

I rapporti di lavoro “flessibili” nella pubblica amministrazione ed in particolare negli enti locali.

Sommario.

- La legge delega n.30/2003 (legge Biagi)
- Il sistema vigente, l'articolo 36 DLGS 165/2001.
- Il telelavoro
- Il part - time
- Il contratto a termine
- Il lavoro interinale
- I contratti e gli istituti formativi

La legge delega 30/2003 (Legge Biagi) ed il pubblico impiego.

La presente trattazione, sarebbe quanto mai attuale, se le recenti innovazioni sulle tipologie di lavoro introdotte con la c.d. “legge Biagi” dovessero trovare ingresso nell'ambito del lavoro con le pubbliche amministrazioni.

Ci troviamo invece, dinnanzi all'arduo compito di tentare di dare una motivazione ad una scelta legislativa diametralmente opposta.

Rileviamo infatti che mentre la legge 30/2003 (legge delega) opera grandi mutamenti nel campo dei rapporti di lavoro, abolisce la legge 1369/60, modula in maniera innovativa gran parte dei contratti a contenuto formativo, estende la flessibilità temporale nel rapporto di lavoro a tempo parziale, liberalizza completamente il ricorso al lavoro interinale, elimina le collaborazioni coordinate e continuative in favore del lavoro a progetto, essa chiude totalmente la propria portata al rapporto di lavoro pubblico.

L'articolo 6 (esclusione), in maniera lapidaria, stabilisce che: “ *le disposizioni da 1 a 5 non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate*”.

La chiusura crea non pochi problemi anche interpretativi e desta alcune perplessità. Sul piano generale, in quanto l'estensione della disciplina prevista per il lavoro nell'impresa alle pubbliche amministrazioni costituisce non solo un aspetto importante della riforma, ma il fulcro dell'intera privatizzazione.¹

Le ragioni di questo nuovo steccato tra pubblico e privato sono molte.

Va ricordato che già nel libro bianco si prefigurava l'esclusione del pubblico impiego.

Nota un tanto la dottrina di fronte al libro bianco, rilevando una certa volontà di ritorno al passato, già manifestatasi con la legge 145/2002 che reintroduceva il conferimento di incarico dirigenziale mediante atto amministrativo ed aboliva il ruolo unico della dirigenza.²

“Se si legge il libro bianco governativo, i riferimenti al pubblico impiego sono ridotti al minimo, l'enigma della quasi assenza di riferimenti al pubblico impiego è tuttavia presto svelato. Nella legge di delega al governo in materia di mercato del lavoro, i riferimenti al pubblico impiego sono in negativo.

Si vogliono così porre le condizioni di una rinnovata differenziazione di status e di regimi.”³

Non va sottovalutato inoltre come l'esclusione di un'ampia e sofferta riforma dal pubblico impiego, sottenda la volontà di non trasporre nel settore pubblico le tensioni registrate nel privato. Ma va pure tenuto conto che l'attuazione della stessa nel settore pubblico avrebbe necessariamente comportato un forte coinvolgimento del sindacato.

¹ Gagnoli, La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, IPSOA, 2003, 247.

² Un tanto era stato in precedenza rilevato seppure con sfumature diverse da Carinci, Sisifo riformatore, la dirigenza, LPA, 2000, 959).

³ Caruso, la storia interna della riforma della pubblica amministrazione, dall'illuminismo del progetto, alla contaminazione della prassi, LPA, 4°, 2001, 990).

Al di là di queste annotazioni di carattere generale, va notato come la previsione contenuta nella legge 30/2003 che ne esclude la portata alle pubbliche amministrazioni presenti, aspetti di incongruità anche sul piano più strettamente tecnico – giuridico.

Il primo ed essenziale problema che si pone la dottrina di recente formatasi, consiste nell'attribuire un senso all'eccezione che l'articolo 6 della legge 30/2003 pone all'esclusione ivi prevista, facendo riferimento ad eventuali espressi richiami che ne autorizzino l'applicabilità.

