



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
[Fondazione Logos PA – www.logospa.it](http://www.logospa.it)

NOTA DI LETTURA SULLE NORME DI INTERESSE PER GLI EELL DEL DISEGNO DI LEGGE A.S. 1167 (già approvato alla Camera)

*“Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti,
di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e
norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori
sociali”*

a cura di Avv. Roberto Mastrofini
r.mastrofini@logospa.it

Articolo 6

(Territorializzazione delle procedure concorsuali)

L'articolo in esame, **modificato durante l'esame della Camera**, reca alcune novelle all'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001, in materia di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni¹.

Il **comma 1** stabilisce il principio della prevalenza, nel coprire il proprio fabbisogno di personale, del reclutamento dall'esterno tramite concorsi pubblici, previo ricorso alla mobilità.

Il **comma 2** precisa che le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento da adottare sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale debbano tener conto dell'articolazione delle dotazioni organiche per area o categoria, profilo professionale e posizione economica.

Il **comma 4** stabilisce l'obbligo, per i vincitori delle procedure di progressione verticale, di permanenza nella sede di destinazione per un periodo di almeno cinque anni, e considera titolo di preferenza nelle stesse procedure la permanenza in sedi carenti di organico.

Il **comma 5, introdotto dall'altro ramo**, introduce due innovazioni:

- a) porta a quattro anni (dai tre attuali) la vigenza delle graduatorie dei concorsi pubblici;
- b) prevede che la residenza possa costituire, a certe condizioni, requisito ai fini del concorso.

Rispetto al testo vigente, il nuovo testo stabilisce che gli enti devono coprire i propri fabbisogni di personale nel rispetto del principio del prevalente accesso dall'esterno

- tramite procedure concorsuali,

¹ Il vigente articolo 35, comma 1, del D.Lgs. 165/2001 prevede che l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avvenga, con contratto individuale di lavoro:

- a) tramite procedure selettive, conformi a determinati principi stabiliti dal comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
- b) tramite avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della normativa vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità.



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
Fondazione Logos PA – www.logospa.it

- previo esperimento delle procedure di mobilità, con le modalità da definire nei propri regolamenti di organizzazione.

Il **comma 2**, come accennato in precedenza, novella il comma 4 del medesimo articolo 35 aggiungendo un ulteriore periodo.

L'articolo 35, comma 4, del D.Lgs. 165/2001 stabilisce che le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, ivi compresa l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, con organico superiore alle 200 unità, l'avvio delle procedure concorsuali è subordinato all'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In particolare, tramite tale modifica, si dispone che le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento, debbano tener conto dell'articolazione delle dotazioni organiche per area o categoria, profilo professionale e della posizione economica².

Il **comma 4** reca alcune modifiche al comma 5-bis del più volte citato articolo 35.

Introdotta dall'articolo 1, comma 230, della legge finanziaria per il 2006 (L. 266/2005), il menzionato comma 5-bis obbliga i vincitori dei concorsi a permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni, disponendo che tale obbligo non è derogabile dai contratti collettivi.

Si prevede che l'obbligo di permanenza quinquennale nella sede di destinazione operi anche per i vincitori delle procedure di progressione verticale.

Il **comma 5, introdotto dalla Camera**, introduce alcune nuove norme nell'articolo novellato, sostituendone il comma 5-ter.

In primo luogo, in tema di efficacia temporale delle graduatorie dei pubblici concorsi, si prevede per queste una vigenza quadriennale, anziché triennale.

² Le norme dell'articolo 39 della richiamata L. 449/1997 hanno previsto, principalmente, una disciplina innovativa con riferimento al regime di assunzioni da parte delle amministrazioni pubbliche, introducendo un principio di programmazione delle assunzioni stesse che ha inteso superare – quale strumento di controllo della spesa di personale – la precedente normativa imperniata sul principio del blocco delle assunzioni (tale intenzione è stata tuttavia in parte disattesa dalla successiva legislazione, che ha fatto ricorso nuovamente al blocco del *turn over* per controllare la spesa di personale). In particolare, il comma 1 dell'articolo 39 ha posto a carico degli "organi di vertice" delle amministrazioni pubbliche un obbligo di programmazione triennale del fabbisogno di personale, tenendo conto delle assunzioni che le amministrazioni stesse sono tenute a operare in base alle norme sul collocamento obbligatorio dei disabili; la finalità di tale obbligo è quella di "assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio".



