Le distorsioni e le criticità rilevate possono desumersi anche dall'analisi dei dati tratti dal conto annuale, con riferimento sia al numero delle promozioni, che hanno interessato praticamente tutto il personale dei comparti, sia al progressivo ed indiscriminato slittamento della struttura dei comparti verso le qualifiche più elevate.

I dati del conto annuale (*tabella 4*) - al netto dei dati del comparto scuola, solo marginalmente interessato - registrano dal 2001 al 2009 complessivamente 1.530.256 passaggi orizzontali e 809.708 passaggi verticali. I passaggi orizzontali hanno interessato, nel complesso, circa il 74% del personale in servizio[26], mentre i passaggi verticali hanno riguardato nel complesso il 39%; con ciò evidenziando la portata del fenomeno che ha praticamente coinvolto tutto il personale pubblico.

Le progressioni orizzontali si sono omogeneamente distribuite lungo tutto il periodo preso in considerazione, con l'eccezione dell'anno 2001 nel quale il dato risente del rilevante numero delle progressioni completate nell'ambito del comparto delle autonomie territoriali. Le progressioni verticali si sono invece concentrate essenzialmente nel 2001 e nel 2006, trainate in questo caso, accanto al comparto Regioni e autonomie locali, soprattutto dal comparto sanità, ove, come successivamente evidenziato, il dato risente dei passaggi automatici all'area superiore del personale dell'area C.

Gli ultimi esercizi segnano in ogni caso una flessione sia delle progressioni orizzontali che di quelle verticali, conseguenza, da un lato, della forte spinta degli esercizi passati, e, dall'altro, delle disposizioni contenute in alcuni rinnovi contrattuali, dirette al recupero di una maggiore selettività[27].

3.1. Le progressioni orizzontali

L'analisi per comparto evidenzia che i passaggi orizzontali si sono verificati essenzialmente nell'ambito dei ministeri, delle agenzie fiscali, delle Regioni ed autonomie locali (in particolare nei Comuni e nelle Province) e degli enti del servizio sanitario nazionale e delle università.

Relativamente al comparto ministeri, dopo il picco registrato nel 2002, si rileva una progressiva flessione negli esercizi successivi fino al 2008 che evidenzia un nuovo forte incremento (20.580 passaggi). Nel complesso si registrano ben 110.295 progressioni, pari a circa il 60% del personale del comparto. Tale andamento risente anche della nuova regolamentazione dell'ordinamento professionale disciplinata nel CCNL 2006-2009, siglato al termine del 2007, che ha assegnato un ruolo più rilevante agli sviluppi economici all'interno dell'area, nell'intento di attribuire un più forte impulso alla carriera di tipo retributivo rispetto al mutamento delle mansioni svolte e dei profili rivestiti; passaggi che, però, avrebbero dovuto essere improntati ad un più incisivo criterio di selettività, non fondato sulla sola anzianità di servizio.

---

[26] Sulla base della consistenza media relativa nel periodo 2001-2009.

[27] Relativamente ai passaggi verticali viene attribuita una particolare rilevanza alla verifica dell'effettivo possesso delle capacità acquisite attraverso percorsi formativi e il possesso di una serie di titoli (titoli di studio, corsi di formazione, qualità della prestazione lavorativa) valutati attraverso criteri oggettivi. Relativamente ai passaggi all'interno delle aree, anch'essi improntati ad un più incisivo criterio di selettività non fondato sulla sola anzianità di servizio, viene affidato un ruolo più rilevante agli sviluppi economici nell'intento di attribuire un più forte impulso alla carriera di tipo retributivo rispetto al mutamento delle mansioni svolte e dei profili rivestiti.

Le agenzie fiscali, che fino al 2005 avevano fatto registrare circa 20.900 passaggi, hanno accelerato le procedure, evidenziando un progressivo incremento dei passaggi orizzontali che raggiungono al termine del 2009 i 63.408 passaggi, superando, in percentuale, la stessa consistenza del personale medio in servizio nello stesso periodo.

Il comparto Regioni e autonomie locali, che aveva avviato i passaggi di livello sin dal 2001, continua a registrare valori molto elevati che raggiungono oltre 1 milione di passaggi, nettamente superiori al numero del personale mediamente in servizio nel comparto (210%).

La forte crescita delle progressioni orizzontali ha indotto il comitato di settore a prevedere, in occasione della tornata contrattuale 2006-2007, meccanismi volti a raffreddare l'istituto e, comunque, a valorizzare maggiormente il carattere selettivo e meritocratico dei passaggi. Il contratto 2006-2009, siglato l'11 aprile 2008, ha dato risposta a tale esigenza inserendo una disciplina, applicabile a tutte le progressioni orizzontali successive alla firma del contratto, che prevede, ai fini della partecipazione a procedure selettive per la realizzazione delle progressioni orizzontali, il possesso del requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica attualmente in godimento di ventiquattro mesi.

Relativamente al SSN, fino al 2004 non fortemente interessato ai passaggi orizzontali, i dati rilevati evidenziano una significativa ripresa a decorrere dal 2005 che ha consentito l'effettuazione di circa 55.660 passaggi, pari tuttavia al solo 10% del personale in servizio.

Nettamente superiori alla media si presentano, infine, la progressioni attivate nell'ambito del comparto università, ove si rilevano, nel periodo novennale preso in considerazione, passaggi pari al 177% del personale mediamente in servizio.

3.2. Le progressioni verticali

Le progressioni verticali, in crescita fino al 2006 ed in progressiva diminuzione negli anni successivi, hanno interessato in maniera più consistente alcuni comparti di contrattazione (università, Regioni ed enti locali e SSN) in relazione alle specifiche discipline contrattuali che hanno previsto, per lo più direttamente, il passaggio alle categorie superiori.

Nel comparto università, il periodo considerato evidenzia nel complesso 29.129 passaggi, concentrati essenzialmente nel 2001, ma consistenti anche negli esercizi 2006 e 2008, malgrado il recente CCNL 2006-2007 abbia limitato ad una sola volta la possibilità di progressioni in deroga al titolo di studio.

Nel confronto con la media del personale nel periodo considerato, tali passaggi interessano circa la metà del personale del comparto. Tale valore, nettamente superiore alla media (39%) della percentuale di passaggi verticali, risente della disciplina transitoria dettata dal contratto collettivo dell'agosto 2000 che, nel disciplinare una serie di inquadramenti e altre procedure assimilabili a vere e proprie progressioni verticali, ha previsto un notevole mutamento nella distribuzione del personale.

Con riferimento al comparto Regioni e autonomie locali, i dati rilevati evidenziano, dopo la forte crescita registrata fino al 2006, un progressivo ridimensionamento del fenomeno, che tuttavia ha sino ad ora interessato oltre il 57% del personale in servizio nel comparto.