*“Le disposizioni articoli da 1 a 5 non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni **ove non siano espressamente** richiamate).”*

La dottrina⁴ ritiene che l'equivoca dizione potrebbe essere riferita ai decreti legislativi di futura emanazione.

In quest'ultimo caso, si porrebbero seri problemi di legittimità costituzionale; infatti in tema di lavoro pubblico, il legislatore delegato non avrebbe alcun vincolo derivante da principi o criteri direttivi e potrebbe identificare l'oggetto stesso della delega a suo arbitrio, salve le espresse esclusioni dell'articolo 3 e dell'articolo 5.

Le problematiche connesse a tale nuova divaricazione tra lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e lavoro alle dipendenze dell'impresa, investono altri aspetti meno contingenti, ma di ampia portata.

Va ricordato, in primo luogo, che il rispetto dei principi enunciati dagli articoli 97 e 98 della Costituzione, non presuppone un modello pubblicistico o di natura esclusivamente privata dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

La Consulta intervenendo a più riprese sul tema, sollecitata nell'ambito della riforma della dirigenza generale, affermava che la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego (intesa quale applicazione della disciplina giusvaloristica di diritto privato) non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico, per cui entra nella discrezionalità del legislatore disegnare l'ambito di estensione di tale privatizzazione, con il limite del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e della **non irragionevolezza della disciplina differenziata**.⁵

Rimane pertanto escluso che principi di ordine costituzionale impongano questo o quel modello normativo del rapporto di lavoro.

Va però attentamente notata l'ipotesi di irragionevolezza della disciplina differenziata cui fa riferimento la consulta e sulla cui base introdurremo alcune riflessioni.

Fermo il principio che dal sindacato di legittimità costituzionale esula ogni possibilità di controllo sulle scelte politiche, in senso lato, operate dal legislatore sotto la sua responsabilità, la Corte ha allo stesso tempo affermato la propria competenza a verificare se il provvedimento legislativo sia inficiato da carenza assoluta di motivi logici e coerenti o da contraddizioni palesi sui presupposti, in modo da incidere negativamente nel campo di altri diritti garantiti.⁶

La giurisprudenza della Consulta (che può ormai dirsi consolidata) ha pertanto individuato alcuni criteri che valgono come indici di quello che può definirsi *“eccesso di potere legislativo”* Tali criteri sono:

- a) quello della assoluta illogicità, incoerenza od arbitrarietà della motivazione della legge o della palese contraddittorietà rispetto ai presupposti;
- b) quello della irragionevolezza delle statuizioni legislative rispetto alla realizzazione concreta del fine;
- c) quello della incongruità fra mezzi e fini che la legge intende conseguire.

A questo punto, non ci resta che esaminare la disposizione di legge in esame (articolo 6 legge 30/2003) sotto questi aspetti.

Premesso, come già affermato, che la disciplina unica tra lavoro pubblico e privato, non costituisce un principio di valenza o rango costituzionale, può invece apparire conforme agli articoli 97 – 98 della carta costituzionale una disciplina coesa e razionale qualunque ne sia la base.

⁴ Gagnoli, La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, IPSOA, 2003, 246.

⁵ Da ultima Corte Costituzionale ord. 30 gennaio 2002, n.11 che in parte riprende Corte Costituzionale n.313 del 1996.

⁶ Martines, Diritto Costituzionale, Giuffrè, 2000, 459, con riferimenti alla sentenza n.37 del 1969 della Corte Costituzionale.

Il risultato della discutibile scelta compiuta dal legislatore con l'articolo 6 appare contrario a parametri di razionalità costituzionale e di equilibrata impostazione delle fonti in tema di lavoro pubblico.

Si assiste infatti alla duplicazione di sistemi di disciplina entrambi di diritto comune con un illogico sdoppiamento delle leggi sul rapporto di lavoro subordinato dell'impresa, con una moltiplicazione di regole di diritto privato, fra loro contrapposte solo per parametri cronologici.