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
[Fondazione Logos PA – www.logospa.it](http://www.logospa.it)

Inoltre, nel secondo periodo del comma 5-ter, *con una formulazione di non agevole lettura e di dubbia costituzionalità*, si prevede che il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici debba essere garantito:

- a) mediante specifiche disposizioni del bando;
- b) con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti;
- c) quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato.

Secondo una possibile interpretazione, la disposizione *sembra* ammettere la possibilità che il luogo di residenza dei concorrenti rappresenti uno dei “requisiti” ai fini del concorso, purché specifiche disposizioni del bando tutelino, al contempo, la parità di condizioni per l'accesso ai posti messi a gara.

Ai fini di una migliore comprensione del testo può essere utile un cenno alla sua evoluzione durante l'esame dell'altro ramo.

La formulazione adottata dalla competente Commissione della Camera – poi modificata dall'Assemblea – era la seguente: “Per la formazione delle graduatorie (..), a parità di punteggio, costituisce titolo preferenziale la residenza nelle regioni per i posti ivi banditi. I bandi stabiliscono che nella formazione delle graduatorie non si tenga conto del punteggio del titolo di studio”.

Rispetto a tale originaria formulazione, la I Commissione dell'altro ramo aveva, in sede di parere, sollevato dubbi di compatibilità con gli artt. 3 e 51 Cost., domandando la soppressione della previsione relativa alla ‘preferenza per i residenti’.

Il testo in esame si differenzia da quello licenziato dalla competente Commissione della Camera, in quanto:

- 1. sembra prevedere che il luogo di residenza possa rappresentare un vero e proprio “requisito” (non già mero “titolo di preferenza” a parità di punteggio), ancorché richiedendo contestualmente la tutela della *par condicio* fra i concorrenti mediante apposite disposizioni del bando;
- 2. non prevede la ‘sterilizzazione’ del punteggio del titolo di studio, ai fini delle valutazioni concorsuali.

La disposizione in esame va inquadrata, quanto alla valutazione sui profili di compatibilità costituzionale, nell'ottica degli articoli 51, primo comma e 117, primo comma della Costituzione.

Profili di rilievo costituzionale

Si ricorda che l'articolo 51, comma primo della Costituzione prevede che tutti i cittadini possano accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. Si ricorda, altresì, che l'articolo 117, comma primo della Costituzione, vuole che l'esercizio della potestà legislativa sia rispettoso degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
[Fondazione Logos PA – www.logospa.it](http://www.logospa.it)

Con riguardo all'articolo 51 Cost., la giurisprudenza costituzionale ha affermato il principio che *“l'accesso in condizioni di parità ai pubblici uffici può subire deroghe, con specifico riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando il requisito medesimo sia ricollegabile, come mezzo al fine, all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”*⁴² (sent. 158 del 1969, 86 del 1963, 13 del 1961, 15 del 1960, secondo la ricostruzione effettuata dall'ordinanza n. 33 del 1988).

La Corte costituzionale ha avuto modo di statuire, peraltro, anche che *“non é razionale né corrisponde propriamente al fine di una migliore organizzazione del servizio, che sia data prevalenza assoluta, in materia di assunzioni impiegatizie, a situazioni estrinseche di residenza su situazioni intrinseche di merito.”*; e che è da considerarsi illegittima una norma che *“escludendo la possibilità di valutazione del merito comparativo, concede un aprioristico titolo preferenziale ai soli residenti in sede regionale.”* (sentenza n. 158 del 1969).

Nella giurisprudenza costituzionale sono pertanto ammesse, con riferimento all'articolo 51 Cost., ragionevoli discriminazioni fra concorrenti basate sulla residenza, purchè queste siano corrispondenti a situazioni connesse con l'esistenza di particolari e razionali motivi di più idonea organizzazione di servizi; inoltre, si riconduce una valutazione di illegittimità alle norme che annettono all'elemento residenza un “valore condizionante”, tale da conferire ad esso la priorità su ogni altra valutazione comparativa di merito.