Tale elevata percentuale del personale coinvolto, superiore alla media registrata nel complesso del personale pubblico, si riconduce, in parte, alla stessa disciplina contrattuale, non modificata nelle tornate contrattuali successive, che ha lasciato alla facoltà degli enti di ridefinire, in base alla fisionomia assunta dalla organizzazione del lavoro, i profili professionali, la loro ampiezza e il relativo trattamento retributivo[28].

In relazione, infine, al personale del SSN, i passaggi verticali, in forte evoluzione fino al 2006, hanno fatto registrare nell'ultimo triennio valori inferiori. Il dato complessivo, in ogni caso, evidenzia valori superiori alla media (79,5% del personale mediamente in servizio del comparto) il cui andamento, come già rilevato nella precedente relazione, si riconduce essenzialmente alla stessa disciplina contrattuale che, risolta la vertenza sindacale del personale infermieristico con un generalizzato passaggio all'area D, ha continuato ad incentivare il percorso di valorizzazione e riqualificazione professionale dei dipendenti, introducendo nuovi profili nella categoria C e consentendo il completamento del processo di sviluppo professionale orizzontale e verticale nonché il riconoscimento di posizioni organizzative del personale dei ruoli tecnico ed amministrativo, già avviato in alcune Regioni. Il CCNL 2006-2009, siglato nel febbraio 2008, ha demandato alla nuova tornata contrattuale la revisione del sistema classificatorio, limitandosi a rivedere alcune disposizioni concernenti le progressioni economiche orizzontali (per le quali viene richiesta la permanenza di due anni nella fascia economica di appartenenza) e le funzioni di coordinamento (per la cui attribuzione viene richiesto il possesso del master universitario di primo livello).

Inferiore risulta, invece, l'impatto delle progressioni verticali negli altri comparti, ove lo slittamento verso le qualifiche più elevate ha interessato meno del 10% del personale (ministeri ed enti di ricerca).

3.3. La composizione del personale

La chiusura delle tornate contrattuali 1998-2009 consente, prima dell'avvio di una nuova tornata improntata a principi diversi, una prima valutazione dell'attuale composizione del personale pubblico a seguito dell'attuazione delle procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale.

L'analisi delle *tabelle 5* e *6* - che evidenziano, per ciascun comparto e per ciascun anno, le categorie/aree maggiormente interessate dal fenomeno e l'andamento del riposizionamento dei profili tra le stesse - conferma un utilizzo delle progressioni sia orizzontali che verticali diretto a favorire, in mancanza di un vero meccanismo di incentivazione del personale, un indiscriminato passaggio alle aree o alle fasce economiche superiori, con evidenti riflessi sulla spesa per il personale, che risulta in crescita pur in presenza di una, seppur non rilevante, flessione della consistenza.

In ordine alle progressioni orizzontali, la *tabella 5* - che evidenzia le qualifiche nelle quali si sono concentrati il maggior numero di passaggi economici orizzontali ed il relativo peso percentuale sul totale - mostra una concentrazione dei passaggi nell'ambito delle categorie apicali, con l'eccezione del comparto enti di ricerca (ove la maggior parte delle promozioni è avvenuto nell'area B) e dei

[28] Art. 3 e art. 7 del CCNL relativo alla revisione del sistema di classificazione del 31 marzo 1999.

ministeri (ove la più alta percentuale delle promozioni, con un picco nel 2008, si è concentrato nell'ambito dell'area II).

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio, i cui dati non sono completi, le progressioni si equivalgono nelle aree II e III, mentre nell'ambito delle agenzie fiscali e degli enti pubblici non economici si addensano, in media, nelle categorie più elevate (rispettivamente il 72% e il 68% delle progressioni attivate nel 2009).

Il comparto Regioni e autonomie locali fa registrare, anche nel periodo considerato, una forte concentrazione dei passaggi nell'ambito delle aree D (Regioni) e B-C (autonomie locali); analogo andamento si verifica nel comparto università in cui i passaggi si concentrano nell'area C.

Nel comparto SSN, infine, si riducono sensibilmente nel triennio i passaggi del personale apicale appartenente al ruolo sanitario a favore del personale tecnico e amministrativo, nel cui ambito i passaggi registrano nel triennio 2007-2009 una media superiore al 45%.

Relativamente alle progressioni verticali, la *tabella 6* - che evidenzia l'addensamento del personale di ciascun comparto nelle rispettive aree a seguito del completamento delle procedure - conferma, a livello aggregato, il significativo passaggio verso qualifiche superiori.

Rilevante appare il dato del SSN, che evidenzia un significativo addensamento del personale nell'area D (66% rispetto al 50% del 2001), a fronte di un progressivo svuotamento dei profili inferiori (C-B) che si attestano rispettivamente al 10,3% e al 19,4% (nel 2001 il relativo personale rappresentava il 14,8% e il 24% del personale del comparto). Del tutto marginale risulta, infine, il personale del profilo più basso, che si attesta ad appena il 4% (era il 10,6% nel 2001).

Un andamento in parte analogo si registra nell'ambito del personale del comparto Regioni ed autonomie locali, ove continua a crescere l'addensamento del personale delle autonomie locali nell'area C (42,4% a fronte del 37,9% del 2001) e dell'area D (24,2% a fronte del 19,3% del 2001) e del personale delle Regioni nell'area D (47,3% a fronte del 43,6% del 2001). In entrambi i settori si contrae significativamente l'addensamento del personale nell'ambito delle categorie inferiori.

Anche il personale del comparto università evidenzia, nel periodo preso in considerazione, una decisa crescita del numero del personale appartenente alle fasce superiori; rilevante appare, in particolare, la crescita del personale appartenente all'area D, la cui incidenza sul complesso del personale passa dal 20% del 2001 al 32,5% del 2009, e del personale dell'area C cui affluisce gran parte del personale dell'area B, la cui incidenza sul totale del personale passa dal 21% del 2001 all'11,3% del 2009.

Andamenti non dissimili evidenzia infine il comparto della ricerca, ove cresce sia la percentuale dei ricercatori e tecnologi, sia quella dei funzionari amministrativi e il comparto delle agenzie fiscali, nell'ambito delle quali, tuttavia, il confronto con l'esercizio 2001 sconta le rilevanti modifiche intervenute nella composizione dei comparti di contrattazione.