Ci troveremo infatti di fronte ad istituti relativi al part-time, al lavoro interinale, al contratto di formazione e lavoro, abrogati dalla legge 30/2003, ma ancora vigenti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Inoltre la legge 1369/60 (interposizione di manodopera, nonché le prestazioni coordinate continuative soppiantate dalla legge 30/2003, dovrebbero considerarsi vigenti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

La recente dottrina formatasi sul tema si chiede in effetti sulla base di quale valutazione di opportunità si possa affermare che solo il diritto del lavoro privato del 2002 (e non quello del 2003!) possa essere riferito al rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.⁷

Vi è pertanto il rischio concreto che su questi aspetti possa in seguito pronunciarsi in seguito la Consulta.

Il sistema vigente.

L'articolo 36 DLGS 165/2001.

L'articolo 2 della legge 165/2001 pone il principio secondo cui i rapporti di lavoro dei dipendenti dalle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

In tema di avvio al lavoro, dall'esigenza di portare chiarezza è scaturita una norma, l'articolo 36 DLGS 165/2001 che consente espressamente alle pubbliche amministrazioni di avvalersi di forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego sulla scorta della disciplina contenuta nel codice civile e nelle disposizioni di legge relative al rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, con il limite del rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale. (vedi articolo 35 DLGS 165/2001).⁸

In realtà la presenza di una specifica norma di legge come l'articolo 36 DLGS 165/2001 non è un dato ridondante come da taluno sostenuto.⁹ Essa invece denota una seppur tendenziale specificità e particolarità della materia nell'ambito del lavoro pubblico.

Tale specificità è speculare e logicamente connessa con taluni elementi su cui a tutt'oggi si fonda una parziale diversità del lavoro pubblici. Ci si riferisce in particolare ai criteri per l'accesso e l'instaurazione dei rapporti di lavoro.

Questi tratti differenziali, come vedremo, si ripercuotono sull'assetto del lavoro flessibile ed atipico nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Ma non è questo il solo tratto differenziale tra il lavoro flessibile nelle aziende e nella pubblica amministrazione.

Dalla natura e configurazione dell'organizzazione del lavoro pubblico, deriva che taluni istituti presentano connotati tipici o prevalenti nel lavoro pubblico che comportano anche discipline specifiche. E' il caso del telelavoro e del lavoro a tempo parziale.

Inizieremo pertanto la nostra esposizione partendo da tali istituti.

Il telelavoro.

L'articolo 4 della legge 16.6.1998 n.191 – Bassanini ter – ha previsto per la prima volta nel nostro paese la possibilità per la Pubblica Amministrazione di far ricorso al telelavoro.

L'instaurazione di una simile tipologia di rapporto viene quindi demandata ad un regolamento il quale poi farà riferimento alla contrattazione collettiva.¹⁰

⁷ Gagnoli, opera citata, 248

⁸ Miguidi, Il lavoro flessibile, Giuffrè, Enti Locali, 2002, 4

⁹ Delfino – Luciani, rapporti flessibili di lavoro pubblico e contrattazione collettiva, LPA, 1999, 1, 171

¹⁰ Gaeta, Il regolamento sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, LPA, 2, 1999, 311

Il regolamento consistente nel DPR 8.3.1999 n.70 all'articolo 2 fornisce la definizione del telelavoro come prestazione del dipendente che svolge la sua attività al di fuori della propria originaria sede di lavoro, ma in più utilizza in modo pregnante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Vengono così individuati i tre elementi su cui si fonda l'istituto:

- a) la delocalizzazione dell'attività lavorativa
- b) l'utilizzo di tecnologie informatiche
- c) il legame con l'amministrazione.

Dal punto di vista operativo viene distinto il telelavoro "off line" svolto con personal computer, modem, fax, ma senza interazione virtuale con l'ente di appartenenza, da quello "on line" caratterizzato dallo scambio di informazioni e direttive con il datore di lavoro.

Per quanto riguarda l'applicazione pratica, dopo un periodo di monitoraggio presso diverse amministrazioni, è intervenuta una direttiva dell'ARAN di indirizzo per la contrattazione collettiva.