Con riguardo all'articolo 117, co. primo Cost., va ricordato che fra i principi fondamentali del diritto comunitario vi è quello di libera circolazione dei lavoratori, con i relativi corollari (art. 39 Trattato). Tra questi ultimi il principio della parità di trattamento tra lavoratori comunitari e il divieto di ogni discriminazione basata sulla nazionalità, che si applicano anche agli impieghi nel settore pubblico: gli Stati membri, in base alla giurisprudenza comunitaria⁴³, possono riservare taluni posti di lavoro ai propri cittadini, ma ciò è possibile soltanto per i posti del settore pubblico direttamente connessi all'esercizio dell'autorità pubblica e alla salvaguardia di interessi generali dello Stato o degli enti pubblici⁴⁴.

Articolo 7

(Disposizioni in materia di stabilizzazione)

L'articolo in esame, **introdotto dalla Camera**, abroga, a decorrere dal 1° luglio 2009, diverse disposizioni recate dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 in tema di stabilizzazione del personale pubblico ‘precario’.

Restano ferme, fino al 31 dicembre 2009, le disposizioni speciali che, pur contenute nella normativa abrogata, siano riferite al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e agli ufficiali in ferma prefissata delle Forze armate, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza.

Sono inoltre fatte salve le procedure di stabilizzazione in corso - per le quali si sia proceduto all'espletamento delle relative prove selettive alla data di entrata in vigore del testo - imponendone la conclusione entro il 30 giugno 2009.



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
[Fondazione Logos PA – www.logospa.it](http://www.logospa.it)

I contratti in essere

Il **comma 2** si occupa della sorte dei contratti ‘a termine’ stipulati dalle pubbliche amministrazioni, in correlazione al disposto del comma 1.

Si prevede che, a decorrere dal 1° luglio 2009, alla data di scadenza dei suddetti contratti, le amministrazioni pubbliche non possano in alcun caso proseguire i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e quelli di lavoro subordinato a tempo determinato, ove ciò sia in contrasto con la disciplina di cui agli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il divieto di prosecuzione si applica anche ai contratti a termine già prorogati dalle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008, relativi al personale non dirigenziale in possesso dei requisiti per la stabilizzazione.

Detti contratti ‘sono risolti’ alla data di scadenza oppure, ove manchi il termine finale del contratto, il 30 giugno 2009 (risoluzione *ex lege*).

Le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 hanno autorizzato la proroga dei contratti a termine nelle more della loro trasformazione in contratti di lavoro a tempo indeterminato, nei casi in cui sussistano i requisiti per la stabilizzazione (articolo 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; articolo 3, commi 92 e 95, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Le possibili deroghe

In ogni caso è previsto (dal comma 8) che entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del testo in esame - con DPCM - siano stabiliti i criteri e le modalità in base ai quali le amministrazioni possono proseguire - anche in deroga alla disciplina limitativa e comunque non oltre l'espletamento delle procedure concorsuali con riserva di posti (v. co. 3) - i rapporti di lavoro a tempo determinato del personale inserito negli elenchi del personale precario di cui al comma 7, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalla legislazione vigente.

La “ nuova stabilizzazione ”

I **commi 3 – 5** delineano delle modalità, diverse da quelle previste dalle leggi finanziarie 2007 e 2008, per la stabilizzazione del personale pubblico in condizione di precarietà.

Il tempo determinato

Il **comma 3** prevede che all’eventuale stabilizzazione del personale precario, possa avvenire mediante la previsione di una riserva di posti nell’ambito di procedure concorsuali, da bandirsi nel triennio 2009-2011.

In particolare, dette procedure sono così configurate:



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
[Fondazione Logos PA – www.logospa.it](http://www.logospa.it)

- o devono essere poste in essere nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno di personale;
- o i relativi bandi possono prevedere una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per:
 - (a) il personale non dirigenziale in servizio al 1° gennaio 2007 con contratto di lavoro a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi,
 - che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006,
 - sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore al 1° gennaio 2007,
 - (b) il personale non dirigenziale in servizio al 1° gennaio 2008 con contratto di lavoro a tempo determinato che consegua i tre anni di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007.

I co. co. co.

Il **comma 4** prevede una modalità, alternativa a quella del comma 3, di possibile stabilizzazione attraverso concorsi pubblici per titoli ed esami nel cui ambito valorizzare con apposito punteggio (anziché mediante riserva di posti) l'esperienza professionale maturata presso la p.a.; concorsi da bandirsi, anche in questo caso, nel triennio 2009-2011.