Tabella 5

Progressioni orizzontali per categorie di personale (valori percentuali)

COMPARTO	CATEGORIA	2001	2007	2008	2009
Servizio sanitario nazionale	Ruolo ammin.	3,3	24,3	29,6	27,5
	Ruolo sanitario	91,0	23,0	24,4	27,1
	Ruolo tecnico	5,7	52,7	46,1	45,4
Enti pubblici non economici	Professionisti	0,1	1,3	14,1	1,3
	C	83,8	81,0	78,2	68,0
	B	15,6	16,9	18,5	31,7
	A	0,6	2,1	3,4	0,4
Ricerca	Ricerc. e tecnol.	33,5	61,7	9,8	12,1
	C (funzionari)	10,6	6,8	33,5	11,0
	B (impiegati)	51,7	18,9	41,5	56,3
	A (ausiliari)	4,2	12,6	15,1	20,6
Autonomie locali	D	15,1	22,7	24,7	22,7
	C	35,8	40,8	34,1	36,4
	B	34,9	32,6	36,3	37,3
	A	14,2	4,0	5,0	3,6
Regioni	D	38,3	35,5	61,9	50,6
	C	33,6	35,5	18,9	23,6
	B	23,5	28,3	13,7	25,8
	A	4,6	0,6	5,5	0,0
Regioni a statuto speciale(1)	D	35,7	22,3	39,1	35,6
	C	19,4	33,3	34,3	35,6
	B	41,6	42,7	22,5	26,2
	A	3,4	1,7	4,0	2,6
Ministeri	Area III	44,0	33,3	9,7	47,3
	Area II	39,0	65,7	90,0	50,9
	Area I	17,0	1,0	0,3	1,8
Presidenza Consiglio ministri	Area III	61,5	49,0		49,9
	Area II	32,9	51,0		50,1
	Area I	5,6			
Agenzie fiscali(2)	Area III	44,0	40,8	56,6	25,5
	Area II	56,0	59,1	43,4	72,1
	Area I	-	0,04		2,4
Università	Elevate profes.	2,5	5,5	7,6	7,4
	Prof. incaric.	0,01	0,1	0,01	0,1
	D	16,2	27,0	33,6	30,5
	C	55,7	51,7	47,5	51,0
	B	25,6	15,8	11,3	11,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

(1) Escluse le scuole superiori di Trento e Bolzano (insegnanti t.i. e personale ATA). Esclusa Regione Sicilia. Esclusa Bolzano nell'anno 2001.

(2) Inclusi i Monopoli di Stato transitati dal 2008 nel comparto agenzie fiscali.

Tabella 6

Addensamento nelle aree del personale non dirigente a tempo indeterminato

Comparto	Area	2001		2007		2008		2009	
		Addens.	%	Addens.	%	Addens.	%	Addens.	%
SSN	D	279.981	50,6	354.223	65,2	360.763	65,6	364.759	66,0
	C	81.831	14,8	56.811	10,5	56.789	10,3	56.729	10,3
	B	132.678	24,0	105.618	19,4	106.472	19,4	107.386	19,4
	A	58.399	10,6	26.116	4,8	24.900	4,5	23.202	4,2
	Personale atipico	458	0,1	427	0,1	684	0,1	636	0,1
	Totale	*553.347*	*100,0*	*543.195*	*100,0*	*549.608*	*100,0*	*552.712*	*100,0*
Enti pubblici non economici	Ruolo esaur.	883	1,5	360	0,7	267	0,5	187	0,4
	C	45.041	77,4	39.662	74,1	38.475	75,0	36.996	74,0
	B	10.981	18,9	11.658	21,8	10.832	21,1	11.113	22,2
	A	1.304	2,2	1.842	3,4	1.711	3,3	1.710	3,4
	Totale	*58.209*	*100,0*	*53.522*	*100,0*	*51.285*	*100,0*	*50.006*	*100,0*
Ricerca	Ricerc. e tecnol.	7.358	43,0	7.049	45,6	7.707	44,8	8.337	46,4
	C (funzionari)	3.784	22,1	4.056	26,3	4.609	26,8	4.904	27,3
	B (impiegati)	4.387	25,6	3.372	21,8	3.940	22,9	3.782	21,1
	A (ausiliari)	1.578	9,2	971	6,3	947	5,5	932	5,2
	Totale	*17.107*	*100,0*	*15.448*	*100,0*	*17.203*	*100,0*	*17.955*	*100,0*
Regioni	D	18.058	43,6	16.404	47,3	16.051	46,5	16.409	47,3
	C	12.882	31,1	10.188	29,4	10.325	29,9	10.749	31,0
	B	9.115	22,0	7.363	21,2	7.451	21,6	6.872	19,8
	A	1.316	3,2	717	2,1	705	2,0	629	1,8
	Totale	*41.371*	*100,0*	*34.672*	*100,0*	*34.532*	*100,0*	*34.659*	*100,0*
Autonomie locali	D	98.848	19,3	108.825	23,7	111.498	23,9	112.457	24,2
	C	193.850	37,9	188.983	41,1	194.875	41,8	196.927	42,4
	B	163.685	32,0	136.511	29,7	135.130	29,0	131.863	28,4
	A	55.434	10,8	25.301	5,5	25.006	5,4	23.527	5,1
	Totale	*511.817*	*100,0*	*459.620*	*100,0*	*466.509*	*100,0*	*464.774*	*100,0*
Ministeri	Area III	53.454	27,2	53.470	30,0	53.468	30,1	52.271	30,1
	Area II	124.993	63,5	112.035	62,8	111.629	62,9	109.389	63,0
	Area I	18.306	9,3	12.807	7,2	12.452	7,0	11.889	6,9
	Totale	*196.753*	*100,0*	*178.312*	*100,0*	*177.549*	*100,0*	*173.549*	*100,0*
Pres. Cons. min.	Area III	1.100	43,6	1.181	50,1	972	46,4	927	46,0
	Area II	1.342	53,2	1.140	48,4	1.074	51,3	1.089	54,0
	Area I	81	3,2	34	1,4	48	2,3	===	===
	Totale	*2.523*	*100,0*	*2.355*	*100,0*	*2.094*	*100,0*	*2.016*	*100,0*
Agenzie fiscali[1]	III area inc. dirig. provv.		-	746	1,4	790	1,5	900	1,7
	Area III	22.820	39,6	26.865	49,3	26.009	49,2	26.596	50,9
	Area II	31.004	53,8	26.806	49,2	26.021	49,2	24.679	47,2
	Area I	3.802	6,6	63	0,1	92	0,2	126	0,2
	Totale	*57.626*	*100,0*	*54.480*	*100,0*	*52.912*	*100,0*	*52.301*	*100,0*
Monopoli	Area III	479	8,0	291	22,6	292	22,8	298	23,5
	Area II	5.281	87,8	933	72,6	925	72,1	906	71,4
	Area I	254	4,2	62	4,8	66	5,1	65	5,1
	Totale	*6.014*	*100,0*	*1.286*	*100,0*	*1.283*	*100,0*	*1.269*	*100,0*
Università	EP	2.499	4,3	3.569	6,4	3.660	6,3	3.520	6,2
	CEL[2]	1.561	2,7	1.372	2,4	1.481	2,5	1.457	2,6
	Prof. incaric.	172	0,3	73	0,1	62	0,1	53	0,1
	D	11.689	20,0	16.406	29,2	18.841	32,3	18.371	32,5
	C	30.278	51,8	27.518	49,0	27.723	47,5	26.821	47,4
	B	12.229	20,9	7.218	12,9	6.640	11,4	6.390	11,3
	Totale	*58.428*	*100,0*	*56.156*	*100,0*	*58.407*	*100,0*	*56.612*	*100,0*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

(1) Esclusi i Monopoli di Stato.