Ha fatto seguito l'accordo nazionale quadro sul telelavoro dd. 24.3.2000.¹¹

L'accordo si basa su alcuni criteri fondamentali di impostazione dati dalla necessità del coevo avvio di relazioni sindacali sul punto, individuazione di fasce di reperibilità telematica, forme di copertura assicurativa, previsione di rientri presso l'ufficio, apposita formazioni, criteri di preferenza nella scelta dei soggetti da avviare al telelavoro.

Di seguito l'AIPA (autorità informatica per la pubblica amministrazione) ha emanato le regole tecniche per il telelavoro.

All'atto pratico, l'avviamento del telelavoro, presso un'amministrazione richiede in primo luogo un progetto, con eventuale fase di sperimentazione, con l'indicazione degli obiettivi generali, delle attività e delle tipologie professionali interessate, le modifiche organizzative da apportare, le modalità per il rientro nel normale ciclo del lavoro interno. Va altresì garantito un trattamento economico eguale, la tutela della sicurezza, l'installazione dell'impianto lavorativo a cura e spese dell'amministrazione, il diritto ad intrattenere normali rapporti con i colleghi e la struttura lavorativa, primo fra i quali l'esercizio delle attività sindacali.

Nel campo dei progetti e della loro sperimentazione, particolare attenzione merita quella avviata dalla Giunta Provinciale di Perugia con la delibera n.394 dd.22.4.1998. Il progetto si basa su di un processo di ridefinizione dell'intero sistema informativo avviato agli inizi degli anni 90 e caratterizzato dal passaggio da un sistema ad architettura centralizzata ad uno ad architettura distribuita.

Il lavoro a tempo parziale.

Esso vanta alcuni precedenti di applicazione nella pubblica amministrazione già negli anni 80.

Fu però con la finanziaria del 1997, che l'istituto trovava specifico accoglimento nel pubblico impiego. Esso era visto principalmente, e lo si intuisce dalla collocazione, come una forma di risparmio di risorse per una pubblica amministrazione che si riteneva sovrabbondante di personale. Accade così che il Governo attraverso la legge 662/1996 articolo 1 commi 56 – 65 si propone modelli di economia di gestione mediante il ricorso al tempo parziale per razionalizzare l'utilizzazione del personale, favorire l'aggiustamento spontaneo degli organici ad un livello più vicino alle ore lavorate effettive, liberare risorse utilizzabili sia per pagare meglio che scegliere l'impiego esclusivo, sia per procedere a nuove assunzioni.¹²

In forza della speciale disciplina richiamata dal citato articolo 10 DLGS 61/2000, il rapporto di lavoro parziale presso la pubblica amministrazione presenta caratteristiche peculiari. Un primo elemento distintivo di particolare rilievo si riscontra nella attribuzione ai dipendenti della pubblica amministrazione, a differenza dei dipendenti dai datori di lavoro privati, di un diritto alla trasformazione del proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale.

Un simile diritto poneva non pochi problemi soprattutto in relazione a specifiche figure professionali, ma anche per gli enti locali di dimensione minore.

Alcune regioni autonome come il Veneto e la Lombardia ricorrevano alla Corte Costituzionale sostenendo l'illegittima invadenza della legge statale (articolo 1 legge 662/96) laddove in sostanza

¹¹ il cui testo è reperibile all'indirizzo www.funzionepubblica.it

¹² Amalia Falcone, il part time nel pubblico impiego, LPA, 2, 527.

imponeva il diritto alla trasformazione del rapporto anche presso gli enti locali. Sostenevano in particolare le amministrazioni regionali che lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a proporre norme di principio, astenendosi da prescrizioni dettagliate ed analitiche tali da impedire alle regioni il necessario spazio di autonomia entro il quale poter autonomamente svolgere la propria competenza legislativa e la conseguente azione amministrativa.¹³

Un successivo intervento legislativo (articolo 39, comma 27 legge n.449/199 – finanziaria per il 1998) prevedeva infatti che le regioni e gli enti locali in ragione della loro autonomia e peculiarità organizzativa potevano regolamentare l'esercizio di tale diritto, limitando sostanzialmente con proprio atto l'ampia portata dell'articolo 1 legge 662/96.