Potranno essere interessati da tale modalità alternativa di stabilizzazione, oltre ai lavoratori precari in possesso dei requisiti presi in considerazione dal comma 3, anche quelli che:

- hanno prestato attività lavorativa presso le pubbliche amministrazioni per almeno tre anni, anche non continuativi,
- nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, in virtù di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati anteriormente a tale data³.

La stabilizzazione del personale con qualifiche “inferiori”

³ Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, appare costante l'affermazione secondo cui il concorso pubblico rappresenta la forma generale ed ordinaria di reclutamento di personale nel pubblico impiego, in quanto meccanismo idoneo a garantire il canone dell'efficienza dell'azione amministrativa (tra le tante, sentenze. n. 1 del 1999, nn. 34 e 205 del 2004, n. 190 del 2005, n. 363 del 2006). Va altresì considerato che la giurisprudenza costituzionale afferma anche che il principio del concorso pubblico non è incompatibile – nella logica di agevolare il buon andamento dell'amministrazione – con la previsione per legge di condizioni di accesso “privilegiate”.

In particolare la Corte ha riconosciuto che l'accesso al concorso possa essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, ma ciò “fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nell'amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o irragionevolmente riduca, le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere “pubblico” del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione” (v. ad es. sentenza n. 141 del 1999).



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
Fondazione Logos PA – www.logospa.it

Il **comma 5** dispone in ordine alla stabilizzazione dei lavoratori precari che, avendo i requisiti d'anzianità richiesti dal comma 3, siano inquadrabili in qualifiche per le quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo.

Quanto ai suddetti requisiti, il comma in esame precisa che essi devono essere maturati 'nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione'.

A tale riguardo, nel rispetto dei vincoli finanziari previsti in materia di assunzioni, è previsto che nel triennio 2009-2011 le amministrazioni pubbliche possano predisporre apposite graduatorie (efficaci fino al 31 dicembre 2011), previo svolgimento di una prova di idoneità, ove non già effettuata all'atto dell'assunzione.

Il **comma 6** stabilisce che, in sede di rideterminazione della programmazione triennale del fabbisogno di personale le amministrazioni pubbliche debbono prevedere:

- (1) le procedure di mobilità,
- (2) i concorsi da bandire
- (3) le assunzioni da effettuare, compatibilmente con i vincoli finanziari scaturenti dal regime delle assunzioni e con quelli relativi al contenimento della spesa del personale.

Il **comma 7** prevede l'obbligo di trasmettere al DFP l'elenco del personale in servizio alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, che sia assunto con contratti a tempo determinato e abbia i requisiti di cui al comma 3, indicando per ciascuna unità di personale: la qualifica posseduta; la data di inizio del relativo rapporto, specificando la data delle eventuali proroghe e rinnovi; le modalità delle procedure concorsuali svolte; l'esigenza di proseguire il rapporto di lavoro.

Si deve comunicare anche il numero delle graduatorie concorsuali ancora vigenti con le relative qualifiche, indicando la data di approvazione delle stesse e il numero dei vincitori eventualmente ancora da assumere.

Detto adempimento è da collegarsi alla previsione, sempre recata dal comma in esame, che ai vincitori di concorsi appartenenti alle suddette graduatorie va riconosciuta priorità per l'assunzione rispetto al personale assunto a tempo determinato⁴.

⁴ Il **comma 9** prevede che gli obblighi di comunicazione di cui al comma 7 e la disciplina derogatoria di cui al comma 8 non si applichino con riferimento al personale precario che sia inquadrabile in qualifiche per le quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo (in relazione a tale tipologia di personale, come visto, il comma 5 prevede una disciplina speciale sulla stabilizzazione).



associazione autonomie locali

legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON

Fondazione Logos PA – www.logospa.it

Le disposizioni in tema di stabilizzazione abrogate dall'articolo in esame di interesse per gli enti locali

Della legge finanziaria 2007 sono abrogati commi 417, 418, 419, 420, 519, 529, 558, 560 e 644 dell'articolo 1.

Il comma 558 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2007, le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, fermo restando l'obbligo del rispetto dei vincoli del patto di stabilità, possono procedere alla stabilizzazione, nei limiti dei posti vacanti in organico, del personale non dirigenziale a tempo determinato in possesso di determinati requisiti di anzianità lavorativa.

