

18/21/CR5/C1-C7

Documento sull'applicazione dell'articolo 20 del D.Lgs. 75/2017 e delle circolari n. 3/2017 e n. 1/2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in materia di superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni

Si espongono di seguito alcune indicazioni, condivise dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, in ordine all'applicazione da parte delle Regioni, delle agenzie ed enti strumentali e delle aziende ed enti del SSN delle disposizioni di cui all'articolo 20 del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 rubricato "*Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni*", anche alla luce degli indirizzi operativi in materia emanati dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione con circolari n. 3/2017 e n.1/2018. In particolare si intende fornire un ulteriore contributo utile alla definizione di criteri di priorità per orientare le scelte delle amministrazioni, anche al fine di una omogenea e coerente applicazione delle procedure di stabilizzazione da parte delle Regioni e, quindi, delle agenzie ed enti strumentali e delle aziende ed enti del SSN.

Articolo 20, commi 1 e 2 del D.Lgs. 75/2017 e Paragrafo 3.2.1 della circolare n. 3/2017

I commi 1 e 2 del D.lgs. 75/2017 stabiliscono quanto segue:

“1. Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:

a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitano funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati;⁽³⁾

b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione;

c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni ⁽⁴⁾.

2. Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:

a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;

b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso.

La circolare ministeriale n. 3/2017 al punto 1, sub b) afferma che l'articolo 20, comma 1, del D.Lgs. 75/2017 prevede tra i requisiti necessari per l'assunzione a tempo indeterminato che l'interessato *“sia stato assunto a tempo determinato attingendo ad una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita ad una procedura concorsuale – ordinaria, per esami e/o titoli o anche prevista in una normativa di legge - in relazione alle medesime attività, svolte e intese come mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza, procedura anche espletata da amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione”*.

In proposito, per procedure concorsuali vanno intese tutte le procedure caratterizzate dall'emanazione di un bando, dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria di merito. Se ne potrebbe dedurre che la locuzione *“procedure concorsuali”* utilizzata dall'articolo 20, comma 1, comprenda anche le graduatorie di avviso dirette all'assunzione di personale a tempo determinato.

Con riferimento specifico all'aspetto sostanziale della stabilizzazione del personale precario senza concorso (è il caso del comma 1 dell'articolo 20), le Regioni, anche alla luce dei principi enunciati nel tempo dalla Corte Costituzionale, potranno formulare ulteriori indicazioni nei confronti delle agenzie e degli enti strumentali, delle aziende e degli enti del SSN, in ordine alle tipologie di procedure concorsuali idonee a consentire l'inquadramento nei ruoli di coloro che sono inseriti nelle relative graduatorie.

Tali valutazioni sono poste anche a tutela delle legittime aspettative dei soggetti interessati (il cui inquadramento in ruolo, in mancanza dei presupposti e a seguito di possibili azioni giudiziarie, rischierebbe di essere dichiarato nullo), i quali potranno in ogni caso concorrere, avendone i requisiti, alle procedure concorsuali riservate ai titolari di contratti di lavoro flessibile di cui al comma 2 dell'articolo 20.

Al punto 3.2.1, punto 1, sub c), la circolare 3/2017, dopo aver riportato il testo legislativo laddove prescrive che gli interessati per poter aver titolo a partecipare alle procedure di reclutamento speciale devono aver maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze della stessa amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi negli ultimi otto anni, aggiunge che *“gli anni utili da conteggiare ricomprendono tutti i rapporti di lavoro prestato direttamente con l'amministrazione, anche con diverse tipologie di contratto flessibile.....”*. Questa precisazione, come esplicitato al punto 2, secondo paragrafo della circolare 1/2018, è orientata a valorizzare la portata sostanziale della formulazione, diretta a considerare situazioni che hanno visto il ricorso a rapporti di collaborazione per lo svolgimento di attività di fatto sostanzialmente assimilabili a quelle svolte da lavoratori subordinati (e che ha portato il legislatore ad introdurre il divieto di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro).

Si ritiene, pertanto, che gli anni da conteggiare ai fini della maturazione del requisito di cui all'articolo 20, comma 1, punto c) del comma 1 siano, come indicato dalla circolare n. 3/2017, oltre a quelli maturati con rapporto di lavoro dipendente, tutti i rapporti di lavoro flessibile, ivi compresi i contratti riconducibili alla previsione di cui all'articolo 7, comma 6 del D.Lgs. 165/2001.

La circolare precisa altresì, con riferimento ai concorsi riservati di cui all'articolo 20, comma 2, che tra i titolari di rapporto di lavoro flessibile che possono essere ricompresi nel reclutamento speciale transitorio per il triennio 2018-2020 vi sono *“i titolari di varie tipologie di contratti di lavoro flessibile, quali ad esempio anche le collaborazioni coordinate e continuative”*. Nel convenire con tale precisazione, in considerazione anche che la legislazione nazionale ha spesso e in modo espresso assimilato le Co.Co.Co. ai rapporti di lavoro flessibile (si veda ad esempio l'articolo 2, comma 71 della L. 191/2009), si ritiene di precisare ulteriormente che devono considerarsi destinatari della norma anche tutti i soggetti titolari di rapporti di lavoro autonomo che, come le

Co.Co.Co., trovano la propria fonte di legittimazione nell'articolo 7, comma 6 del D.Lgs. 165/2001.

Proroga dei rapporti di lavoro – Articolo 20, comma 8 del D.Lgs. 75/2017 e paragrafo 3.2.6 della circolare

Il comma 8 dell'articolo 20 stabilisce che le amministrazioni possono prorogare i corrispondenti rapporti di lavoro flessibile con i soggetti che partecipano alle procedure di cui ai commi 1 e 2, fino alla loro conclusione, nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

La circolare 3/2017, dopo aver ribadito che la proroga in deroga alla disciplina del D.lgs. 81/2014 (rectius 2015) è consentita per coloro che partecipano alle procedure dell'articolo 20 *“in quanto chiaramente destinatari di misura volta al superamento del precariato”* subito dopo aggiunge che *“ove le amministrazioni intendano accedere alle procedure di reclutamento speciale in esame, a partire dal 2018, essendo in grado di indicare le professionalità da reclutare secondo risorse e fabbisogni, appare ragionevole, che, al fine di garantire la continuità dei servizi, possano procedere al rinnovo o alla proroga dei corrispondenti contratti in essere, nel rispetto dei limiti e dei requisiti di legge, anche prima di iniziare le suddette procedure”*.

Pare opportuno al riguardo che le eventuali proroghe o rinnovi dei contratti di lavoro in essere siano precedute almeno da una manifestazione di volontà delle amministrazioni di avviare le procedure di stabilizzazione, la quale potrà opportunamente prevedere un avviso con il quale si chiede di formulare una richiesta di interesse alla stabilizzazione da parte del personale avente titolo.

Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Articolo 20, comma 11 del D.Lgs. 75/2017, articolo 1, comma 813 della L. 205/2017 e paragrafo 3.2.8 della circolare

La circolare precisa che i commi 1 e 2 dell'articolo 20 si applicano a tutto il personale degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale e con le stesse modalità previste per il restante personale. Appare pertanto chiarito che alle procedure di stabilizzazione può partecipare il personale del Comparto di tutti i ruoli, compreso quello amministrativo.

Successivamente, dopo aver riportato il richiamo operato dal comma 10 dell'articolo 20 alle previsioni dell'articolo 1, comma 543, della legge 208/2015 riguardanti il personale medico, tecnico professionale e infermieristico del Servizio sanitario nazionale, "dirigenziale e non", la circolare afferma che "*il suddetto personale, in quanto personale direttamente adibito allo svolgimento delle attività che rispondono all'esigenza, prescritta dalla norma, di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, è consentito il ricorso anche alle procedure di cui all'articolo 20 e per il personale tecnico professionale e infermieristico il requisito del periodo di tre anni di lavoro negli ultimi otto anni, previsto dall'articolo 20, commi 1 lettera c) e 2, lettera b) può essere conseguito anche presso diverse amministrazioni del Servizio sanitario nazionale*".

Pertanto, secondo la circolare è stabilizzabile anche il personale dirigenziale medico e tecnico professionale.

Tale interpretazione è stata legittimata ex post dall'articolo 1, comma 813 della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018) che recita "*All'articolo 20, comma 11, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, le parole: « tecnico-professionale e infermieristico del Servizio sanitario nazionale » sono sostituite dalle seguenti: « , dirigenziale e no, di cui al comma 10 ».*

Sono quindi destinatari delle procedure straordinarie di reclutamento di cui ai commi 1 e 2, oltre al personale del comparto, il personale medico e il personale dirigenziale "tecnico professionale".

In merito all'individuazione del personale tecnico-professionale (compreso quello dirigenziale), la circolare precisa, come sopra riportato, che tale è quello "*direttamente adibito allo svolgimento delle attività che rispondono all'esigenza, prescritta dalla norma, di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari*". Ne consegue che, al di là dell'espressione atecnica utilizzata dal legislatore, il personale dirigenziale destinatario delle procedure di stabilizzazione e il personale del comparto la cui anzianità di servizio può essere conteggiata, ai sensi del comma 11 del decreto, anche se maturata presso diverse amministrazioni del servizio sanitario nazionale, è il personale del ruolo sanitario. Ad esso, con riferimento specifico al personale destinatario della previsione del citato comma 11 dell'articolo 20, si ritiene debba essere equiparato il personale del comparto appartenente al ruolo tecnico ma operante in stretta correlazione al personale sanitario, atteso che la finalità è quella di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari.

Utilizzo delle graduatorie di concorso riservato

L'articolo 20, comma 2, nulla dice circa la durata dell'efficacia delle graduatorie di concorso riservato, né la circolare ministeriale fornisce indicazioni al riguardo. Questa Conferenza ritiene che tali graduatorie possano essere utilizzate per tutto il triennio 2018-2020 durante il quale le amministrazioni possono espletare le procedure di reclutamento speciale previste dall'articolo 20.

Roma, 15 febbraio 2018