L'allegato alla finanziaria per il 1998 rinviava inoltre alla contrattazione collettiva il compito di contemperare le esigenze funzionali della pubblica amministrazione con l'obiettivo della massima diffusione del part - time¹⁴.

Ne deriva che ciascun ente locale dovrà regolamentare autonomamente l'istituto del part - time, indicando le categorie escluse e le modalità per il godimento della riduzione d'orario.

In difetto, dovrà invece ritenersi operativa la legge 662/96 richiamata implicitamente come per tutte le forme di lavoro flessibile dall'articolo 36 DLGS 165/2001.

Di conseguenza la giurisprudenza ha ritenuto che laddove l'amministrazione locale (nel caso comune) non abbia provveduto con autonomo atto normativo a disciplinare le modalità di trasformazione a tempo parziale del rapporto di lavoro a tempo pieno, non può rigettare senza alcuna motivazione la richiesta avanzata in tal senso dal dipendente per gravi motivi familiari debitamente comprovati.¹⁵

Sulla stessa lunghezza d'onda, anche se con motivazione più sfumata, si pronuncia ulteriore giurisprudenza¹⁶ la quale pur partendo dalla considerazione che il dipendente di un ente locale che abbia presentato domanda per la trasformazione del rapporto da tempo pieno a part - time non competa un diritto soggettivo, ma soltanto un interesse alla verifica della legittimità della condotta dell'amministrazione che abbia respinto la domanda.

Attualmente la costituzione di rapporti di lavoro a tempo parziale negli enti locali è prevista dall'articolo 92 DLGS 267/2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali). Sul piano dei contenuti, si osserva che la disposizione non introduce novità, stante la conferma della normativa vigente in materia.¹⁷

Va rammentato che la contrattazione collettiva individua nella programmazione triennale del fabbisogno di personale la base per l'individuazione del numero di rapporti a tempo parziale che sarà possibile instaurare.

La normativa in questione si collega e completa con la più recente disciplina generale sul lavoro a tempo parziale DLGS 2.2.2001 n.61 e successive modificazioni ed integrazioni. Quivi l'articolo 10 afferma infatti che, ad eccezione di alcuni aspetti particolari della disciplina le nuove regole si applicano alle pubbliche amministrazioni, ove non diversamente disposto e fermo restando quanto previsto in materia.

La disciplina del part time negli enti locali ha dato luogo a diversi contenziosi relativamente a specifiche figure professionali per le quali appariva discutibile l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo parziale.

Per quanto riguarda la figura del dirigente medico, la giurisprudenza ha dichiarato illegittimo il diniego al part time opposto ad un medico da una azienda sanitaria, in quanto le limitazioni previste dalla circolare 19.2.97 n.3 del Dipartimento della Funzione Pubblica non hanno fondamento normativo, ma finalità meramente illustrativa, senza alcuna efficacia vincolante nell'interpretazione della legge.¹⁸

Per quanto riguarda l'applicazione del part time ai segretari comunali, essa è stata di recente negata dal Ministero degli Interni, ritenendo possa arrecare grave pregiudizio alla funzionalità delle

¹³ Nogler, diritto alla trasformazione del rapporto in part time ed enti locali, LPA, 1998, I, 602.

¹⁴ Barone L'applicabilità della nuova disciplina del part time alla dirigenza nelle pubbliche amministrazioni, LPA, 1988,I, 925 e seguenti.

¹⁵ Tribunale di Teramo, ordinanza 28.3.2002, LPA, 3,622.

¹⁶ Tribunale di Chiavari 7.3.2000 in foro italiano, 2001, I, 60.

¹⁷ Crescimbeni, il lavoro a part time – il lavoro flessibile – Enti Locali, Giuffrè, 2002,107.

¹⁸ TAR Lombardia 12-13/11 1997,LPA 3-4, 1998, 923.

amministrazioni locali. Si è infatti sostenuto che manchi per tale figura l'intercambiabilità con altre figure professionali.¹⁹

Per quanto riguarda le figure dirigenziali, l'articolo 20 della finanziaria 2000 (legge n.488/1999) dispone che è ammesso un regime di impegno ad orario ridotto per i dirigenti non preposti alla titolarità di uffici.