Il comma 560 dispone che, per il triennio 2007-2009, nell'ambito delle assunzioni a tempo determinato effettuate regioni ed enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, una quota pari al 60% dei posti sia riservata a soggetti già titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con i medesimi enti, nel rispetto della normativa vigente in materia di contratti flessibili.



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
Fondazione Logos PA – www.logospa.it

Della legge finanziaria 2008 sono abrogati i commi 90, 92, 94, 95, 96 e 97 dell'articolo 3.

Il comma 90 interviene sulla disciplina relativa alla stabilizzazione dei pubblici dipendenti precari di cui ai commi 526 e 558 della L. 296/2006 (legge finanziaria 2007). La modifica introdotta dal comma in esame alla disciplina in questione è volta ad estendere la possibilità di stabilizzazione anche al personale a tempo determinato che consegua i requisiti di anzianità di servizio su indicati in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

Il comma 92 prevede che nelle more delle procedure di stabilizzazione le pubbliche amministrazioni di cui al comma 90 continuino ad avvalersi del personale precario in questione.

Il comma 94 dispone che – fatte salve le intese stipulate sulla base dei commi 558 e 560 della legge finanziaria 2007 riguardanti sostanzialmente le stabilizzazioni del personale precario delle regioni e degli enti locali - le pubbliche amministrazioni provvedono a predisporre entro il 30 aprile 2008, sentite le organizzazioni dei lavoratori, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale per gli anni 2008, 2009 e 2010, dei piani per la progressiva stabilizzazione delle seguenti tipologie di personale non dirigenziale:

1. personale in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato stipulato prima del 28 settembre 2007 e in possesso dei requisiti previsti dai commi 519 e 558 della legge finanziaria 2007;

2. collaboratori coordinati e continuativi, in possesso dei seguenti requisiti: contratto di collaborazione in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame; attività pregressa almeno triennale, anche non continuativa, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007 presso la stessa amministrazione.

Vengono peraltro espressamente fatte salve le disposizioni in favore dei collaboratori coordinati e continuativi contenute nei commi 529 e 560 della legge finanziaria 2007. Infine viene precisato che è in ogni caso escluso dalle procedure di stabilizzazione in questione il personale di diretta collaborazione degli organi politici, nonché il personale a contratto con mansioni di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca.

Il comma 95, anche ai fini delle stabilizzazioni previste dal precedente comma 94, autorizza le pubbliche amministrazioni di cui al comma 90 – purché siano rispettati i vincoli finanziaria previsti dalla normativa vigente - a continuare ad avvalersi del personale assunto con contratto a tempo determinato sulla base delle procedure selettive previste dai commi 529 e 560 della L. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), recanti una riserva del 60% delle assunzioni a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni a beneficio di soggetti già titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con le medesime amministrazioni.

Il comma 96 stabilisce che, relativamente alla stabilizzazione del personale precario impiegato presso pubbliche amministrazioni con tipologie contrattuali di lavoro flessibile diverse da quelle prese in considerazione dal comma precedente, un apposito D.P.C.M. provvede ad individuare i requisiti professionali, la durata minima delle esperienze professionali acquisite presso la stessa pubblica amministrazione (comunque non inferiori ai 3 anni, anche non continuativi, alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame), nonché le modalità di valutazione da adottare nell'ambito delle procedure selettive, al cui esito positivo viene garantita l'assimilazione di tali lavoratori precari ai collaboratori coordinati e continuativi ai fini dei piani per la stabilizzazione.



associazione autonomie locali
legautonomie
IN COLLABORAZIONE CON
[Fondazione Logos PA – www.logospa.it](http://www.logospa.it)

Articolo 8

(Mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni)

L'**articolo 8**, recante disposizioni in materia di mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche, al **comma 1** dispone che, se a seguito di conferimento di funzioni statali alle regioni ed agli enti locali ovvero di trasferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici ovvero di esternalizzazione di attività e servizi il personale adibito a tali funzioni risulta in eccedenza, a tale personale si applicano le disposizioni in materia di mobilità collettiva e di collocamento in disponibilità di cui all'articolo 33 del D.Lgs. 165/2001.