(2) Collaboratori ed esperti linguistici.

L'andamento registrato negli enti pubblici economici, ove il ricorso alle progressioni verticali, ha favorito la crescita delle categorie intermedie, contribuisce invece a riequilibrare una composizione del personale che, fin dal 2001, si concentrava nelle posizioni più elevate.

Più equilibrata appare, infine, la struttura del personale del comparto ministeri, ove il personale apicale (area III) rappresenta il 30% del totale del comparto (era il 27,2% nel 2001) mentre la composizione delle fasce intermedie non evidenzia significativi mutamenti

nel periodo preso in considerazione.

4. I contratti di lavoro a tempo determinato e le nuove forme di flessibilità

I vincoli posti nel tempo dal legislatore alla crescita del personale pubblico hanno trovato una parziale compensazione nel massiccio ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato nonché ad altre forme flessibili di rapporto di lavoro, introdotte nel settore pubblico in occasione dei rinnovi contrattuali relativi al periodo 1998-2001 e annualmente confermate[29] fino al 2005.

Il primo orientamento del legislatore nei confronti della possibilità di fare ricorso, nel settore pubblico, a forme contrattuali flessibili utilizzate nel settore privato è stato connotato in senso restrittivo, prevedendo soltanto forme circoscritte di utilizzo, limitate ad ambiti e situazioni eccezionali. Tale impostazione, contenuta nel d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 36 e 36-*bis*), ha subito un notevole cambiamento a seguito della nuova formulazione dell'articolo 36 del medesimo decreto legislativo introdotta dai successivi decreti legislativi n. 80 del 1998 e n. 387 del 1998, con la quale è stata prevista per le pubbliche amministrazioni la possibilità di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fermo restando il rispetto delle specifiche disposizioni relative al reclutamento del personale. Con l'art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2008, sono state apportate ulteriori modifiche all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 che hanno reintrodotto un forte irrigidimento della possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere con contratti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato, vietando, salvo eccezioni, qualsiasi forma di rapporto di lavoro flessibile non rispondente ad esigenze stagionali o che superasse i tre mesi. Tale disposizione, facendo sistema con la possibilità di stabilizzare rapporti di lavoro precario, di cui innanzi, avrebbe realizzato la finalità strategica del legislatore dell'epoca di giungere ad un sostanziale svuotamento del fenomeno del precariato e ad una significativa riduzione del numero dei rapporti a tempo determinato, utilizzati impropriamente anche come strumento elusivo della regola del pubblico concorso, riportando il rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed il principio della concorsualità alla centralità che l'ordinamento loro riconosce[30].

---

[29] Cfr. art. 34, comma 13, della legge n. 289 del 2002; art. 3, comma 65, della legge n. 350 del 2003; art. 1, comma 116, della legge n. 311 del 2004 che autorizzano l'assunzione di personale a tempo determinato o con convenzioni o con la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro individuati limiti di spesa. Tali limiti di spesa non si applicano al personale sanitario del SSN e al personale delle Regioni ed enti locali che hanno rispettato il Patto di stabilità interno.

[30] La giurisprudenza ha da sempre negato la riconducibilità del contratto a termine a strumento comune di assunzione al lavoro, affermando, al contrario, la centralità del contratto a tempo

Con l'art. 21 del decreto-legge n. 112 del 2008 e poi con l'art. 17, comma 26, del decreto-legge n. 78 del 2009, l'art. 36 ha in parte perduto il rigore precedente, spinto al punto da sostituire con disposizioni normative ogni diversa disciplina contrattuale e ogni diversa forma di organizzazione amministrativa. La novella normativa, pur mantenendo l'esclusività dell'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato per far fronte ad esigenze connesse con il fabbisogno ordinario ha, comunque, recuperato parte della flessibilità, consentendo alle amministrazioni pubbliche, in caso di esigenze temporanee ed eccezionali, di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle forme di reclutamento vigenti. Da ciò deriva che, anche nelle pubbliche amministrazioni, la normativa che disciplina il contratto a tempo determinato è quella recata dal d.lgs n. 368 del 2001, fermo restando nel pubblico impiego l'obbligo di accedere mediante procedure selettive ed il divieto di conversione in contratto a tempo indeterminato, ipotesi, quest'ultima, che dà, comunque, diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di norme imperative[31].

4.1. Problematiche concernenti la stabilizzazione del personale precario

L'applicazione dei principi secondo i quali "per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato" e "coprono i posti disponibili in dotazione organica attraverso concorsi pubblici" (art. 24, primo comma, del d.lgs. n. 150 del 2009) e le suddette esigenze di riduzione del fenomeno del precariato pubblico hanno indotto il legislatore a prevedere, con le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008[32], forme di stabilizzazione attraverso

---

indeterminato, desunta, da ultimo, dalla nuova disciplina del contratto a termine (d.lgs. n. 368 del 2001) che, tra l'altro, richiede per esso la forma scritta e la puntale determinazione della concreta esigenza che giustifica l'apposizione del termine (Cassazione civile, sez. lavoro 6328/2010). Sulla insufficiente garanzia di trasparenza e comparabilità delle procedure selettive previste per l'assunzione a tempo determinato, si veda la giurisprudenza costituzionale menzionata nel successivo paragrafo.

[31] Altra differenza con il settore privato è rappresentata dal fatto che l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 non quantifica né fornisce criteri per misurare il danno risarcibile, mentre con l'art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 183 del 2010, innovando il precedente sistema che prevedeva, in caso di conversione del contratto a tempo determinato, la corresponsione della retribuzione dall'atto di messa in mora del datore di lavoro, è stato previsto un risarcimento pari ad un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri previsti dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966 (norma oggetto di rimessione alla Corte costituzionale con Ord. Trib. Trani del 20 dicembre 2010).

[32] Le disposizioni principali aventi ad oggetto processi di stabilizzazione previste nell'articolo unico della legge finanziaria 2007 sono le seguenti: comma 417 e ss. (fondo per la stabilizzazione, d.P.C.M. di individuazione risorse), commi 519, 523 e 526 (procedura e requisiti per la stabilizzazione, disposizioni valide rispettivamente per il 2007 e il 2008 per le amministrazioni statali ivi compresi Corpi di polizia e Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001), 520 (anno 2007 enti di ricerca), 558 (enti sottoposti al patto di stabilità), 562 (enti non sottoposti al patto di stabilità). Disposizioni specifiche sono previste per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (comma 1156), per la conversione dei contratti di formazione e lavoro (comma 528), per l'assunzione a tempo determinato dei lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (comma 529 e 560) (lavoratori socialmente utili); art. 3 legge finanziaria 2008, commi 90 (disposizioni valide

assunzione del personale interessato a tempo indeterminato. Le caratteristiche di tale peculiare forma di assunzione (derogatoria dell'ordinario sistema di accesso al pubblico impiego tramite procedure concorsuali aperte[33]) e l'obbligo di contenimento della spesa di personale hanno comunque reso necessario circoscrivere la possibilità di stabilizzazione entro un preciso arco temporale, individuato nel triennio 2007/2009[34] dall'articolo unico, comma 519, della legge finanziaria 2007, dall'art. 3, comma 90, della legge finanziaria per il 2008 e dall'art. 66, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008[35]. Inoltre, un divieto espresso a procedere a forme di stabilizzazione è previsto con riferimento agli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno (v., da ultimo, art. 1, commi 119 e 147, lett. c), legge n. 220 del 2010).