Perplessità sono sorte pure per gli appartenenti alla polizia municipale.

In origine l'articolo 1 DPCM 17.3.89 n.117 (norme regolamentari sulla disciplina del rapporto a tempo parziale) escludeva l'applicabilità al personale della polizia municipale. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha invece espresso l'avviso che anche il personale della polizia municipale possa accedere al lavoro a tempo parziale e ciò nonostante la norma (articolo 1 legge 662/96) introduca un generico divieto per le forze di polizia.

Il lavoro a tempo determinato.

E' questa la tipologia di lavoro flessibile che maggiormente e per prima ha interessato il settore del lavoro pubblico.

Lo nota la dottrina che il lavoro a tempo determinato avrebbe già accomunato il lavoro nell'impresa e quello pubblico nel cosiddetto periodo dell'emergenza riferibile a tutti gli anni 80 ed ai primi anni 90, costituendo un significativo banco di prova per verificare il livello di omogeneizzazione raggiunto tra i due tradizionali comparti nei quali si era soliti suddividere il mondo del lavoro subordinato.²⁰

La materia è stata ampiamente regolata dalla disciplina contrattuale collettiva del settore pubblico la quale sostanzialmente aveva fatto proprie le ipotesi di ammissibilità di cui alla legge 230/1962 che disciplinava il lavoro a termine nell'ambito dell'impresa.

Sostanzialmente il CCNL 14.9.2000 con l'articolo 7 ipotizza l'ammissibilità del ricorso al termine in tutti i casi di cui alla legge 230/62 con l'aggiunta però di un ulteriore caso di ammissibilità dato dalla lettera C) che ammette il contratto a tempo determinato per soddisfare esigenze organizzative nel caso di trasformazione di rapporti a tempo pieno in rapporti a part time, per la durata massima di 6 mesi.

Il raccordo tra la previsione di cui all'articolo 36 DLGS 165/2001 e la normativa privatistica è dato ora dal CCNL ENTI LOCALI il quale fa ancora riferimento alla legge 230/62, nonostante l'intervenuta riforma di cui al DLGS 368/2001.

Va notato che, mentre i contratti collettivi indicano espressamente i casi in cui è ammesso il ricorso al lavoro a termine, ora questa impostazione è stata rovesciata e la legge (decreto legislativo 368/2001) si limita a richiedere che l'apposizione del termine sia accompagnata dalla espressa indicazione delle ragioni specifiche di carattere tecnico, produttivo, organizzativo, sostitutivo che ne giustificano il ricorso.²¹

Si ritiene che l'abbandono del sistema tipizzato rischi di generare incertezze e atteggiamenti di prudenza nella dirigenza pubblica.²²

Il problema però ad oggi non si pone, in quanto i contratti collettivi, che come accennato fanno ancora riferimento alla vecchia normativa, saranno in vigore per tutto il quadriennio 2002 – 2005.

Per quanto riguarda la selezione del personale pubblico da assumere con contratto a termine, la contrattazione collettiva prevede forme di assunzione selettiva abbastanza sommarie e più veloci ed agili delle ordinarie procedure concorsuali.

E' principio generale e consolidato nell'ambito del lavoro pubblico che la violazione di norme fondamentali poste a tutela della pubblica amministrazione, non comporta la stabilizzazione del rapporto di lavoro. La legge 230/62 è stata infatti sempre considerata inapplicabile nei confronti della pubblica amministrazione, laddove prevedeva la conversione in rapporto a tempo indeterminato in caso di violazione della normativa sull'apposizione del termine.²³ Il DLGS

¹⁹ Barone citato, 934

²⁰ Zilio Grandi, Brevi appunti in tema di successione di assunzioni a tempo determinato,, conversione in rapporti a tempo indeterminato e tipicità dei provvedimenti di assunzione. LPA, 2,1998, 587 e seguenti

²¹ Poti, contratti a termine e lavoro pubblico – riflessioni a margine del DLGS 368/2001, LPA,4,2001,787.

²² Poti, opera citata, 792.

²³ Zilio Grandi, opera citata, 598.