Ai sensi del **comma 2**, come **modificato dalla Camera**, il personale che rifiuta, per due volte in 5 anni, il trasferimento per giustificate ed obiettive esigenze di organizzazione dell'amministrazione, si considera in posizione di esubero e viene conseguentemente collocato in disponibilità.

Il **comma 3** dispone che le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, possano utilizzare in assegnazione temporanea personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a 3 anni, fermo restando quanto già previsto da norme speciali in materia.

Articolo 11

(Disposizioni in materia di tempo parziale)

L'articolo prevede che in sede di prima applicazione della nuova disciplina relativa al part-time nel pubblico impiego, introdotta dal decreto legge n. 112 del 2008 (art. 73), le pubbliche amministrazioni possano sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati prima dell'entrata in vigore del menzionato decreto e quindi *consente di riesaminare – ed eventualmente ritirare - provvedimenti emessi quando la trasformazione del rapporto di lavoro aveva la consistenza di un diritto soggettivo*. La nuova valutazione – precisa la norma in esame – va effettuata nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede⁵.

Tale disposizioni è sicuramente criticabile per la poca chiarezza del testo che sembra prefigurare la possibilità di una modifica di una situazione soggettiva già definita.

⁵ Il comportamento secondo correttezza è richiesto alle parti di un rapporto obbligatorio dall'articolo 1175 del codice civile. La buona fede è, tra l'altro, richiesta nell'interpretazione e nell'esecuzione del contratto dagli articoli 1366 e 1375 c.c..

Alcuni orientamenti dottrinali e giurisprudenziali ritengono che, in generale, dal contatto fra cittadino e PA sorgano in capo a quest'ultima, anche quando agisce autoritativamente, obblighi di condotta all'insegna della buona fede e della correttezza.



associazione autonomie locali
legautonomie
IN COLLABORAZIONE CON
Fondazione Logos PA – www.logospa.it

Articolo 13

(Aspettativa)

L'articolo in esame prevede la possibilità, per i dipendenti pubblici, di essere collocati in aspettativa non retribuita e senza decorrenza dell'anzianità di servizio, per un periodo massimo di dodici mesi, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali. La disposizione precisa che nel periodo di aspettativa non trovano applicazione le disposizioni in tema di incompatibilità per i dipendenti pubblici e fa salva la speciale disciplina in materia di aspettativa relativa agli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia, ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili e agli avvocati e procuratori dello Stato.

Articolo 15

(Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di collaborazioni autonome nella pubblica amministrazione)

L'articolo introduce l'ennesima modifica all'articolo 7, comma 6 del d. lgs. 165/2001, che reca la disciplina generale in tema di collaborazioni e consulenze⁶.

In base al testo vigente, si può prescindere dal requisito della 'comprovata specializzazione universitaria' dell'incaricato – previsto in linea generale per il ricorso a collaboratori esterni - in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

La nuova disciplina

1. Si riformula la disciplina della deroga al requisito della comprovata specializzazione universitaria.

La deroga, in base al nuovo testo proposto, è possibile, oltre che nei casi già previsti dalla norma vigente, anche in caso di stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da:

- soggetti che operino nel campo dell'attività informatica;
- soggetti che operino a supporto dell'attività didattica e di ricerca;

⁶ la disposizione qui novellata è stata oggetto di diversi interventi di modifica, nel recente passato: ad opera dell'art. 32 del d.l. 223/2006⁷⁵ (c.d. "decreto Bersani 1"); successivamente del co. 76 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008; quindi dell'articolo 46 del d.l. 112/2008.



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
[Fondazione Logos PA – www.logospa.it](http://www.logospa.it)

- soggetti che operino per i servizi di orientamento al lavoro, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro.



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
Fondazione Logos PA – www.logospa.it

2. Si modificano sono anche le tipologie contrattuali per il conferimento dell'incarico:

- sono contemplati i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, oltre che quelli di collaborazione 'di natura occasionale' (il testo vigente contempla solo il contratto d'opera).

In base all'articolo 2222 c.c., si ha contratto d'opera quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente (cd. lavoro autonomo).