Gli interventi normativi più recenti, sostanzialmente concentrati nell'art. 17, comma 10 e ss., del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009, nel tener fermo il rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, hanno invece privilegiato per il triennio 2010-2012 l'opzione per un regime assunzionale ordinario[36] che agevoli o, quanto meno, valorizzi le figure stabilizzabili e non ancora stabilizzate, e quelle non stabilizzabili ma, comunque, titolari di posizioni giuridiche qualificate[37]. Nelle more della realizzazione di dette

---

per il 2008 e per il 2009 per le amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001, lett. a), e per le amministrazioni regionali e locali lett. b), e 94 (piani di progressiva stabilizzazione), art. 2, comma 550 e ss. (lavoratori socialmente utili). I termini previsti dall'articolo unico, comma 526, della legge finanziaria per il 2007, sono stati prorogati al 30 giugno 2009, ai sensi dell'art. 41, comma 2, del decreto-legge n. 207 del 2008.

[33] Per la Corte costituzionale, una deroga alla regola costituzionale del concorso pubblico di cui all'art. 97, comma 2, Cost., può essere considerata legittima nei limiti in cui la valorizzazione della pregressa esperienza professionale, acquisita dagli interessati tramite forme contrattuali non a tempo indeterminato, non si traduca in norme di privilegio in danno degli altri aspiranti, che irragionevolmente escludano o riducano le possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere "pubblico " del concorso (sentenza 141/1999).

[34] Va comunque precisato al riguardo che, al di là di tale previsione, le procedure di stabilizzazione potevano, di fatto, essere attuate anche nel 2010. Infatti, i requisiti richiesti dalle norme di riferimento prevedono, oltre che l'esperimento di prove selettive all'atto dell'originaria assunzione (in mancanza delle quali andranno attivate al momento della stabilizzazione) e la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, anche l'anzianità di tre anni, conseguita, pur non continuativamente, nel quinquennio anteriore alla legge, ovvero in virtù di contratti stipulati prima del 28 settembre 2007. Pertanto, il triennio poteva maturare anche nel corso del 2010, pur restando ferma la necessità che i posti da coprire tramite stabilizzazione fossero stati individuati nel programma del fabbisogno del personale relativo al triennio 2007/2009 ed eventualmente trasferiti come posizioni vacanti nel 2010: diversamente, infatti, si sarebbe data alla normativa in questione una valenza ultrattiva (Circolare Dipartimento funzione pubblica 5/2008 del 18 aprile 2008).

[35] Il comma 90 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 ha prorogato al 28 settembre 2007 il termine per la verifica del possesso del requisito di anzianità del personale da stabilizzare, per gli anni 2008 e 2009, mentre il comma 5 dell'art. 66 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, ha previsto per le amministrazioni statali la possibilità di stabilizzare personale nel 2009 entro il limite del 10% delle cessazioni avvenute l'anno precedente.

[36] Rimane stabilizzabile anche per il triennio 2010-2012 il personale inquadrabile nei livelli retributivo-funzionali per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo (art. 17, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2009).

[37] Il comma 10, infatti, prevede, per il triennio 2010-2012, l'espletamento da parte delle pubbliche amministrazioni di procedure concorsuali per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in

procedure, sono stati prorogati i termini per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione di personale relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2007, previste dall'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art. 17, comma 15, del decreto-legge n. 78 del 2009) e verificatesi nell'anno 2008, previste dall'art. 66, commi 5 e 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (art. 17, commi 17 e 18 del decreto-legge n. 78 del 2009)[38].

Le problematiche principali insorte in merito alla disciplina di stabilizzazione hanno riguardato fondamentalmente le seguenti questioni: la delimitazione delle categorie di soggetti e di situazioni per cui è ammissibile la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, l'individuazione delle procedure da utilizzare per la stabilizzazione e la definizione delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte, con conseguente individuazione della giurisdizione di merito.

Con riferimento al primo punto, va rilevato che l'ambito soggettivo delle procedure di stabilizzazione è ricavabile abbastanza facilmente dalle disposizioni normative nazionali che le prevedono e dai principi desumibili dalle disposizioni stesse. Così, sono stati espressamente esclusi da forme di stabilizzazione i dirigenti, relativamente ai quali, per la sussistenza del rapporto di fiducia e per la peculiarità della prestazione, è ammissibile anche un limitato reclutamento esterno regolato da contratti di lavoro a tempo determinato[39]. Sono stati, inoltre, esclusi i rapporti di lavoro a tempo determinato creati per gli uffici di *staff* di diretta collaborazione con

---

possesso dei requisiti per la stabilizzazione, percentuale elevabile al 50 per cento in presenza di unioni di Comuni fino al raggiungimento di ventimila abitanti. Il comma 11, inoltre, prevede l'ulteriore possibilità di procedure concorsuali per titoli ed esami finalizzate a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui al comma 10 nonché dal personale di cui all'articolo 3, comma 94, lettera b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, cioè di quello utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Alle procedure previste dai citati commi 10 e 11 è destinato il 40 per cento delle risorse disponibili in materia di assunzioni.

[38] In sintesi:

- con riferimento all'anno 2008, le amministrazioni previste dal comma 523 della legge finanziaria 2007 possono procedere ad assunzioni speciali attraverso stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale non dirigenziale in possesso dei requisiti previsti dal comma 519, entro il limite del 40 per cento della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (comma 526). Il termine entro cui procedere alle stabilizzazioni in questione è il 31 marzo 2011 (art. 17, comma 15, del decreto-legge n. 78 del 2009, modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 225 del 2010), e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 dicembre 2009;
- con riferimento all'anno 2009, le stesse amministrazioni possono procedere a stabilizzazioni entro il limite del 10 per cento della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (art. 66, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008). Il termine entro cui procedere alle stabilizzazioni in questione è il 31 marzo 2011 (art. 17, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2009, modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 225 del 2010), e le relative autorizzazioni possono essere concesse entro il 31 marzo 2010;
- con riferimento agli anni 2008 e 2009, le amministrazioni regionali e locali possono procedere alla stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 558, della legge finanziaria per il 2007, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 90, lett. b) della legge finanziaria per il 2008.

[39] Con sentenza 9/2010 (dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 luglio 2008, n. 23) la Corte costituzionale ha dichiarato che una norma che preveda assunzioni di dirigenti a tempo determinato entro limiti troppo ampi (nella fattispecie, 30 per cento dei posti di direttore regionale), con contratto rinnovabile senza alcun limite, e senza la ricorrenza di alcun presupposto oggettivo, contempli una deroga al principio del concorso pubblico di notevole consistenza e vada dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

organi politici, data la natura temporanea di tali rapporti, legati alla durata del mandato legislativo del soggetto politico che li ha attivati. Inoltre, sono stati ritenuti non stabilizzabili i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i quali, in quanto fonte di rapporti di lavoro autonomo, non contemplano il vincolo di subordinazione.

Con riguardo alle Regioni, va rilevato che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione (sentenza Corte cost. 95/2004). Pertanto, le Regioni hanno definito autonomamente in via normativa la disciplina applicabile territorialmente per l'attivazione delle procedure di stabilizzazione, anche estendendo l'ambito soggettivo come sopra descritto e prevedendo presupposti diversi da quelli disposti dalla normativa nazionale per la stabilizzazione. Questo ha determinato svariati interventi della Corte costituzionale, necessari a riportare le specifiche disposizioni regionali entro l'alveo dei principi costituzionali di parità di trattamento ex art. 3 Cost. e di rispetto della regola del concorso per l'accesso al pubblico impiego ex art. 97 Cost..

Ciò è risultato particolarmente frequente nel comparto sanitario, dove il reclutamento tramite procedure di stabilizzazione è oggetto di disposizioni particolari (art. 1, comma 565, lett. c), n. 3, della legge finanziaria per il 2007[40]), applicabili nel triennio 2007-2009. In attuazione di dette disposizioni, in alcune Regioni sono stati emanati provvedimenti normativi volti a prevedere l'accesso a procedure di stabilizzazione anche da parte di personale dirigenziale sanitario assunto a tempo determinato. Inoltre, la stabilizzazione di personale dirigenziale è stata talvolta prevista anche al di fuori dell'ambito sanitario, e, in alcuni casi, è stato consentito l'accesso pure a personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali. Essa, infine, è stata talvolta prevista senza l'espletamento di alcuna procedura concorsuale, seppure in presenza di procedure selettive svolte al momento dell'assunzione con contratto a tempo determinato[41]. Tali disposizioni sono state sottoposte a giudizi di costituzionalità con riferimento agli articoli 3, primo comma, 97, primo e terzo comma, e 117, terzo comma della Costituzione, che si sono conclusi con dichiarazioni di illegittimità fondate sul mancato riscontro, nei casi esaminati, delle peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico che, soltanto, giustificherebbero un reclutamento in deroga alla

[40] La disposizione prevede: "*c*) gli enti destinatari delle disposizioni di cui alla lettera *a*), nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dalla medesima lettera, predispongono un programma annuale di revisione delle predette consistenze finalizzato alla riduzione della spesa complessiva di personale. In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di cui alla lettera *a*), è verificata la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato. A tale fine le Regioni nella definizione degli indirizzi di cui alla presente lettera possono nella loro autonomia far riferimento ai princìpi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543".

[41] Con sentenza 235/2010 la Corte costituzionale ha affermato che viola il principio del pubblico concorso anche la norma che prevede la stabilizzazione di personale assunto previa selezione pubblica all'atto del contratto a tempo determinato, in considerazione della diversa qualificazione richiesta per le assunzioni a tempo determinato rispetto a quelle a tempo indeterminato: manca, in ogni caso, adeguata garanzia della sussistenza della professionalità necessaria ad uno stabile inquadramento nei ruoli pubblici e del carattere necessariamente aperto delle procedure.

regola del concorso pubblico[42]. Peraltro, anche il generico ricorso a procedure selettive prodromiche alla stabilizzazione non esclude la violazione del principio costituzionale previsto dall'art. 97 Cost., posto che il concorso pubblico è una

[42] Per quanto attiene al personale sanitario dirigenziale, la Corte costituzionale (sentenza 215/2009 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Campania n. 5/2008), ha rilevato come il sistema sia caratterizzato dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza sanitaria. E per assicurare «la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni», ammissibile entro ben circoscritti limiti, va «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe alla regola del concorso sono legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione. Circostanza non presente nel caso in cui «non sono delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione», non essendo la «costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (...) subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione», né risultano «previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori» (sentenza n. 363 del 2006). Principi, questi, che vanno oltremodo ribaditi con riferimento alla posizione dei dirigenti sanitari, stante l'indubbio rilievo che presenta l'osservanza della regola della loro selezione concorsuale per la migliore organizzazione del servizio sanitario.
Con recente sentenza 150/2010 (dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4 e 18 della legge della Regione Puglia n. 45/2008) la Corte, nel ricondurre la tutela della salute alla materia concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che determina l'obbligo del legislatore regionale di rispettare le norme di principio dettate dal legislatore statale, ha ribadito che quanto previsto dalla legislazione nazionale in materia di accesso alla dirigenza sanitaria medica e non medica impone che esso avvenga mediante concorso pubblico per titoli ed esami. Risultano pertanto incostituzionali disposizioni che eludono il necessario filtro del concorso pubblico (senza che tale eccezione venga ad essere giustificata da interessi pubblici ulteriori, né da particolari situazioni di emergenza), prevedendo espressamente, come nel caso di specie, che la stabilizzazione di personale «assunto a tempo determinato» avvenga «in deroga a quanto previsto dal d.P.R. n. 483 del 1997».
Con riferimento, invece, alla stabilizzazione del personale dipendente da uffici di diretta collaborazione di organi politici regionali, la Corte (sentenza 293/2009 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 4, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Veneto n. 3/2008) ha affermato come il carattere interamente riservato di una procedura ne contraddica la natura pubblica concorsuale la quale esige invece che la selezione sia aperta alla partecipazione degli esterni e abbia natura comparativa (sentenza n. 205 del 2004). Peraltro, eventuali deroghe al principio del concorso pubblico devono essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, non rilevabili nel caso di specie. Al contrario, la stabilizzazione di personale di diretta collaborazione degli organi politici non solo non appare funzionale al buon andamento dell'amministrazione, ma contrasta con la specifica funzione cui questo personale deve assolvere, cioè quella di consentire al titolare dell'organo politico di avvalersi di personale nominato *intuitu personae*. La stabilizzazione di questa specifica categoria di personale, infatti, impedirebbe ai titolari degli organi politici nella successiva legislatura «di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia», diversi cioè da quelli stabilizzati, «se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale» (sentenza n. 277 del 2005). Con riferimento al personale co.co.co., la Corte costituzionale ha censurato norme regionali che prevedono l'indiscriminata trasformazione di tali contratti in rapporti a tempo determinato, in forza di una norma che non richiede che sussistano esigenze organizzative e di fabbisogno di personale, né fissa alcun limite numerico ai contratti da trasformare, né infine, prevede alcuna forma di selezione (sentenza n. 179/2010), indicazioni necessarie a cagione della differente natura giuridica delle prestazioni lavorative rese in regime di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (aventi natura autonoma) e di quelle eseguite in virtù di contratti di lavoro a termine (aventi natura subordinata).

procedura aperta a tutti che sfocia nell'assunzione dei più meritevoli, mentre le procedure selettive consistono in accertamenti relativi alle capacità professionali dei soli appartenenti alla categoria degli "stabilizzandi" (sentenza Corte cost. n. 67/2011)[43].

Altre questioni sono tuttora pendenti dinanzi alla Corte costituzionale e riguardano normative regionali che continuano a riprodurre disposizioni analoghe a quelle già dichiarate incostituzionali o disposizioni assimilabili, con ciò dimostrando quanto sia lento e difficile l'adeguamento da parte delle Regioni ai principi affermati dalla Corte[44], tanto da arrivare addirittura a configurare, nelle ipotesi estreme, rischi per il mantenimento dei saldi di finanza pubblica[45].

La problematica relativa alla definizione delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte, con conseguente individuazione della giurisdizione di merito, ha avuto un'evoluzione abbastanza tortuosa che è approdata ad una definitiva pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Gli iniziali arresti giurisprudenziali, individuando posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo cui andava correlata la giurisdizione amministrativa, affermavano che la stabilizzazione del

---

[43] Il principio del pubblico concorso non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso. Peraltro, «il previo superamento di una qualsiasi "selezione pubblica", presso qualsiasi "ente pubblico", è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso», perché esso «non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 225/2010 dichiarativa di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, delle legge della Regione Lazio n. 22/2009).

[44] Ad esempio, di dubbia costituzionalità appare la mera previsione del computo, all'interno dell'anzianità valutabile ai fini della stabilizzazione, dei rapporti di co.co.co. (legge della Regione Marche n. 37/2008, art.9) o l'adozione di forme di sanatoria della stabilizzazione di tale tipologia di personale (legge della Regione Abruzzo n. 1/2010, art.24), così come la previsione di concorsi pubblici interamente riservati a titolari di rapporti di lavoro di co.co.co. o a tempo determinato (legge della Regione Liguria n. 63/2009, art.5), oppure la previsione di stabilizzazioni senza esperimento di pubblico concorso, nel presupposto di una selezione pubblica avvenuta all'atto dell'assunzione a tempo determinato.

[45] Emblematici sono due casi. Uno riguarda la Regione Basilicata: in data 9 aprile 2010 il Presidente del Consiglio ha sottoposto alla Corte costituzionale alcune norme della legge della Regione Basilicata n. 10/2010 che, nel sostituire precedenti disposizioni già sottoposte a giudizio della Corte, hanno ancor di più esteso la platea di personale stabilizzabile e di personale co.co.co., in contrasto anche con quanto disposto dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009, sopra commentato. Un altro caso emblematico è quello della Regione Sicilia: in data 21 dicembre 2010, il Commissario dello Stato ha impugnato alcune disposizioni del d.d.l. n. 645 del 2010 che prevedono, tra l'altro: a) proroghe generalizzate di contratti a tempo determinato oltre il limite temporale previsto, che legittimerebbero azioni giudiziali volte ad accertare l'illegittimità del termine e la conseguente trasformazione in contratti a tempo indeterminato senza selezioni né reali necessità, b) ampliamento e modifica dei requisiti previsti dalla normativa nazionale per la stabilizzazione, con estensione del sistema di assunzione (diretta) del personale munito del titolo di studio di scuola dell'obbligo al personale munito di titolo di studio superiore, con evidente disparità di trattamento rispetto agli altri dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, c) stabilizzazione di personale previo superamento di prove selettive generiche e prive di effettiva comparazione, senza la ricorrenza di peculiari e straordinarie esigenze di pubblico interesse, con riduzione quasi completa della possibilità di accesso dall'esterno, d) illegittima proroga indiscriminata dei contratti a tempo determinato fino al 2023, senza adeguata copertura finanziaria, con rischio di non mantenimento dei saldi pubblici in una Regione che ha un deficit strutturale di 1.500 milioni di euro all'anno.

personale costituisce "una mera facoltà discrezionale per gli enti (locali) e non un obbligo, non sussistendo alcun diritto in capo all'interessato ad ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un'aspettativa di mero fatto" (TAR Veneto n. 3342 del 18 ottobre 2007). È stato successivamente ritenuto, da un lato, che l'amministrazione non è tenuta ad effettuare le stabilizzazioni, ben potendo anche decidere di non effettuarne laddove i contratti a termine non fossero stati utilizzati a copertura di esigenze strutturali e durature dell'apparato amministrativo e, dall'altro, però, che, effettuata la scelta di procedere alle stabilizzazioni, non sussiste alcuna discrezionalità in merito all'ammissione dei soggetti aventi diritto, in possesso dei requisiti previsti dalla norma (TAR Veneto n. 3643 del 15 novembre 2007). Nel prosieguo, in parallelo ad una più approfondita analisi degli specifici caratteri delle procedure di stabilizzazione, si è configurato un più netto orientamento a qualificare dette procedure, non in termini strettamente selettivi bensì come forme di assunzione senza espletamento di concorso pubblico, rientranti nella giurisdizione dell'AGO. In pratica, sussistendo i requisiti previsti dalla legge ed avviata la procedura nell'ambito della disponibilità finanziaria accordata, spetta al soggetto un diritto soggettivo all'assunzione[46], non rimanendo alcun margine di discrezionalità alla P.A. (Tribunale Trani, Ord. 2 marzo 2009). Tale lettura ha portato ad escludere il procedimento di stabilizzazione dalle procedure concorsuali, attenendo diversamente alla fase dell'assunzione e della conseguente instaurazione del rapporto di lavoro, che rientra nella giurisdizione ordinaria, ai sensi del comma 1 dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001. Tale assunto è stato ampiamente sviluppato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 16041 del 7 luglio 2010, nella quale sono stati definiti i limiti e la portata del disposto del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63, nella parte in cui, da un lato, attribuisce esplicitamente alla giurisdizione ordinaria le controversie inerenti al "diritto all'assunzione" (comma 1), e dall'altro, riserva alla giurisdizione amministrativa la cognizione delle controversie relative alle "procedure concorsuali di assunzione" (comma 4). La Corte, nell'attribuire la giurisdizione al giudice ordinario, premette, da un lato, che, secondo propria giurisprudenza consolidata, il termine "assunzione" deve essere estensivamente inteso, rimanendovi comprese anche le procedure di cui sono destinatari soggetti già dipendenti di pubbliche amministrazioni ogniqualvolta siano dirette a realizzare un effetto di novazione del precedente rapporto di lavoro con l'attribuzione di un inquadramento superiore e qualitativamente diverso dal precedente (cfr., in particolare, Cass. S.U. 20 aprile 2006, n. 9164; 8 maggio 2006, n. 10419), effetto che si riscontra anche nelle selezioni preordinate al passaggio di dipendenti pubblici dallo status di non di ruolo a quello di ruolo (Cass. S.U. 7 novembre 2005, n. 21470). Diversamente, il termine "concorsuale" va inteso in senso restrittivo, dovendo identificarsi la procedura concorsuale esclusivamente in quella caratterizzata dall'emanazione di un bando, dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria di merito, la cui approvazione, individuando i "vincitori", rappresenta l'atto terminale del

[46] Proprio in considerazione della configurazione di un diritto soggettivo alla stabilizzazione, alcune normative regionali, nel processo di copertura delle vacanze di organico, hanno attribuito carattere prevalente ai piani e procedure di stabilizzazione rispetto alle procedure concorsuali, anche se già espletate, prevedendo il divieto o la sospensione dell'utilizzo delle graduatorie pregresse ancora valide (legge della Regione Abruzzo n. 6/2009, art. 26; legge della Regione Puglia n. 10/2007, art. 30, e delibera Giunta n. 1657/2007).

procedimento preordinato alla selezione dei soggetti idonei. Un esame della normativa sulla c.d. stabilizzazione porta a ritenere che, mentre si è certamente in presenza di una fattispecie di "assunzione" nell'accezione sopra delineata (passaggio dallo *status* di personale precario a quello di ruolo), si esula, invece, dall'ambito della procedura "concorsuale". La legge, infatti, non attribuisce all'amministrazione il potere di selezionare il personale mediante prove di esame o valutazione di titoli professionali, dovendosi procedere, ove le domande siano superiori al numero di assunzioni a tempo indeterminato, esclusivamente alla formazione di una graduatoria secondo l'ordine di priorità desumibile dalle stesse disposizioni normative. La regolamentazione legislativa, quindi, sottraendo le procedure di "stabilizzazione" all'ambito di quelle concorsuali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 4, colloca le controversie inerenti a tali procedure nell'area del "diritto all'assunzione" di cui all'art. 63, comma 1, la cui competenza è del giudice ordinario.

4.2. La consistenza del personale a tempo determinato e con rapporto di lavoro flessibile

Le tabelle che seguono sembrano dimostrare che la manovra posta in essere dal legislatore attraverso le nuove disposizioni sul contratto a tempo determinato e sulla speciale procedura di stabilizzazione stia sostanzialmente realizzando nel tempo la finalità strategica di riduzione del precariato.

L'andamento della consistenza del personale con contratto di lavoro a tempo determinato, al netto del personale appartenente al comparto scuola[47], mostra nel triennio 2007/2009 un *trend* complessivo costantemente e progressivamente discendente (riduzione dell'8,4% nel 2008 e del 12,8% nel 2009), con flessioni maggiormente significative nel 2009 nel comparto università (38,5%), enti di ricerca (25,4%), ministeri (17,2%), sanità (11,5%). Nei medesimi comparti si riscontrano le stabilizzazioni più numerose, concentrate soprattutto nel 2008 (3.655 unità stabilizzate nel comparto ministeri, 1.235 nel comparto università). Le più significative procedure di stabilizzazione si riscontrano nel comparto enti di ricerca (1.015 nel 2008 e 1.073 nel 2009) e sanità (7.036 nel 2008 e 5.928 nel 2009). In quest'ultimo comparto si continuano a verificare stabilizzazioni di personale dirigenziale (883 unità nel 2009), effettuate auspicabilmente in attuazione di normative regionali dichiarate incostituzionali soltanto successivamente.

Il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione lavoro e telelavoro), introdotte nel settore pubblico e disciplinate contrattualmente, subisce, con l'eccezione del SSN, una battuta d'arresto anche nell'ambito delle Regioni e delle autonomie locali e degli enti pubblici non economici, ove l'utilizzo di tali istituti si riconduceva all'esigenza di coniugare il contenimento delle spese di funzionamento con l'obiettivo di una maggiore efficienza della struttura, in relazione alle non omogenee dimensioni degli enti che compongono il comparto.

[47] Computato nell'ambito del personale a tempo indeterminato.

Tabella 7

Altre forme di flessibilità nel rapporto di lavoro del personale non dirigente

Comparto	2007					2008					2009				
	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.	Tempo determ.	Form. lavoro	Inter.	LSU	Telelav.
Ministeri	5.187	-	712	-	1	1.582	-	65	-	3	1.310	-	21	-	5
Presidenza del consiglio dei ministri	19	-	-	-	-	13	1	2	-	-	27	-	6	-	-
Agenzie fiscali	-	1.865	-	-	11	10	1.388	-	-	12	11	1.142	-	-	11
Scuola	624	-	-	-	-	484	-	-	-	-	487	-	-	-	-
Istituzioni di alta formazione artist. e music.	227	-	-	-	-	247	-	3	-	-	345	-	1	-	-
Enti pubblici non economici	2.314	1.025	542	344	175	2.080	576	556	331	191	2.211	95	933	215	173
Regioni e autonomie locali	44.486	1.128	5.407	23.861	452	39.819	1.100	4.620	21.038	524	34.691	738	3.960	19.406	592
Regioni	*1.833*	*33*	*734*	*1.227*	*212*	*1.402*	*36*	*354*	*1.177*	*247*	*1.313*	*54*	*107*	*1.300*	*307*
Autonomie locali	*42.653*	*1.095*	*4.672*	*22.634*	*240*	*38.418*	*1.064*	*4.266*	*19.861*	*277*	*33.379*	*684*	*3.853*	*18.106*	*285*
Regioni a stat. spec. e prov. autonome[1]	11.191	8	280	75	28	11.025	27	339	109	102	10.491	9	346	149	110
Servizio sanitario nazionale	28.453	66	4.161	633	442	28.649	69	4.946	579	29	25.357	189	6.420	673	18
Ricerca	4.115	8	5	-	14	4.775	3	16	-	87	3.563	7	9	-	111
Università [2]	5.126	-	245	48	66	4.468	-	204	22	108	2.749	-	106	31	88
Totale	**101.742**	**4.100**	**11.352**	**24.962**	**1.188**	**93.151**	**3.164**	**10.750**	**22.079**	**1.055**	**81.241**	**2.180**	**11.802**	**20.475**	**1.107**
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/2001 e autor. indip.	816	32	150	0	2	702	31	112	0	2	599	21	92	0	2
Totale	**102.558**	**4.132**	**11.502**	**24.962**	**1.190**	**93.853**	**3.195**	**10.862**	**22.079**	**1.057**	**81.840**	**2.201**	**11.894**	**20.475**	**1.109**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rgs-Igop.

(1) Esclusa Regione Sicilia. Incluso il personale scolastico.

(2) Inclusi i professori incaricati ed i collaboratori ed esperti linguistici.