165/201 articolo 36 ribadisce che dalla violazione del termine, mai può conseguire la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Nel campo degli enti locali, i contratti collettivi in piena coerenza hanno ritenuto sussistere la nullità in senso tecnico del contratto a termine senza i requisiti di legge.

Il CCNL Regioni e Autonomie Locali si è preoccupato di rendere nulli la proroga ed il rinnovo del contratto a termine, soprattutto, di escludere in ogni caso, la trasformazione in rapporto a tempo indeterminato.²⁴

Il lavoro interinale.

Trattasi della più rilevante innovazione introdotta con il DLGS 196/97.

L'istituto, oggetto di ampia attenzione, non abbisogna di ulteriore esposizione in questa sede. Ci limiteremo ad esporre i particolari connotati che esso assume nell'ambito della pubblica amministrazione.

Va ricordato in primo luogo che il lavoro interinale nel settore pubblico, è inteso come uno strumento destinato migliorare la funzione della pubblica amministrazione, soddisfacendo esigenze specifiche e spesso improvvise, ma non ha assolutamente la finalità di sostituire le assunzioni in pianta stabile.²⁵

Su tale linea si è attestata pure la contrattazione collettiva di settore (accordo quadro 9 agosto 2000 – contratto collettivo nazionale quadro per la disciplina del rapporto di lavoro del personale assunto con contratto di lavoro temporaneo sottoscritto dall'ARAN)²⁶.

L'accordo quadro individua le tipologie per le quali è possibile l'assunzione. Trattasi di ipotesi sostanzialmente legate all'introduzione di procedure o tecniche innovative, temporanea copertura di posti vacanti messi a concorso.

Ne risulta esclusa presso gli enti locali l'area della vigilanza, le posizioni di lavoro che comportano l'esercizio di funzioni come ufficiale di governo nell'ambito delle competenze del sindaco, le professionalità più semplice identificabili con l'area A.

Per quanto riguarda la selezione del personale, ci si chiede se sia possibile ricorrere alla scelta nominativa del lavoratore.

Vi è chi rileva correttamente che il lavoratore interinale, come del resto accade per le collaborazioni esterne, non assume la posizione di dipendente della pubblica amministrazione, in quanto l'unico rapporto contrattuale intercorre tra la stessa e l'impresa fornitrice. Si sostiene pertanto che tra l'amministrazione utilizzatrice ed i lavoratori temporanei intercorre soltanto un rapporto d'ufficio, ma non un rapporto di lavoro. In tal modo si ritiene non debba effettuarsi alcuna procedura selettiva.²⁷

Va però tenuto presente che la Funzione Pubblica prudentemente suggerisce di indicare all'impresa fornitrice, anziché il nominativo del lavoratore, le caratteristiche professionali a questi richieste.

L'estraneità del lavoratore interinale al rapporto di dipendenza, significa che nei confronti del medesimo, l'amministrazione non è titolare del potere disciplinare.

In pratica l'ente non potrà avviare procedure disciplinari nei confronti del lavoratore interinale, ma dovrà limitarsi a segnalare la mancanza alla ditta fornitrice.

Un ulteriore aspetto merita attenzione. Esso consiste nella scelta dell'impresa fornitrice. Trattasi infatti di appalto di servizi che richiede apposita procedura ad evidenza pubblica.

I contratti ed i rapporti formativi.

Va menzionato in primo luogo il contratto di formazione e lavoro.

Allorquando esso si diffondeva nell'ambito delle aziende, solo gli enti pubblici economici, l'INPS e l'INAIL si riteneva potessero instaurare simili contratti.²⁸

²⁴ Zilio Grandi, opera citata, 593 – 594.

²⁵ Di Lascio, il lavoro interinale nelle pubbliche amministrazioni, LPA,3-4, 2000, 531.

²⁶ Il testo del contratto è pubblicato su www.giuffrè/riviste/lpa

²⁷ Di Lascio, opera citata, 533.

²⁸ Fiorillo, il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili, LPA,,2000,1081.

