 possono essere stabilizzati; il comma 106 dell'art 3 stabilisce che i soggetti con contratti di Co.co.co. che hanno prestato la propria attività lavorativa per un periodo superiore a tre anni anche se non nella stessa Amministrazione hanno un vantaggio nella concorsualità a tempo indeterminato in quanto si può prevedere il riconoscimento, in termini di punteggio, del servizio prestato presso le Pubbliche Amministrazioni; i commi 529 e 560 dell'art. 1 della Finanziaria 2007 stabiliscono, invece, che i soggetti con contratti di Co.co.co. che hanno prestato la propria attività lavorativa per periodi superiori a 1 anno hanno un vantaggio nelle concorsualità a tempo determinato in quanto hanno diritto ad una riserva di posti non inferiore al 60% del totale.

Se questo è vero, coglie nel segno la valutazione espressa nel parere rilasciato dall'avv. Pellegrino che interpreta l'inciso "fermo restando..." come dettato per le ipotesi in cui l'Amministrazione, ritenendo opportuno continuare a servirsi dei soggetti a sé legati da Co.co.co. per il soddisfacimento di esigenze lavorative limitate nel tempo, decida di non procedere alla stabilizzazione di tale personale ma, al contrario, di continuare a servirsi dello stesso mediante l'utilizzo di forme contrattuali a tempo determinato, facilitandone la partecipazione ai concorsi; e coglie altresì nel segno la valutazione dell'avv. Andreozzi, quando ritiene che l'interpretazione dell'inciso "fermo restando..." e del comma 106 non siano assimilabili alla fattispecie della stabilizzazione in quanto è palese che quel comma si applichi a personale sostanzialmente differente rispetto a quello del comma 94 dell'art. 3, in quanto riguarda i Co.co.co. che abbiano svolto a qualsiasi titolo e in qualsiasi Amministrazione periodi superiori a 3 anni di servizio ma non necessariamente in servizio alla data di entrata in vigore della legge stessa, così come specificato dal comma 94 dell'art. 3 della Legge Finanziaria.

Poiché la Finanziaria appare lacunosa nello stabilire un percorso per la stabilizzazione del personale assunto con contratto di Co.co.co., occorre colmare la lacuna attraverso i principi generali che stanno alla base del reclutamento pubblico. In tale prospettiva si ritiene perciò che le decisioni assunte e portate avanti dall'Amministrazione universitaria in tema di stabilizzazione prima dell'uscita della Circolare n. 5/2008 appaiono conformi ai principi che nell'Ordinamento Italiano regolano il reclutamento del personale nelle Pubbliche Amministrazioni come è già stato posto in evidenza nella prima parte della nota.



Università degli Studi di Cagliari

Direzione Amministrativa

Rimangono da sviscerare ancora due particolari problemi che derivano dall'applicazione della Finanziaria e per le quali la Circolare n. 5/2008 presenta interpretazioni anch'esse non particolarmente rispondenti al dettato della norma.

Il primo problema è quello legato alle esclusioni previste nello stesso comma 94 dell'art. 3 lett. b) ed in particolare l'esclusione della stabilizzazione del personale a contratto che svolga compiti di ricerca. La Circolare, disconoscendo la *ratio* della norma che appare correttamente individuata nell'esclusione degli assegnisti di ricerca dal percorso di stabilizzazione, ha messo in evidenza come l'esclusione dipenda non dai compiti esercitati ma dal fondo di finanziamento, ritenendo di escludere qualsiasi soggetto i cui contratti siano stati finanziati con fondi di ricerca. In realtà è corretto ritenere che l'esclusione riguardi solo il personale che abbia svolto "compiti" di ricerca, e quindi prestazioni sostanzialmente infungibili e temporanee, e che non riguardi invece coloro che abbiano svolto attività non direttamente di ricerca, anche se finanziate con fondi di finanziamento per la ricerca. Del resto le norme sulla stabilizzazione non hanno mai affermato che esista un diritto alla conservazione del posto, quanto invece la possibilità per l'Amministrazione di assumere il proprio personale precario in possesso dei requisiti richiesti dalla legge nei posti liberi presenti nella dotazione organica e nel rispetto delle compatibilità finanziaria. In questo senso non avrebbe motivo l'esclusione dalle procedure di stabilizzazione di un titolare di contratto di Co.co.co. in possesso dei requisiti previsti dalla legge qualora abbia svolto funzioni di rendicontazione in progetti di ricerca qualora all'Ateneo servano contabili per le esigenze dell'Amministrazione Centrale o delle Amministrazioni Dipartimentali.

Il secondo problema è legato al riconoscimento della possibilità di stabilizzazione per coloro che abbiano maturato il triennio sommando periodi a tempo determinato con periodi di Co.co.co. A questo riguardo la Circolare sembra sancire nettamente il divieto di cumulo, ma una recente Ordinanza del Consiglio di Stato che ha sospeso un procedimento in corso per sollevare problema di costituzionalità della norma della Finanziaria 2007 laddove consente la stabilizzazione di un soggetto idoneo in un concorso a t.d. vietando contestualmente la stabilizzazione di un soggetto vincitore nel medesimo concorso (situazione creata dalla decorrenza del quinquennio per la maturazione del triennio utile per la stabilizzazione), può consentire una lettura estensiva del comma 94 dell'art. 3, laddove alla lettera a) conferma la possibilità della stabilizzazione per coloro che siano stati in servizio a t.d. per 3 anni e nella lettera b) aggiunga a questo personale coloro che sono stati in servizio per un triennio con contratto di Co.co.co. senza prendere minimamente in considerazione quel personale che possa avere maturato il triennio sommando periodi a t.d. con periodi di contratti di Co.co.co. La mancanza di una previsione estensiva in tal senso sembrerebbe, infatti, violare il principio di eguaglianza in tutti quei casi in cui le Amministrazioni universitarie abbiano trasformato il rapporto con il titolare di un contratto a t.d. in scadenza in contratto di Co.co.co. solo ed esclusivamente



Università degli Studi di Cagliari

Direzione Amministrativa

per i vincoli di bilancio imposti alle Amministrazioni universitarie sul ricorso al t.d. e ai Co.co.co. In questi casi, infatti, i soggetti interessati sarebbero discriminati nei confronti dei titolari del diritto di cui al comma 94 dell'art. 3 lettera b) pur avendo già sostenuto una prova concorsuale per l'accesso alla Pubblica Amministrazione ed avere maturato, sommando i periodi svolti a t.d. con quelli svolti con contratto di Co.co.co., una "anzianità di servizio" che potrebbe essere addirittura maggiore rispetto a quella vantata dai soggetti di cui alla lettera a) e b) del comma 94, art. 3 della Finanziaria.

In conclusione si ritiene di dover ribadire che le scelte operate dall'Amministrazione universitaria e l'attività dalla stessa svolta fino ad oggi è pienamente legittima e che il prosieguo del percorso di stabilizzazione deve seguire esclusivamente la legge Finanziaria e i principi generali dell'Ordinamento in tema di reclutamento del personale nelle Pubbliche Amministrazioni.