Una definizione normativa di contratto di collaborazione coordinata e continuativa, allo stato, non sussiste. Secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti i caratteri del rapporto di lavoro 'parasubordinato', che scaturisce dal contratto di collaborazione coordinata e continuativa e rappresenta una *species* di lavoro autonomo, sono i seguenti: continuità nel tempo; collaborazione al raggiungimento di scopi determinati da altri; coordinazione, ossia necessità di un collegamento funzionale dell'attività del lavoratore parasubordinato con la struttura del committente; carattere prevalentemente personale della prestazione lavorativa.

Una norma speciale è recata dall'articolo 110, comma 6 del TUEL, in virtù del quale per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere collaborazioni esterne 'ad alto contenuto di professionalità'.

Articolo 16

(Norme sui dipendenti pubblici prossimi al trattamento pensionistico)

L'articolo 16 è stato inserito dalla Camera.

Esso riguarda le normative, concernenti i dipendenti pubblici, relative ai seguenti istituti: la possibile risoluzione del rapporto di lavoro con i soggetti che abbiano già conseguito la massima anzianità contributiva di 40 anni, utile ai fini del calcolo della pensione; il trattenimento in servizio oltre il limite anagrafico per il collocamento a riposo.

Articolo 17

(Delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi)

L'articolo reca una delega al Governo ai fini del riordino della disciplina in materia di congedi, aspettative e permessi (comunque denominati), spettanti ai lavoratori dipendenti, pubblici e privati.

La delega deve essere esercitata entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega sono i seguenti:

- il coordinamento, formale e sostanziale, delle disposizioni vigenti in materia;
- l'indicazione esplicita delle norme abrogate;



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
Fondazione Logos PA – www.logospa.it

- il riordino delle tipologie degli istituti in oggetto, "tenuto conto del loro contenuto e della loro diretta correlazione a posizioni giuridiche costituzionalmente tutelate";
- la "razionalizzazione e semplificazione" sia dei criteri e delle modalità per la fruizione dei benefici in esame sia della documentazione da presentare - il principio suddetto relativo alla documentazione è posto con particolare riferimento alle fattispecie in cui rientrano soggetti in condizione di handicap grave⁸⁴ o affetti da patologie di tipo neurodegenerativo o oncologico.

Articolo 18

(Modifiche alla disciplina in materia di permessi per l'assistenza a portatori di handicap in situazione di gravità)

L'articolo modifica la disciplina sui permessi lavorativi per l'assistenza a soggetti portatori di *handicap*.

I **commi da 1 a 3** novellano - in termini più circoscritti - le norme sul diritto a tre giorni di permesso mensile retribuito, per l'assistenza ad un familiare, parente o affine con *handicap* in situazione di gravità, e sulla possibilità di scelta della sede di lavoro, in relazione ad analoga esigenza⁷.

⁷ La vigente normativa attribuisce il diritto a tre giorni di permesso mensile retribuito, fruibili anche in maniera continuativa e coperti da contribuzione pensionistica figurativa, ai lavoratori dipendenti, pubblici e privati, rientranti in una delle seguenti fattispecie:

- presenza di un figlio minorenne, anche adottivo, di età superiore ai tre anni e con *handicap* in situazione di gravità;
- assistenza ad un soggetto, coniuge, figlio maggiorenne, oppure parente affine entro il terzo grado, con *handicap* in situazione di gravità e convivente;
- assistenza in via esclusiva e continuativa al coniuge, ad un figlio maggiorenne, ad un parente o affine entro il terzo grado (sempre con *handicap* in situazione di gravità), benché non convivente.

Il diritto non è riconosciuto qualora la persona da assistere o il minore sia ricoverato a tempo pieno. Inoltre, il beneficio in esame spetta anche, per le corrispondenti fattispecie suddette, ai soggetti affidatari di minori con *handicap* in situazione di gravità.

Per i genitori (anche adottivi, nonché per gli affidatari di minore), il limite di tre giorni mensili si applica al cumulo dei permessi dei due soggetti; qualora uno dei due non sia lavoratore dipendente, resta fermo il diritto in favore dell'altro genitore.



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
[Fondazione Logos PA – www.logospa.it](http://www.logospa.it)

La nuova disciplina, con riguardo alle ipotesi in cui la persona da assistere non sia il coniuge o un figlio), limita il diritto alle fattispecie in cui il legame di parentela o di affinità sia di primo o secondo grado.