Con il DLGS 165/2001 articolo 36 (ma ancor prima con il DLGS 80/98) il contratto di formazione e lavoro deve ritenersi pienamente applicabile all'amministrazione pubblica.

Il CCNL 14.9.2000 per il comparto regioni enti locali lo ritiene pienamente applicabile, previo inserimento del relativo fabbisogno nella programmazione triennale.

Taluni aspetti del contratto di formazione e lavoro meritano approfondimento in ragione delle peculiarità della pubblica amministrazione.

Ci si chiede in primo luogo, se l'avvio di un contratto di formazione e lavoro, debba essere preceduto da apposita selezione.

Si ritiene che in linea di massima ciò non sia necessario, risolvendosi lo stesso contratto di formazione e lavoro in una forma di selezione.

Si ritiene altresì non necessaria una ulteriore procedura selettiva pubblica per la trasformazione del rapporto, in quanto tale adempimento rimarrebbe assorbito nella prova data dai candidati durante l'espletamento del contratto di formazione.

In realtà, chi scrive, suggerisce l'avvio di una procedura di selezione obiettiva, attinente almeno l'idoneità basilare per l'instaurazione del rapporto.

Come noto, il contratto di formazione e lavoro, comporta dei limiti di età per l'instaurazione. La legge 15.5.97 n.127 ha eliminato per le assunzioni negli enti tali limiti. Si ritiene che in questo caso la normativa speciale che attiene al contratto di formazione e lavoro.

Per quanto riguarda l'applicazione del cosiddetto salario di ingresso, essa è prevista dagli atti di indirizzo ARAN al CCNL 14.9.2000 del comparto regioni – enti locali.

Per quanto riguarda il contratto di apprendistato che sempre di più va estendendo il proprio campo di applicazione, grazie anche all'innalzamento dell'età e dei requisiti richiesti, in base al già citato articolo 36 DLGS 165/2001, esso può almeno teoricamente ritenersi applicabile anche alle pubbliche amministrazioni.

Due elementi però impediscono di fatto il decollo dell'istituto presso le pubbliche amministrazioni.

Il primo è costituito dal fatto che il contratto di apprendistato necessariamente deve essere collegato allo strumento contrattuale. Allo stato la contrattazione del settore pubblico nulla prevede in merito.

In secondo luogo il rapporto di apprendistato si basa su connotati tipici del lavoro artigianale difficilmente applicabili alle pubbliche amministrazioni.

La rivisitazione legislativa e culturale che l'istituto sta subendo potrebbe però in qualche modo interessare anche la pubblica amministrazione.

Più semplice appare invece nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'introduzione di istituti formativi quali lo stage ed i tirocini formativi.

A ben vedere l'articolo 36 comma DLGS 165/2001 assume un carattere omnicomprensivo, riferendosi a tutti i rapporti formativi, compresi quelli non contrattuali. Nella norma infatti, è presente un richiamo non solo alle forme contrattuali di assunzione, ma a tutte le forme di impiego. La norma così formulata sembra consentire l'utilizzazione non solo del contratto di apprendistato, ma anche degli stages o tirocini formativi.²⁹

Sempre per quanto attiene lo stage è necessario ricordare che in questo caso la contrattazione collettiva assume un ruolo marginale e non è necessaria alla piena operatività dell'istituto.

Inoltre tale rapporto formativo appare senz'altro adatto alle caratteristiche del pubblico impiego, considerato anche che già in base alle vigenti norme che regolano la materia, alcuni enti pubblici possono farsi promotori di stages e, soprattutto i tirocinanti possono già essere ospitati consolo da datori di lavoro privati, ma anche da enti pubblici.

Non è escluso poi che la pubblica amministrazione possa utilizzare questo strumento, inviando anche prima dell'assunzione i soggetti reclutati con un procedimento di selezione pubblica (ad esempio nel caso di corso – concorso) presso imprese o altri enti pubblici ritenuti meglio organizzati o con un più elevato livello di efficienza.³⁰

²⁹ Delfino – Lucani, rapporti flessibili di lavoro pubblico e contrattazione collettiva, LPA,1, 99,179.

³⁰ Delfino – Lucani, opera citata, 180.