Per i casi in cui il legame sia di terzo grado, il diritto è ora riconosciuto solo "qualora i genitori o il coniuge della persona con *handicap* in situazione di gravità abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anche essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti".

Il Servizio Studi del Senato rileva che non appare chiaro se il beneficio compete anche - e a quali condizioni - nel caso in cui solo alcuni dei soggetti summenzionati (genitori e coniuge) ricadano nelle ipotesi descritte. Si dovrebbe intendere, inoltre, che sia irrilevante nella fattispecie in oggetto se il permesso sia richiesto dal medesimo genitore o coniuge rientrante nelle suddette ipotesi oppure da un altro familiare, parente o affine.

Ferma restando la disciplina summenzionata per i genitori (anche adottivi, nonché per i soggetti affidatari di minore), il diritto può esser riconosciuto ad un solo lavoratore dipendente, relativamente alla stessa persona con *handicap* in situazione di gravità. Si sopprimono, inoltre, i requisiti della convivenza e della "continuità" dell'assistenza (previsti finora, come detto, per alcune fattispecie).

La sede di lavoro

La **lett. b)** del **comma 1** modifica, invece, la disciplina sulla possibilità di scelta della sede di lavoro, di cui all'art. 33, comma 5, della L. n. 104 del 1992, e successive modificazioni, e quindi:

1. ridefinisce l'ambito dei gradi di legame interessati conformemente alla novella di cui alla precedente **lett. a)**,
2. esclude dalla fattispecie i casi di assistenza a portatori di *handicap* non grave
3. sopprime il requisito della "continuità" dell'assistenza.

Inoltre, riguardo al contenuto del diritto, si fa riferimento non più al domicilio del lavoratore, ma a quello della persona da assistere.

La **lett. c)** - aggiungendo un comma 7-*bis* nel citato art. 33 della L. n. 104 - reca una norma di chiusura, con riguardo ai diritti summenzionati, relativi ai tre giorni di permesso mensile retribuito e alla sede di lavoro.

Si prevede che, ferma restando la verifica dei presupposti per l'accertamento della responsabilità disciplinare, il dipendente decada dai diritti, qualora il datore di lavoro, avvalendosi dei competenti organi della pubblica amministrazione, accerti l'insussistenza o il venir meno delle condizioni richieste per la legittima fruizione dei medesimi diritti.

I **commi da 4 a 6** dispongono che le pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni) comunichino alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica alcuni dati, relativi ai propri



associazione autonomie locali
legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON
Fondazione Logos PA – www.logospa.it

dipendenti che fruiscano dei permessi mensili retribuiti summenzionati o dei permessi retribuiti previsti (nel limite di due ore quotidiane) per i minori con *handicap* in situazione di gravità e di età non superiore ai tre anni. Si contempla altresì la costituzione, da parte del citato Dipartimento, di una banca dati, in cui confluiscano le comunicazioni.

Articolo 19

(Certificati di malattia)

L'articolo 19 concerne le certificazioni di malattia dei lavoratori, pubblici e privati.

I **commi 1 e 2** estendono al datore di lavoro, a decorrere dal 1° gennaio 2009, il sistema obbligatorio di trasmissione telematica della documentazione attestante la malattia. All'invio telematico nei confronti del datore deve provvedere l'INPS, che, a sua volta, riceve in via telematica dal medico la certificazione della malattia.

Il **comma 3** concerne l'ambito dei soggetti competenti ad accertare lo stato di malattia dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nell'ipotesi di assenza protratta per un periodo superiore a dieci giorni o a decorrere dal terzo evento di malattia nell'anno solare.

La normativa vigente prevede che, in tali casi, l'assenza sia giustificata esclusivamente in base ad una certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica.

Il comma 3 specifica che la certificazione può essere rilasciata anche da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, come già specificato in via interpretativa, dalla circolare n. 7 del 17 luglio 2008 del DFP.

Articolo 20

(Modifiche all'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di assenza per malattia)

La disposizione di cui si propone la modifica reca norme in materia di assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.



associazione autonomie locali

legautonomie

IN COLLABORAZIONE CON

Fondazione Logos PA – www.logospa.it

La **lettera b)** del **comma 1** abroga il comma 5 del menzionato articolo 71, che dispone, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, la non equiparabilità delle assenze per malattia alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa .