

### Osservatorio Lavoro nelle pubbliche amministrazioni

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

## In evidenza

**I precari nella pubblica amministrazione: errori, falsità e vere ingiustizie sociali**

di F. Verbaro

pag. 2

**L'indisturbata crescita di un fenomeno ancora poco conosciuto**

di E. Massagli

pag. 5

**Il paradigma della flessibilità e il contratto a termine**

di P. Fusco

pag. 8

**Le novità in materia di flessibilità contenute nel recente "pacchetto anti-crisi"**

di P. Fusco

pag. 13

**Precariato scolastico: il passato alla prova del futuro**

di P. Andreozzi

pag. 14

**Gli assegnisti di ricerca: una categoria in bilico**

di G. Beltrame

pag. 20

## Per saperne di più

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito di Adapt [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Alla sezione **dalla A alla Z** troverete la voce **Lavoro Pubblico**

# Il lavoro precario nella pubblica amministrazione

a cura di Emmanuele Massagli

## Un fenomeno da interpretare

di Michele Tiraboschi

**E**splosivo in tutta la sua drammaticità con l'approvazione della Legge Biagi di riforma del mercato del lavoro, il dibattito politico e sindacale sul tema del precariato registra, in realtà, il suo punto di maggiore criticità nelle pubbliche amministrazioni e cioè là dove la Legge Biagi non trova applicazione (cfr. l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003).

In effetti i monitoraggi del mercato del lavoro e le rilevazioni empiriche – da ultima quella, seppur parziale, del Governo, che tuttavia non censisce le collaborazioni coordinate e continuative – indicano che le aree di maggiore abuso e degenerazione del lavoro flessibile sono proprio quelle del settore pubblico, dove raramente la flessibilità risponde a reali logiche produttive ed organizzative. L'assenza di affidabili strumenti di valutazione e monitoraggio non consente tuttavia di quantificare con precisione un fenomeno che, a seconda delle fonti e delle "opportunità" politiche e sindacali, vi ne generi-

camente stimato tra le 50 mila e le 600 mila unità.

La sequenza degenerativa è in ogni caso evidente e segue una linea di sviluppo (blocco delle assunzioni, aggiramento con forme di lavoro atipiche e flessibile, reiterazione nel tempo della prestazione di lavoro temporanea, inoperatività della sanzione della conversione del rapporto temporaneo illegittimo, istanza politico-sindacale di stabilizzazione) che mette in secondo piano il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione e, con esso, la regola dell'accesso al lavoro pubblico mediante concorso.

Non è un caso, del resto, che il tema del lavoro precario abbia, nel settore pubblico, una lunga storia che procede in parallelo con la nascita e lo sviluppo della stessa pubblica amministrazione. Nel periodo 1975-1990 quasi il 60% dei dipendenti statali è stato assunto senza concorso, a seguito di processi di stabilizzazione. Un forte incremento del lavoro flessibile/precario si è poi

registrato tra il 2000 e il 2006, anche se con tassi inferiori al settore privato, per poi dare luogo, nel periodo 2007-2008, a una nuova ondata di stabilizzazioni.

La risposta normativa di questi ultimi anni si è dimostrata debole e incerta, come dimostrano le reiterate modifiche della norma chiave posta a presidio del corretto utilizzo del lavoro flessibile nel settore pubblico: l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 è stato modificato una decina di volte in poco meno di nove anni, da ultimo con il d.l. 1° luglio 2009, n. 78.

La verità è che non si è imparato a programmare e organizzare il lavoro flessibile che, per questo, nella pubblica amministrazione diventa precariato, se non mero clientelismo, con tutto quello

che ciò comporta in termini di mancato ricambio generazionale e mancati investimenti in figure professionali nuove ed essenziali per il rilancio, da tutti auspicato a parole, del settore pubblico. Per non parlare dei processi di esternalizzazione, spesso utilizzati per aggirare le rigidità normative, ma anche gestionali, del lavoro pubblico. Emblematico, per tutti, il caso dei servizi pubblici per il lavoro, non di rado retti da schiere di collaboratori e, a seguire, con l'introduzione ai vincoli alle collaborazioni, appaltati a società private chiamate ad assorbire le sacche di lavoro precario, in spregio alle norme di legge sui regimi autorizzatori e di accreditamento richiesti dalla Legge Biagi per operare sul mercato del

lavoro.

Con questo Dossier Adapt abbiamo pertanto cercato non solo di fotografare la situazione del lavoro precario, ma anche di capire le ragioni che ancora impediscono, nella pubblica amministrazione, un uso corretto della "buona flessibilità" e, alla dirigenza, una piena e consapevole assunzione di responsabilità nella organizzazione del lavoro e, con essa, l'applicazione della regola che vuole che per far fronte alle «esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assum[a]no esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato».

*Michele Tiraboschi*

## I precari nella pubblica amministrazione: errori, falsità e vere ingiustizie sociali

*di Francesco Verbaro*

Nelle fasi di crisi è ancora più importante evitare errori nella valutazione delle criticità e delle priorità al fine di concentrare gli interventi e le limitate risorse nei settori nei quali vi è maggiore necessità.

A causa di una serie di incertezze sui provvedimenti legislativi emanati in materia di lavoro flessibile e di "stabilizzazione", della mancanza di conoscenza del fenomeno e delle esigenze di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e di un approccio demagogico ai temi del lavoro, dai politici e dalle organizzazioni sindacali viene riproposto con una certa regolarità, ma in maniera errata, il tema del "preca-

riato nella pubblica amministrazione".

Diversi sono gli errori che si commettono nel trattare questo tema.

Innanzitutto nell'individuazione del fenomeno e, quindi, nei numeri. Il balletto delle cifre, da 50 mila a 600 mila, nasconde il primo grande problema derivante dal non volere/sapere distinguere tra flessibilità e precariato. Trattare ogni rapporto di lavoro flessibile come un rapporto di lavoro precario è falso, ingiusto e irrealistico rispetto alle esigenze di un'organizzazione moderna. La polemica di questi giorni risente fortemente della mancanza di conoscenza dei fenomeni. Per questo

potrebbe essere utile la proposta del Ministro Brunetta di avviare una ricognizione straordinaria sul precariato nel settore pubblico anche se molto dal punto di vista quantitativo e qualitativo si sa dal conto annuale e dalle ispezioni degli uffici competenti.

Nei rapporti di lavoro flessibili, autonomi o subordinati, il discrimine tra fisiologia e patologia è fondamentale, pena il detrimento del significato vero delle parole e dei fenomeni. Se un'amministrazione ha bisogno per due o tre anni di una professionalità non può essere costretta ad assumerla a tempo indeterminato.

Da anni, soprattutto nella pubblica amministrazione, abbiamo

norme dirette ad evitare un utilizzo patologico del lavoro flessibile. Eppure questo non ha avuto alcun effetto. Le norme di rigore vengono date per “violare”, con la complicità di tutti i soggetti, anche in considerazione che nel settore pubblico non si applica la sanzione reale della trasformazione del rapporto a tempo indeterminato.

Il d.lgs. n. 368/2001 si applica da anni e vieterebbe proroghe e rinnovi anche nelle pubbliche amministrazioni. Inoltre, l'accesso per concorso pubblico anche per l'assunzione a tempo determinato dovrebbe evitare di ricorrere sempre alle stesse persone. Le norme sulle collaborazioni, occasionali o coordinate e continuative, infine non dovrebbero consentire contratti di durata superiore ad un anno o slegati dalla realizzazione di un determinato progetto.

Assumere un soggetto per un progetto comunitario o per un progetto di ricerca o per sostituire una vacanza temporanea di organico non significa creare precariato. Tranne che si voglia dire che la pubblica amministrazione debba solo assumere a tempo indeterminato (senza avere il potere di licenziare).

La proroga dei contratti e la riassunzione a termine (vietata nella PA senza un concorso) sono istituti “sorvegliati” dalla legislazione in quanto creano precarietà, false aspettative e “trappole” per i lavoratori coinvolti e non dovrebbero essere guardati con favore o previsti per legge o illegittimamente da alcuni contratti collettivi. Da qui l'atteggiamento ipocrita di molti di prendersela con gli effetti, nascondendo bene le cause o, peggio, contribuendo a determinarle.

La “convenienza” delle pubbliche amministrazioni nel ricorrere ai contratti di lavoro flessibili è derivata non solo dal divieto ad assumere a tempo indeterminato, ma in particolare dalla possibilità di scegliere il lavoratore da assumere con tali tipologie contrattuali ricorrendo a procedure selettive (presenti solo nel 50% dei casi) molto “semplificate”. Bandi non

pubblicati in Gazzetta Ufficiale per l'85% dei casi e selezioni consistenti in una sola prova (quasi sempre colloquio) hanno reso il ricorso al lavoro flessibile conveniente e funzionale a logiche relazionali poco trasparenti, determinando in alcuni casi e settori infiltrazioni criminali pericolose nelle pubbliche amministrazioni. Gran parte dei lavoratori flessibili, quindi, è stata assunta senza una selezione, mentre i giovani “senza relazioni” attendevano un concorso pubblico. Di questa vera ingiustizia sociale, che investe tra l'altro aspetti di mobilità intergenerazionale, ne hanno parlato in pochi.

Dato questo quadro le norme sulla cosiddetta stabilizzazione, contenute nella l. n. 296/2006 e nella l. n. 244/2007, presentano diversi difetti e provocano degli effetti nefasti sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, che andrebbero superati quanto prima. Innanzitutto individuano come precario un soggetto che ha avuto un contratto a tempo determinato di tre anni, anche in amministrazioni diverse. Un contratto a termine di questa durata è legittimo, e, inoltre, computare i tre anni anche con datori di lavoro

diversi per individuare un precario da “stabilizzare” in violazione del concorso pubblico è irrazionale e scorretto.

Diverso sarebbe stato computare più contratti di lavoro, anche di natura diversa, per un certo numero di anni con lo stesso datore di lavoro. In questo caso, oltre ad immaginare norme di favore, occorre però individuare le responsabilità di

quel datore di lavoro che ha assunto o utilizzato quel lavoratore per diversi anni, eludendo le norme sull'apposizione del termine e sui contratti di lavoro flessibile. Invece, di fronte ai numerosi casi (purtroppo) di violazione della legge nessuna responsabilità è stata mai imputata al datore di lavoro pubblico. Tutto questo nel silenzio complice delle organizzazioni sindacali e grazie a contratti collettivi (vedi comparto Ricerca) che, in alcuni comparti del pubblico, hanno consentito contratti a termine di cinque anni.

L'accesso senza concorso pubblico pregiudica l'imparzialità della pubblica amministrazione, premia fenomeni clientelari nascosti dietro le assunzioni a termine e penalizza coloro i quali attendono invano i concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato. In molte amministrazioni, nell'incertezza del quadro normativo e delle interpretazioni, si è proceduto alla “stabilizzazione” di molti soggetti senza neppure rispettare i già favorevoli requisiti previsti dalle due Leggi Finanziarie, assumendo, per esempio, soggetti con incarichi di staff e presso gli organi

## **Il ricorso al lavoro flessibile è conveniente e funzionale a logiche relazionali poco trasparenti**

politici.

Un altro effetto negativo prodotto dal ricorso a tali assunzioni (e alle relative proroghe), inoltre, è stato determinato dal fatto che le amministrazioni pubbliche hanno rinunciato alla flessibilità organizzativa e al miglioramento della produttività interna del personale a tempo indeterminato, favorendo un irrigidimento nella gestione delle risorse umane.

Ulteriormente ricordiamo come stabilizzare tutti coloro che hanno contratti a termine nelle pubbliche amministrazioni significhi annullare otto anni di contenimento della spesa e delle assunzioni (o meglio dire di tentativi) e non tenere conto delle misure rivolte da anni ad ottenere un'amministrazione pubblica che costi meno e funzioni meglio. Nessuno, infatti, si chiede e si domanda come mai il numero complessivo dei dipendenti a tempo indeterminato si attesti sui 3 milioni e 350 mila dipendenti da diversi anni (si vedano i dati del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato), nonostante la creazione di migliaia di società partecipate, gli investimenti cospicui in informatica, l'avvento dell'autocertificazione e delle semplificazione, il ricorso alle esternalizzazioni e alla riqualificazione massiccia (milioni di progressioni economiche e giuridiche del personale).

Serve reclutare altri dipendenti a tempo indeterminato? La risposta è complessa. Forse servono alcune assunzioni, in alcuni settori e in alcuni profili. Non serve, certamente, trasformare il lavoro pubblico in un ammortizzatore sociale. Neanche nei periodi di crisi. Tale preoccupazione sociale probabilmente ha influenzato da ultimo i contenuti dell'ambi-

gua ordinanza della Corte Costituzionale n. 70 del 9 marzo 2009, che ha dichiarato la «manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale» dell'art. 1, comma 519, della l. n. 296/2006, in quanto il rimettente «omettendo di formulare un petitem specifico [...] non indica una soluzione costituzionalmente obbligata».

Il ddl AS 1167, *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*, così come la l. 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*, richiamano più volte il principio del concorso pubblico e del merito, rischiando ancora una volta di effettuare un'operazione rituale e vuota senza l'adozione di provvedimenti conseguenti. Con i provvedimenti richiamati si supererebbero le norme demagogiche, e di dubbia costituzionalità, sulla stabilizzazione prevedendo comunque modalità per valorizzare l'esperienza svolta nelle pubbliche amministrazioni con contratti a termine in procedure concorsuali pubbliche.

Aperto invece rimane il problema di quali siano i fabbisogni a tempo determinato delle pubbliche amministrazioni e come questi possano essere soddisfatti senza creare aspettative e situazioni di precarietà, anche alla luce del-

le politiche di razionalizzazione e di contenimento della spesa per il personale e delle disposizioni sull'accesso ai pubblici uffici che prevedono (salvo norme sulla stabilizzazione!) il concorso pubblico.

Utile da questo punto di vista il comma 3 dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, così come sostituito dal d.l. n. 112/2008, che, alla stregua di quanto previsto dal comma 4-bis dell'art. 5 del d.lgs. n. 368/2001, dispone in materia di successione dei contratti. In questo contesto si potrebbe altresì, proprio nel settore pubblico, rendere meno convenienti i contratti a termine, anche in virtù del fatto che non si possono trasformare a tempo indeterminato, aumentandone il costo e la retribuzione in favore dei lavoratori.

Il quadro di crisi, invece, spinge molti a chiudere un occhio sulle esigenze della pubblica amministrazione ed a sacrificare, ancora una volta, il buon andamento della pubblica amministrazione sull'altare dell'esigenza sociale o, peggio, della demagogia politica. Il rischio è ancora una volta forte.

Dovrebbe essere chiaro ormai che parlare di riforma della pubblica amministrazione e di ottimizzazione del lavoro pubblico mal si concilia con scelte sociali in tema di assunzioni, già più volte effettuate in passato, di cui le amministrazioni continuano a pagare il prezzo in termini di efficienza.

**Francesco Verbaro**  
Segretario generale

Ministero del lavoro, della salute  
e delle politiche sociali

# L'indisturbata crescita di un fenomeno ancora poco conosciuto

di *Emmanuele Massagli*

Ad aprile 2009 il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha pubblicato il *Monitoraggio dei contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione* curato

dal Fornez (Centro di Formazione Studi). Sebbene i sindacati abbiano chiaramente espresso le loro critiche sulla validità ed efficacia dello studio, tale rapporto, letto unitamente al

*Conto Annuale della Ragioneria dello Stato* (ad oggi aggiornato al 2007), permette un primo tentativo di inquadramento della diffusione dei contratti di lavoro flessibili e atipici nella pubblica amministrazione.

Si è scritto "un primo tentativo" poiché proprio questa è una delle criticità nell'affronto di questa delicata tematica: l'assenza di censimenti certi relativi alla dimensione del fenomeno, di studi e monitoraggi mirati e non ricavati da elaborazione di dati raccolti per altri fini o da indagini a campione.

Il Fornez individua due classi sotto le quali classificare e contare i contratti di lavoro flessibili: il personale non stabilizzabile e quello stabilizzabile. Questa suddivisione trova ragione nel percorso normativo incominciato con la Finanziaria del 2007. Ai sensi dell'art. 1, commi 519 e

558, della l. n. 296/2006, sono considerati lavoratori flessibili da regolarizzare i soggetti con contratto di lavoro a tempo determinato in possesso di vari, alternati-

**Il termine "precariato" ha un'accezione esclusivamente sociale e mediatica. I concetti giuridici più fedelmente associabili a questa categoria sono i termini "flessibilità" e "atipicità"**

vi, requisiti temporali: 1) essere in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di tempo determinato maturato nei cinque anni precedenti; 2) essere in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di tempo determinato da maturare, nel quinquennio precedente, e/o in virtù di un contratto in essere al 29 settembre 2006; 3) tre anni di tempo determinato maturati nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2007. La Finanziaria 2008 ha ampliato la platea dei destinatari dello speciale reclutamento, prevedendo anche un punto 4), ovvero l'essere in servizio al 1° gennaio 2008 con tre anni di tempo determinato da maturare, nel quinquennio precedente, e/o in virtù di un contratto in essere al 28 settembre 2008.

Anche il recentissimo decreto "anticrisi" (d.l. 1° luglio 2009, n. 78) ha introdotto novità nella materia, come illustrato in uno dei contributi successivi. È l'ultimo intervento di una serie di circa dieci rivisitazioni in nove anni dell'art. 36 del d.lgs. 165/2001, la norma che regola l'utilizzo del

lavoro flessibile nel pubblico impiego.

Tali interventi hanno voluto affrontare il problema del lavoro temporaneo azzerando quasi dieci anni di contenimento della spesa effettuato attraverso il sistema, peraltro assai contestato, del "blocco del turnover". Il tassativo (e indiscriminato) divieto di aumento degli organici ha effettivamente ostacolato l'azione di molte amministrazioni pubbliche, ma il veloce diffondersi di contratti atipici non è spiegabile con la sola ragione di bisogno di personale delle amministrazioni virtuose e realmente in crescita: è stata anche un'occasione per gli enti meno trasparenti per ampliare una catena di rapporti torbida e clientelare.

Le disposizioni contenute nelle Finanziarie sciolgono il nodo del continuo aumento dei contratti a tempo determinato nella pubblica amministrazione in un'ottica assistenzialista, optando per una soluzione politicamente e mediaticamente "comoda": una sorta di vasta sanatoria che ha immesso e immette nell'organico dello Stato migliaia di lavoratori. Questo atteggiamento (non nuovo per il nostro Stato: una prima iniziativa di questo genere risale al secondo Dopoguerra), se da una parte ha il merito di aiutare chi si trova in situazioni di insicurezza lavorativa da molto tempo, dall'altra è il primo carburante per il motore che aziona la diffusione di questi contratti: la certezza della futura regolarizzazione incorag-

gia la stipulazione del rapporto atipico.

### I numeri del Formez

Il *Monitoraggio dei contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione* ha contato, per l'anno 2007, 54.439 contratti flessibili non regolarizzabili, 25.796 posizioni regolarizzabili e 23.238 unità di personale regolarizzato. La somma individua 80.235 contratti atipici ancora in essere. In questi calcoli rientrano anche le collaborazioni coordinate e continuative, i contratti di formazione lavoro, i contratti a tempo determinato *ex art.* 110 TUEL e le altre forme di collaborazione.

La ragione per cui diversi addetti ai lavori hanno contestato questo studio è la convinzione che questi dati siano viziati dalla ridotta numerosità del campione statistico (4.027 enti) rispetto alla totalità degli enti interessati e ai soggetti considerati dal *Conto Annuale della Ragioneria dello Stato* (9.903). La Cgil denuncia anche la possibilità che la selezione delle unità del campione sia stata, oltre che pressappochista, strumentale al ridimensionamento del fenomeno, considerate le esclusioni di alcune realtà pubbliche "a rischio" precarizzazione (mancano, per esempio, le Province di Milano e Palermo).

### I numeri della Ragioneria Generale dello Stato

I calcoli della Ragioneria Generale dello Stato, sempre per l'anno 2007, sono effettivamente di ben altra dimensione. La Ragioneria suddivide il fenomeno del

lavoro flessibile nella PA per diverse tipologie contrattuali (tempo determinato, interinali, lavori socialmente utili, formazione lavoro e telelavoro), considerando dodici comparti pubblici, dalle agenzie fiscali alle università pubbliche, dal Servizio sanitario nazionale ai Vigili del fuoco. A differenza del precedente rapporto, questo studio analizza a parte, e non nei dati generali, le colla-

borazioni coordinate e continuative.

I contratti di lavoro flessibili censiti in un campione la cui numerosità è stata già riportata sono, in definitiva, 154.968, dei quali l'ampia maggioranza stipulata alle dipendenze delle Regioni e delle Autonomie locali (intese come raggruppamento di Contratto collettivo nazionale) e del Servizio sanitario nazionale. Evi-

## Publicazioni

LE NUOVE LEGGI CIVILI

# LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO E PRIVATO E IL NUOVO WELFARE

Commentario sistematico delle norme di lavoro e previdenza contenute nelle leggi di conversione dei decreti legge 25 giugno 2008, n. 112, 27 maggio 2008, n. 93 e 3 giugno 2008, n. 97 in coordinamento con la legge 24 dicembre 2007, n. 247

a cura di

**MICHELE TIRABOSCHI**

con la collaborazione di

**GIULIANO CAZZOLA  
PIERLUIGI RAUSEI  
FRANCESCO VERBARO**



**GIUFFRÈ EDITORE**

Il personale con contratto di lavoro flessibile nella PA

244.513	Pubblica amministrazione (Conto Annuale)
283.639	Scuola (MIUR)
24.703	Università (MIUR)
552.855	TOTALE

dentemente lo studio non considera i contratti a tempo determinato della scuola statale, che sono ben più numerosi (come si può vedere in un altro articolo di questo *Dossier*) di quelli citati.

Si è già anticipato che a questa cifra devono essere sommati i numeri relativi alle collaborazioni coordinate e continuative, che, nel 2006 (quindi il dato è più vecchio di un anno), l'Inps (basandosi sulle informazioni relative alla gestione separata) riconduceva a 89.545 unità, in leggera crescita rispetto agli anni precedenti.

È facile, in ultimo, calcolare il numero totale di cosiddetti "precari" risultante ai tecnici dello Stato: 244.513 persone.

### **I numeri complessivi e l'esigenza di un censimento attendibile**

La notevole differenza di cifre tra i due studi analizzati (164.278 unità!) è solo in parte spiegabile attraverso la constatazione delle diverse tecniche utilizzate e della differente composizione quantitativa e qualitativa dei campioni. Più che una riflessione sulle metodologie di calcolo statistico del fenomeno, questa divergenza di risultati dimostra come la prima condizione per affrontare le problematiche relative al tema "precariato nella PA" sia avviare un serio ed ineccepibile censimento

dei contratti flessibili. È necessario avviare quella ricognizione che più volte l'attuale Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha annunciato essere nei suoi programmi. Un affidabile strumento di questo genere azzererebbe il balletto di cifre che oramai da un anno vede coinvolti Governo e sindacati, obbligando entrambi, unitamente a tutti i soggetti coinvolti, a guardare in faccia il problema.

Si parla di "problema" poiché il fenomeno, complessivamente inteso, è ancor più diffuso di quanto riportato finora. Guardando alle cifre relative al precariato nella scuola e nell'università (relativamente agli assegni di ricerca, che nella maggioranza dei casi sono *de facto* forma contrattuale instabile) riportate negli articoli contenuti in queste stesse pagine, ci si accorge che alla cifra 244.513 vanno sommati 209.297 docenti della scuola statale, circa 74.342 contratti di personale scolastico non docente, 11.724 assegnisti di ricerca universitari e 12.979 dipendenti universitari con contratto a tempo determinato o altre tipologie contrattuali (i dati provengono dal MIUR, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca).

La cifra totale così calcolata, che esclude dal computo figure come quella del docente a contratto, dei tutor, dei dipendenti di scuole e università private e non considera le Forze dell'Ordine e l'Esercito, è di 552.850 unità.

Questa cifra non ha nessuna ambizione esplicativa: certamente si tratta di una approssimazione basata su dati che, pur essendo ufficiali, riguardano anni diversi (il 2006 e il 2007) e non sono pacificamente condivisi dagli addetti ai lavori (ad esempio il

MIUR non considera tra i "precari" gli insegnanti che ogni anno rinnovano il contratto annuale, i quali, però, rientrano nelle statistiche sindacali).

Ciononostante il dato è un buon punto di partenza per alcune, iniziali, riflessioni.

### **L'ambiguità dei termini**

Innanzitutto è necessaria una precisazione terminologica. Il termine "precariato" ha un'accezione esclusivamente sociale e, sempre di più, mediatica. I concetti giuridici più fedelmente associabili a questa categoria sono i termini "flessibilità" e "atipicità". Queste ultime parole individuano indirettamente le ragioni del ricorso a contratti diversi (e perciò "atipici") dal modello standard del tempo indeterminato: esigenze di carattere organizzativo ed economico di una moderna amministrazione. In questo senso è necessario, ma ad oggi impossibile, riuscire a distinguere i contratti che perseguono questo fine originario dai rapporti che approfittano delle nuove tipologie per aggirare la legge e nascondere assunzioni non giustificabili secondo i criteri che spiegano il ricorso a rapporti flessibili.

Leggere, come talvolta accade, in virtù di posizioni ideologiche, il dato presentato in questa pagina come il numero dei "precari" nella pubblica amministrazione è profondamente scorretto. Pretendere che lo Stato assuma a tempo indeterminato qualsiasi lavoratore che abbia a che fare con le sue attività è evidentemente insensato. È invece ragionevole riuscire a distinguere il contenuto di ogni collaborazione, per poter correggere quelle degenerazioni già de-

scritte e proteggere la possibilità per la PA di avvalersi di contratti a tempo determinato laddove necessario.

### Alcune riflessioni conclusive

Di fronte a questi numeri, appare ben debole la soluzione formalizzata nella stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato come dettato nelle Finanziarie 2007 e 2008 e non corretta nel nuovo d.l. n. 78: il risultato di una ripetuta operazione di questo genere sarebbe il collasso dell'amministrazione pubblica.

La dimensione del problema esige una programmazione minuziosa e una valutazione realistica delle iniziative da adottare, nonché una responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti, a partire dal datore di lavoro pubblico, che deve, sempre di più, essere individuato come responsabile delle scelte effettuate. Le numerosissi-

me violazioni della legge che hanno determinato la smisurata crescita del fenomeno non sono mai state imputate all'amministrazione che le ha messe in atto. Questo anche perché all'inefficienza della macchina pubblica non si è accompagnata una seria azione di contrasto da parte sindacale, che spesso ha visto con favore l'elusione delle procedure concorsuali, per il consenso che ne poteva derivare in funzione di future assunzioni, per le quali fino al 1998 non era prevista nessuna procedura concorsuale, invero ancora piuttosto "leggera". Se nel privato le tipologie contrattuali flessibili sono state introdotte (e sempre di più così sono utilizzate) per rispondere a quelle esigenze organizzative, produttive e competitive già ricordate, nel pubblico il loro utilizzo è stato prevalentemente legato a ragioni di correzione dell'organico (raggiro del blocco del *turnover*) o politiche (schiave di

logiche poco trasparenti). La distorsione delle ragioni dello strumento originario ha perciò creato quelle odiose forme di precariato che in questo *Dossier* sono affrontate.

Solo una riforma dei modelli organizzativi e una nuova responsabilizzazione dei soggetti coinvolti può fermare la degenerazione del fenomeno, arrestandone anche le conseguenti tensioni e ingiustizie sociali. In questo senso le ultime iniziative legislative sembrano percorrere la strada giusta, sebbene le tante deviazioni vissute negli ultimi anni dai tentativi di correzione del fenomeno suggeriscano prudenza e attenzione perché i proclami non rimangano vuota parola.

**Emmanuele Massagli**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Diritto delle Relazioni di lavoro  
Adapt – Fondazione Marco Biagi  
Università degli Studi  
di Modena e Reggio Emilia

## Il paradigma della flessibilità e il contratto a termine

*di Paola Fusco*

Flessibilità e precariato sono le due facce di una stessa medaglia. A tecnicamente esse rappresentano l'una l'aspetto virtuoso o patologico dell'altra a seconda dell'angolo di osservazione, fosse solo perché il concetto di flessibilità nei rapporti di lavoro ha carattere giuridico, al contrario dell'accezione di precariato che ha dimensione prettamente sociale.

Tra le numerose concause che hanno determinato la nascita del fenomeno del precariato vi è l'u-

so improprio di tipologie contrattuali flessibili. Col termine "fenomeno" si intende letteralmente ciò che viene empiricamente rilevato e percepito, a prescindere dalla legittimità dello strumento adottato, a dimostrazione della validità del detto «di buone intenzioni è lastricata la via dell'inferno» che, secondo una attenta dottrina (B. Caruso, 2008), massimamente si addice alle riforme del lavoro pubblico. Ragionando in termini di *incipit* o di fonte del problema, si può

osservare che con il termine "flessibilità" si intendono varie cose: la "flessibilità organizzativa e funzionale", la "flessibilità in uscita" (che indica una maggiore libertà nel recesso dal contratto di lavoro) e la "flessibilità in entrata" (con cui ci si riferisce all'ampia gamma di tipologie contrattuali offerte al datore per l'assunzione di soggetti al di fuori di un contratto di lavoro subordinato).

Con riferimento al datore di lavoro pubblico (che l'art. 5 del

d.lgs. n. 165/2001 ha dotato dei poteri del datore di lavoro privato nonostante il *lapsus calami* di cui all'art. 6 della l. delega 4 marzo 2009, n. 15), l'obiettivo della "flessibilità organizzativa e funzionale" (come strumento per la soddisfazione del cittadino-utente e per un'efficiente erogazione del servizio) ha spesso ceduto il passo alla "flessibilità in entrata" capace di aggirare le difficoltà relative all'introduzione di variabilità nelle strutture e nell'utilizzo del personale a tempo indeterminato.

Invero, nonostante l'introduzione di tipologie contrattuali "atipiche" risponda alle esigenze del contenimento del costo del lavoro e della migliore gestione del personale, nella pratica, e maggiormente nel settore pubblico, è stata privilegiata la riduzione della spesa stante, tra le altre, la reiterazione del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato imposto dai vincoli di finanza pubblica.

In particolare è il contratto a tempo determinato a rappresentare la forma flessibile di impiego prevalentemente utilizzata nel settore pubblico. Si tratta di una tipologia di lavoro tradizionale e che certamente non ha avuto bisogno dell'influenza del settore privato per trovare applicazione. Il motivo risiede nel fatto che in un settore con scarse o poche capacità di flessibilità e razionalizzazione interna – quale il mercato del lavoro pubblico – il rapporto di lavoro a termine rappresentava la giusta soluzione per fare fronte a carichi aggiuntivi di lavoro ed alla variabilità della domanda di prestazione da parte dell'utenza.

### **La disciplina: dal codice civile del 1865 al d.lgs. n. 368/2001**

Invero, secondo la disciplina contenuta nell'art. 1628 del codice civile del 1865 «nessuno può obbligare la propria opera all'altrui servizio che a tempo o per una determinata impresa». Dunque, secondo detta norma il contratto a termine rappresentava la regola e il rapporto di lavoro a tempo indeterminato l'eccezione. La situazione si protrasse sino al consolidamento della prassi della libera recedibilità dal contratto di lavoro a tempo indeterminato, una volta fugati i dubbi sulla costituzione di rapporti servili.

In tale prospettiva il contratto a termine cadde definitivamente in disgrazia, reo di ostacolare l'interesse alla continuità dell'occupazione e di privare il dipendente delle tutele riservate al rapporto a tempo indeterminato.

Nel 1924, il r.d.l. n. 1825 stabilì la necessità che il termine venisse pattuito per iscritto, secondo un principio di garanzia confermato in tutta la

legislazione successiva. Similmente fu prevista l'inefficacia del termine, se concordato al fine di eludere le disposizioni relative al contratto a tempo indeterminato (art. 2097, comma 2, c.c., art. 1344 c.c.), con onere della prova a carico del lavoratore. Infine la prosecuzione del lavoro dopo la scadenza del termine faceva sì che il contratto fosse considerato a tempo indeterminato, salvo contraria volontà delle parti (art.

2097, comma 3, c.c.). Il principio della derogabilità della tutela costituiva la falla più evidente nel sistema approntato dal codice, definitivamente abrogato dalla l. n. 230/1962 che ridisegnò l'istituto.

La disciplina in esso contenuta è stata da ultimo modificata dal d.lgs. n. 368/2001, emanato in attuazione della l. delega n. 422/2000 che, nonostante l'abrogazione espressa delle normative precedenti, ne ha conservato gran parte della sistemazione e della elaborazione giurisprudenziale.

È stata confermata, infatti, la necessità della stipulazione scritta del termine a pena di inefficacia (art. 1, comma 2), cui consegue l'instaurazione di un rapporto a tempo indeterminato solo nel caso di lavoro privato; nell'atto scritto, inoltre, devono essere specificate le ragioni legittimanti il termine, dipendendo le stesse

**Ridisciplinato  
il contratto a termine,  
quale "forma contrattuale  
flessibile".**

**Può essere utilizzato  
per tre anni  
nell'arco del quinquennio,  
ex art. 49, l. n. 133/2008**

non più dalla legge o dalla autonomia collettiva, bensì dalle esigenze aziendali. L'onere della prova, una volta a carico del solo lavoratore, segue la regola dettata dall'art. 2697

c.c. incombendo alla parte che propone l'azione dinanzi all'autorità giudiziaria; sono state inserite alcune ipotesi di assunzione a termine (art. 3), infine è lasciato all'autonomia collettiva il potere di stabilire il limite quantitativo – espresso in percentuale – del numero di contratti conclusi in base alle ragioni giustificative generali (art. 10, comma 7).

La prosecuzione di fatto del rapporto di lavoro dopo la scadenza

del termine comporta esclusivamente una maggiorazione retributiva; è, infatti, solo la violazione del periodo c.d. "cuscinetto" a determinare la conversione del rapporto ai sensi dell'art. 1424 c.c.

Le caratteristiche summenzionate, nate per il lavoro privato, valgono anche per il lavoro pubblico, con la differenza che ad esso non può applicarsi il principio di trasformazione in rapporto a tempo indeterminato per la necessaria salvaguardia del principio del concorso (art. 36, d.lgs. n. 165/2001), salva l'applicazione al dirigente della sanzione risarcitoria a titolo di responsabilità amministrativa.

Le degenerazioni e gli abusi nell'impiego di forza-lavoro temporanea hanno condotto il legislatore a limitare il ricorso al contratto a termine imponendo un tetto di spesa alle amministrazioni, disponendo forti restrizioni nelle causali, infine prevedendo il divieto di rinnovo anche con altra tipologia contrattuale flessibile (art. 36, d.lgs. n. 165/2001, come novellato dall'art. 3, comma 79, della l. n. 244/2007).

La lotta al precariato nel pubblico impiego è stata condotta, tra l'altro, prevedendo procedimenti di stabilizzazione per i lavoratori a termine non dirigenti con servizio almeno triennale assunti mediante selezioni concorsuali o, in mancanza, previo espletamento delle stesse.

### Il contratto a termine nella l. n. 133/2008

L'art. 36 del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 133/2008, annovera, quali "forme contrattuali flessibili"

ammesse nel rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, il contratto a termine, la somministrazione a tempo determinato e ora anche il contratto di formazione.

In particolare il comma 2 dell'art. 36, come modificato dalla l. n. 133/2008, fa ancora genericamente riferimento, nella prima parte, alle «forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro» ma nella seconda parte, dove si occupa del potere specificativo della contrattazione collettiva, nomina precipuamente le

due figure sopra citate e vi aggiunge il contratto di formazione e lavoro.

La fonte negoziale deputata a disciplinare le tipologie contrattuali flessibili è dotata di un potere specificativo, integrativo e non derogatorio, come risulta espressamente dalla necessità che la contrattazione collettiva rispetti il vincolo di coerenza con le disposizioni legali.

La norma, da cui si evince l'esclusione della contrattazione decentrata a disciplinare la materia, conferma la competenza pressoché esclusiva della legge,

## Diritto delle Relazioni Industriali



La Rivista, profondamente rinnovata nella struttura e nei contenuti ma fedele alla tradizione di apertura ai contributi di carattere interdisciplinare e alla prospettiva di confronto internazionale e comparato, è stata arricchita di Osservatori di aggiornamento e monitoraggio attenti ai profili immediatamente applicativi del diritto del lavoro, relativamente alle seguenti aree:

- giurisprudenza costituzionale;
- giurisprudenza italiana di cassazione e merito;
- giurisprudenza comunitaria e internazionale;
- contrattazione collettiva italiana e straniera;
- legislazione e prassi amministrativa italiana e straniera;
- previdenza.

Per informazioni sull'acquisto rivolgersi all'editore, tel. 02.38089200, oppure scrivere una mail all'indirizzo [vendite@giuffre.it](mailto:vendite@giuffre.it).

È previsto uno sconto del 10% per:

- soci AISRI;
- soci Adapt;
- soci AIDP;
- soci GDP;
- iscritti al Bollettino Adapt.

anche con riferimento all'individuazione dei contingenti di lavoro a termine utilizzabili.

Nel Capo VIII della legge, contenente il Piano industriale della Pubblica Amministrazione, l'art. 49, comma 3, prevede la durata massima del rapporto di lavoro flessibile con le pubbliche amministrazioni, fissando il limite del triennio nell'arco del quinquennio concedendo la possibilità di cumulare le diverse tipologie. L'intento è quello di contrastare la formazione e l'incoraggiamento del precariato che, lungi dal creare valore aggiunto nei pubblici servizi, ha comportato esclusivamente la duplicazione di costi.

Il limite temporale summenzionato è stato stabilito, infatti, per non sacrificare le esigenze razionali e giustificate che possono portare un ente pubblico a ricorrere a personale esterno (è utile a tal riguardo rammentare che l'atto con cui si dispone il ricorso a lavoratori a termine ha natura amministrativa, soggetto dunque all'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 3 della l. n. 241/1990).

In merito alla possibilità di sommare periodi di lavoro riconducibili negozialmente a tipologie contrattuali differenti, il cumulo è da intendere possibile solo tra rapporti di lavoro appartenenti allo stesso genere. Le tipologie rientranti nell'area del lavoro subordinato possono cumularsi tra loro, similmente quelle appartenenti alla categoria di cui all'art. 2222 c.c. Nonostante le perplessità a riguardo (sul cumulo tra contratto flessibile *ex art.* 36 e contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa *ex art.* 7, commi 6 ss., del d.lgs. n. 165/2001), è sta-

to chiarito (si veda la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3/2008) che la regolazione di contratti flessibili riconducibile al tipo di cui al 2094 c.c. e la regolazione di contratti di lavoro riconducibili al tipo del lavoro autonomo costituiscono due micro-sistemi non comunicanti, per cui le disposizioni riferite all'una fattispecie non possono esserlo all'altra.

In merito al contratto a termine, si conferma la scelta di una disciplina specializzata nell'alveo di quella generale costituita dal d.lgs. n. 368/2001. La differenziazione rispetto alla normativa del 2001, con riguardo al lavoro pubblico, rimane marcata almeno per due profili, escludendosi la questione della durata massima del contratto.

Per questo ultimo profilo, è da aggiungere che nel lavoro privato ora è concessa la possibilità di deroga contrattuale (a livello nazionale) alla durata massima triennale da parte dei sindacati comparativamente più rappresentativi. Occorrerebbe valutare la possibilità di trasferire detta possibilità nel pubblico impiego, in virtù del rinvio alla contrattazione collettiva nazionale previsto dall'art. 36, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 49 della l. n. 133/2008.

Nel lavoro pubblico, in effetti, è previsto esclusivamente il limite di utilizzo triennale (cumulato) nel quinquennio, senza specificare se il limite dei 36 mesi valga solo per le mansioni equivalenti come, invece, nel lavoro privato.

Le ulteriori principali differenze con il lavoro privato della regolazione del contratto a termine, nel lavoro pubblico, riguardano innanzitutto la causale: nel lavoro privato, parrebbe stemperarsi il requisito dell'eccezionalità e della temporaneità delle ragioni oggettive che consentono all'imprenditore il ricorso al contratto a termine.

La maggiore flessibilità ammessa in ambito privato è contenuta nella stessa possibilità che i contratti a termine siano stipulati anche per l'attività di impresa di carattere ordinario (art. 1, d.lgs. n. 368/2001, come modificato dall'art. 21 della l. n. 133/2008), con allineamento alla somministrazione.

L'intento del legislatore parrebbe quello di superare quella giurisprudenza che, interpretando letteralmente il requisito della temporaneità, aveva escluso interpretazioni analogiche e quindi ritenuto illegittimi i contratti a termine stipulati per ragioni tecniche, produttive, organizzative ritenute stabili.

Non così nel lavoro pubblico ove, in forza del rispetto del vincolo di scopo e del tetto di spesa, si è sottolineato nuovamente che il ricorso ai contratti flessibili, dunque anche al contratto a termine, è ammesso solo per esigenze temporanee ed eccezionali, non certo per esigenze connesse «con il proprio fabbisogno ordinario» a cui le pubbliche amministrazioni devono sopperire con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (art. 36,

**Si è confermata la scelta per una disciplina specializzata rispetto a quella del d.lgs. n. 368/2001. La differenziazione riguardo al lavoro pubblico rimane marcata almeno per due profili: la causale ed il sistema delle sanzioni**

comma 1).

Invero, e nonostante le apparenze, la differenza nelle causali tra lavoro pubblico e lavoro privato non è poi così netta come, invece, sembrerebbe. Nel settore privato è vero che il riferimento all'ordinaria attività di impresa consente di utilizzare il contratto anche con riferimento alla sua normale lavorazione e produzione, ma pur sempre con riferimento a ragioni tecniche, produttive e organizzative o sostitutive, il cui carattere temporaneo ed eccezionale, o almeno straordinario, non può venir meno.

Nel settore pubblico il fatto che si ribadisca che le esigenze debbano essere, comunque, temporanee ed eccezionali (le esigenze sostitutive sono *ipso iure* da considerarsi eccezionali e temporanee) e che per il fabbisogno ordinario (che è concetto diverso da attività ordinaria) sia vietato il ricorso alle fattispecie flessibili non esclude che l'utilizzo del contratto a termine sia possibile per esigenze temporanee e straordinarie anche riferite all'attività ordinaria.

La tesi è suffragata dall'interpretazione letterale del nuovo art. 36, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, che riferisce di esigenze che devono avere il carattere delle temporaneità ed eccezionalità, senza

alcun accenno alle funzioni ordinarie. Converte con la soluzione proposta un dato di interpretazione sistematica: nelle modifiche all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, contenute nell'art. 46, comma 3, della l. n. 133/2008, viene esplicitamente negato alle amministrazioni il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative e non ad altre tipologie contrattuali flessibili.

Altro elemento di discriminazione nella regolazione del contratto a termine quando il negozio sia impiegato in ambito pubblico è il sistema delle sanzioni.

Nel caso della figura disciplinata dal d.lgs. n. 368/2001, qualora si versi nell'ipotesi di lavoro privato, rimane ferma la sanzione della convertibilità del contratto per violazione di legge; non così nell'ipotesi di pubblico impiego ove la conversione, resa impossibile dal dettato costituzionale è sostituita dal risarcimento a carico del dirigente (disposizione tra l'altro valida per le cause in corso al momento dell'entrata in vigore della legge).

Eliminata la sanzione del divieto di assunzione per le amministrazioni che violavano le disposizioni, la l. n. 133/2008 ha spostato l'attenzione dal lavoratore, cui è imposto l'obbligo del risarcimento, al dirigente pubblico che, in

qualità di soggetto responsabile delle inefficienze, inefficacie ed improduttività dell'amministrazione a lui affidata, risponde dinanzi alla Corte dei Conti del danno erariale prodotto, nonché a titolo di responsabilità dirigenziale in sede di valutazione di risultato (art. 49, comma 5, l. n. 133/2008).

L'uso del contratto a termine, l'abuso e le conseguenti riforme per tentare di arginare il fenomeno del precariato dimostrano in maniera alquanto evidente come il ricorso a tipologie contrattuali flessibili, pur rappresentando l'*extrema ratio* per le amministrazioni pubbliche, sia di fatto ineliminabile. Da un lato la flessibilità rappresenta anche per il pubblico una risorsa enorme, dall'altro, tuttavia, il settore oggetto di studio sfugge alle regole del mercato per rispondere ad esigenze più istituzionali ed etiche.

I principi generali eppure pregnanti contenuti nell'art. 97 della Costituzione influenzano dunque lo stesso contratto a termine, deputato a sopperire a bisogni che trascendono la normalità; normalità che impone procedure di evidenza pubblica nell'accesso al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, qualora il fabbisogno da fronteggiare sia ordinario.

## Osservatorio Lavoro nelle pubbliche amministrazioni

On-line sul sito [www.adapt.it](http://www.adapt.it)

Con l'Osservatorio *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni* intendiamo offrire un terreno libero e facilmente accessibile, grazie anche a un innovativo utilizzo della rete internet, di informazione e dibattito che consenta la più ampia partecipazione degli addetti ai lavori. Inviateci i vostri contributi a [redazione@bollettinoadapt.it](mailto:redazione@bollettinoadapt.it)  
A cura di Adapt, Associazione per gli Studi Internazionali e comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali.

Le nuove leggi, che per certi versi riecheggiano le vecchie teorie del management pubblico che circolavano negli anni Novanta, fanno differenza tra forme contrattuali flessibili e forme che insistono maggiormente sul lato della spesa come le collaborazioni coordinate e continuative.

Invero, tutto ciò che nel pubblico non è lavoro subordinato se non costituisce un'anomalia, in virtù della necessità di specializzazione che permea anche il pubblico impiego, è soggetto a regole stringenti che sarebbe riduttivo catalogare solo di bilancio o rispettose di principi aziendalistici.

Il precariato non è solo violazione di norme o di tetti di spesa, bensì la prova costante di una inefficienza che provoca storture sociali; per tale motivo gli interventi legislativi in ultimo approntati vanno nella direzione della costruzione di argini di legittimità applicati dal dirigente, responsabile in ultima battuta della gestione delle risorse economiche ed umane.

*Paola Fusco*

Scuola internazionale di Dottorato  
in Diritto delle Relazioni di lavoro  
Adapt – Fondazione Marco Biagi  
Università degli Studi  
di Modena e Reggio Emilia

tipologie di lavoro flessibile utilizzate. Il rapporto, avente natura informativa, verrà trasmesso, entro il 31 gennaio di ogni anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al d.lgs. n. 286/1999, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Funzione Pubblica) che redigerà una relazione annuale al Parlamento. Secondo la logica di responsabilità dirigenziale presente nel decreto, il dirigente, cui spetta la gestione delle risorse umane ed economiche dell'amministrazione assegnatagli, che risulti essere ricorso illegittimamente al lavoro flessibile si vedrà privato della parte di retribuzione legata alla produttività. Il comma 4 della l. n. 133/2008 prevedeva, nella versione originaria, la trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica delle convenzioni stipulate dalle amministrazioni per collocare i lavoratori socialmente utili, strumento spesso usato per aggirare la disposizione sul blocco delle assunzioni. La disposizione, sostituita dal decreto in oggetto, contempla l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di comunicare anche le informazioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili. L'intento è evidentemente quello di fare di una semplice comunicazione un elemento per valutare indirettamente il buon andamento della singola amministrazione e direttamente la gestione del dirigente. Rimane fermo il comma 5 dell'art. 36, relativo alle responsabilità in capo al dirigente per violazione delle disposizioni in materia di lavoro flessibile con un chiaro riferimento al regime predisposto nel d.lgs. n. 286/1999. Il decreto ha aggiunto, alla norma modificata dall'art. 49 della l.

## Le novità in materia di flessibilità contenute nel recente “pacchetto anticrisi”

*di Paola Fusco*

Il recente “pacchetto anticrisi” (d.l. 1° luglio 2009, n. 78) contiene diverse norme che riguardano il tema di questo *Dossier* e che vale la pena affrontare, seppure velocemente, in questa sede.

Si presenta modificato il comma 3 dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001. La disposizione, etichettata come “anti precariato”, prevedeva che le amministrazioni non potessero ricorrere al medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco di un quinquennio. Si è introdotta una sorta di presunzione *iuris et de iure* in merito al fatto che un fabbisogno così duraturo

perdesse, se mai le avesse avute, le fattezze dell'eccezionalità per tramutarsi in fabbisogno ordinario. Nel disegno della l. n. 133/2008, il richiamo ai principi di imparzialità e trasparenza è finalizzato ad evitare il formarsi del precariato, attraverso il ricorso continuo ai medesimi lavoratori. Il decreto, al fine di combattere l'uso improprio di tipologie contrattuali flessibili, sostituisce il comma 3 prevedendo che, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le amministrazioni debbano provvedere a redigere un rapporto analitico sulle

n. 133/2008, un sesto comma che prevede che le disposizioni dell'art. 5 (rubricato *Scadenza del termine e sanzioni. Successione dei contratti*), in particolare dei commi 4-*quater*, 4-*quinquies* e 4-*sexies* del d.lgs. n. 368/2001, e relativi al diritto di precedenza di un lavoratore a tempo determinato all'assunzione, possano applicarsi soltanto al personale reclutato secondo le procedure di cui all'art. 36, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 165/2001, cioè al sistema delle liste.

Un'importante modifica si registra in tema di contratti di lavoro flessibili, già modificati dall'art. 49 della l. n. 133/2008. Rimane fermo il principio per cui le esigenze connesse al fabbisogno ordinario vengono soddisfatte

con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (contenuto espressamente nel d.lgs. n. 368/2001). Tuttavia, è utile sottolineare che non viene sovvertita la regola per cui i contratti di lavoro flessibili nel settore pubblico non assurgono a modalità di reclutamento. I limiti risiedono nel divieto di trasformazione in rapporto di lavoro a tempo subordinato, pena l'incostituzionalità, e nelle numerose disposizioni in materia di riduzione degli organici e limitazioni del reclutamento.

Nella manovra d'estate le "esigenze temporanee ed eccezionali" potevano giustificare il ricorso a tutte le tipologie contrattuali flessibili, ivi compreso il contratto con le agenzie di somministra-

zione.

Ed è appunto con l'intento di concedere nuova flessibilità alla pubblica amministrazione che il decreto in commento aggiunge alle tipologie previste, collocandolo dopo la somministrazione, anche il lavoro accessorio di cui alla lett. *d*, comma 1, dell'art. 70 del d.lgs. n. 276/2003 con riferimento a «d) di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico».

**Paola Fusco**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Diritto delle Relazioni di lavoro  
Adapt – Fondazione Marco Biagi  
Università degli Studi  
di Modena e Reggio Emilia

## Precariato scolastico: il passato alla prova del futuro

*di Pasquale Andreozzi*

Il lavoro precario nella scuola rappresenta una variabile strutturale del sistema scolastico italiano che ne ha scandito la storia fin dall'unificazione politica della penisola. È dal 1859 che le graduatorie degli aspiranti docenti e i tentativi di svuotarle si rincorrono e, sebbene sotto diversi regimi politici e altrettanto diverse latitudini didattiche, esse sembrano rappresentare un elemento immutabile del sistema scolastico, che ha visto l'alternarsi di periodi di relativa calma in termini gestionali e occupazionali, e momenti di forte acuitizzazione del fenomeno, come quello attuale. I numeri di riferimento, per le sole scuole pubbliche, possono essere variamente elaborati, ma

in definitiva siamo davanti ad un fenomeno che coinvolge stabilmente, tra docenti e personale tecnico amministrativo, circa 300 mila persone, ovvero il 30% dell'organico a tempo indeterminato. A partire dalla manovra economica d'estate 2008 e l'approvazione della l. n. 133/2008, il Governo si è proposto di accelerare gli interventi per il contenimento della spesa attraverso la riorganizzazione della rete scolastica, la riduzione dei contratti di lavoro a tempo determinato e la rideterminazione delle immissioni in ruolo. Le organizzazioni sindacali, anche se con diversi accenti, contestano decisamente le politiche governative, sia per i piani di razionalizzazione previ-

sti (strutture, tempo scuola, formazioni classi), sia in relazione ai tagli dei posti di lavoro, che già da quest'anno dovrebbero diminuire complessivamente di 42 mila unità, gravando, in particolare, sui contratti a tempo determinato (da ora, "precari"). Che la situazione occupazionale possa diventare drammatica per talune fasce di personale precario, lo confermano anche le ipotesi di applicazione degli armonizzatori sociali in deroga, una sorta di Cassa Integrazione Guadagni, sotto forma di indennità di disponibilità, almeno per il personale che lo scorso anno ha ricevuto un incarico di supplenza di lunga durata, prospettate recentemente dallo stesso Ministero dell'istru-

zione, dell'università e della ricerca (MIUR). Ma al di là delle legittime aspirazioni di quanti dopo anni di via crucis chiedono di essere immessi nei ranghi dei lavoratori a tempo indeterminato, o di non essere licenziati, e delle ragioni governative addotte per giustificare i tagli, è bene riflettere anche retrospettivamente sulla vicenda del precariato scolastico, la cui storia può aiutare a comprendere i nodi politici che hanno impedito finora un'accettabile soluzione e, in parte, il mancato rinnovamento del sistema scolastico nel suo insieme.

Due recenti pubblicazioni del MIUR fanno il punto sulla dimensione numerica del personale in organico, compresi i contratti precari (MIUR, *La scuola statale: sintesi dei dati. Anno scolastico 2008/2009*, maggio 2009; MIUR, *10 anni di scuola statale: a.s. 1998/1999 – a.s. 2007/2008. Dati, fenomeni e tendenze del sistema di istruzione*, febbraio 2009), come è riassunto nella tabella riportata a pagina 16.

### **Alcune spiegazioni tecniche sintetiche**

La gestione delle graduatorie si è venuta configurando come un sistema poco efficiente e poco trasparente e per comprenderne le ragioni di fondo, tralasciando ogni considerazione di ordine politico, è necessario premettere alcune spiegazioni tecniche e operare qualche integrazione dei dati contenuti nella tabella. Anzitutto, è bene chiarire che i contratti a tempo determinato rispondono ad un'esigenza di funzionalità imprescindibile del sistema scolastico non solo italiano e non possono essere intesi come un

fenomeno per sua natura degenerativo. In una condizione ideale l'organico di fatto e di diritto coincidono; nella pratica, però, i posti di lavoro sono più numerosi di quelli definiti nelle piante organiche e richiedono, per il funzionamento delle scuole, la stipulazione di contratti a tempo determina-

to. La differenza tra organico di diritto e di fatto può essere una conseguenza di orari a tempo parziale (cfr. tabella), di aspettative o distacchi presso altre amministrazioni di docenti di ruolo, dell'assenza vera e propria di un titolare, della formazione di ore residue che non formano una cattedra o un posto intero di lavoro, o di qualsiasi altra scelta speciale dell'amministrazione che richiede lo svolgimento di funzioni didattiche o tecniche/amministrative temporanee. I contratti a tempo determinato, pertanto, possono appartenere a due tipologie: annuali, per docenti o personale che copre un posto pieno senza titolare, o fino al termine delle attività didattiche, giugno, per coloro che ottengono incarichi di più lungo periodo. La copertura di supplenze brevi (oltre i 15 giorni) avviene attraverso lo scorrimento di graduatorie di istituto, alle quali possono iscriversi anche aspiranti docenti privi di abilitazione, cioè privi di un titolo legalmente riconosciuto che attribuisca l'abilitazione all'insegnamento. L'aspirante docente precario (abilitato) per concorrere all'assunzione a tempo indeterminato, o per ricevere un incarico temporaneo, deve essere i-

scritto alle graduatorie permanenti (l. n. 124/1999) istituite presso i CSA provinciali, gli ex Provveditorati, e trasformate dalla recente disciplina in graduatorie ad esaurimento (d'ora in poi "graduatorie"), dalla l. n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007): all'art. 1, comma 605, lett. c, attuata dal DDG 16 mar-

zo 2007. L'abilitazione all'insegnamento può essere a sua volta ottenuta, salvo sanatorie, con il superamento di un concorso per titoli ed esami (il tipo legale standard) o attraverso corsi abilitanti esterni o predisposti dalla stessa amministrazione scolastica, in via eccezionale e transitoria (in realtà è stato proprio quest'ultimo ad essere il canale privilegiato di reclutamento dei docenti e del personale scolastico). Le graduatorie vengono aggiornate ogni due anni scolastici sulla base di nuovi titoli presentati dall'aspirante docente e/o con la valutazione del servizio svolto (il cui corollario burocratico legale è costituito da complesse tabelle di attribuzione dei punteggi, indispensabili per la valutazione ai fini dell'aggiornamento, emanate in forma di decreti ministeriali, cui seguono, normalmente, circolari e interpretazioni autentiche). Il primo aggiornamento dopo la trasformazione da permanenti in graduatorie ad esaurimento è in corso di definizione (d.m. 8 aprile 2009, n. 42). Vedremo tra alcuni mesi quale evoluzione numerica vi sarà stata, anche se dalle notizie diffuse dalle associazioni del precariato scolastico e dalle stesse organizzazioni sinda-

### **Progetti di riforma della scuola e tentativi falliti di riduzione del precariato hanno accompagnato la storia recente della scuola**

Quadro sinottico del personale della scuola statale (a.s. 2008/2009)

Personale anno scolastico 2008/2009		Docente			Educativo	ATA.	Dirigente	Totale
		Su posti normali	Su posti di sostegno	Totali				
A tempo indeterminato	A	654.293	50.598	704.891	2.314	167.123	10.630	884.958
A tempo determinato annuale	B	18.081	2.201	20.282	123	59.191		79.596
A tempo indeterminato e determinato annuale	<b>C=A+B</b>	<b>672.374</b>	<b>52.799</b>	<b>725.173</b>	<b>2.437</b>	<b>226.314</b>	<b>10.630</b>	<b>964.554</b>
A tempo determinato fino al termine delle attività didattiche	D	73.326	37.227	110.553	187	18.961		129.701
A tempo determinato annuale e fino al termine delle attività didattiche	E=B+D	91.407	39.428	130.835	310	78.152		209.297
Docenti di religione a tempo indeterminato	F							14.123
Docenti di religione a tempo determinato	G							11.808
Collocati fuori ruolo	H							5.091
Cessazioni (con decorrenza 1/9/2009)	I	20.039			51	6.383	674	27.147
In part-time (rappresenta una parte del personale a tempo indeterminato)	L	21.512			44	4.674		26.230
Supplenti su spezzoni orari di cattedre/posto (rappresenta una parte del personale a tempo determinato)	M	45.210			310	4.849		50.369

cali non pare che il fenomeno si sia significativamente ridotto, malgrado i non rosei scenari occupazionali.

Passiamo ad esaminare le principali dimensioni numeriche che caratterizzano il lavoro precario, che differiscono, parzialmente, dai dati contenuti nella tabella. A tale scopo ci avvarremo di una pubblicazione del MIUR del 2008, che analizza in modo precipuo le principali caratteristiche, numeriche e sociali, degli iscritti alle graduatorie (MIUR, *Osservatorio sulle graduatorie 2007. Dalle graduatorie permanenti alle graduatorie ad esaurimento,*

luglio 2008). Le cifre contenute in tale studio indicano che nell'anno 2007 il numero di iscritti alle graduatorie era pari a 341.803 (erano 294.951 dieci anni prima). Di questi 55.264 risultano già titolari di una cattedra: si tratta di personale già immesso in ruolo che continua volontariamente a permanere nelle graduatorie allo scopo di transitare su altra classe di concorso o per avere più chance di trasferimento da un territorio ad un altro. Altri 49.287 risultano iscritti con riserva: si tratta di coloro che stanno frequentando corsi universitari o SSIS (Scuole di Spe-

cializzazione all'Insegnamento Secondario), che non hanno diritto ad un'eventuale immissione in ruolo o a incarichi di supplenza, ma che proprio grazie alla "riserva" entreranno in graduatoria a pieno titolo appena concluso il ciclo di studi. Pertanto, coloro che solitamente vengono definiti i precari della scuola nel 2007 risultavano essere 237.252. Un primo elemento di analisi discende dalla constatazione che le graduatorie sono rimaste sostanzialmente stabili rispetto a dieci anni prima ed in pratica invariate rispetto a quelle del 2006, 237.269, pur considerando che

nel 2007 sono stati immessi in ruolo ben 50 mila docenti. Un ulteriore elemento di analisi muove invece dall'osservazione della differenza tra numero di contratti a termine dei docenti presenti in organico nel 2009 (110.553 + 20.282, cfr. tabella) e il numero dei precari censiti dal MIUR nel 2008 (237.252). Tale differenza deriva dal modo di conteggiare l'organico da parte del MIUR, che prende in considerazione solo i contratti a termine di coloro che hanno ricevuto un incarico su posti privi di titolari (annuali) o per supplire all'assenza del titolare, fino al termine delle attività didattiche (giugno). Questo significa che poco meno della metà degli aspiranti docenti lavora con una certa "stabilità" nel corso dell'anno scolastico. Per completare il quadro del complesso mondo del precariato scolastico occorre, infine, menzionare la possibilità di ricevere un incarico da parte dei dirigenti scolastici, che per fronteggiare le esigenze di supplenze brevi attingono alle graduatorie di istituto. A tali graduatorie, che per il momento sfuggono alle rilevazioni statistiche ufficiali, possono iscriversi anche coloro che sono privi di abilitazione, ma in possesso di laurea o diploma. Infine, riguardo al personale ATA (Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario) precario, in questa sede si può solo dire che per essi è stato istituito un sistema di graduatorie analogo a quello dei docenti precari (per un quadro generale si veda la tabella ministeriale qui riprodotta).

L'analisi delle graduatorie dei docenti precari fa emergere tre questioni:

- la forte componente femminile degli iscritti (circa 85%), coeren-

te, del resto, con le caratteristiche complessive degli organici scolastici (77,7% nella rilevazione MIUR di maggio 2009, cit.);

- l'ulteriore meridionalizzazione del precariato, nel duplice senso: da un lato, la conferma di una loro maggiore disponibilità all'insegnamento (il 68% circa di tutti gli iscritti, 237 mila, è meridionale; già

nel 2001 gli aspiranti docenti meridionali costituivano circa il 58% degli iscritti) e, dall'altro lato, una loro maggiore disponibilità alla mobilità territoriale. Rispetto a tutti coloro che si dichiarano disponibili ad insegnare in una Provincia diversa da quella di origine (il 21%), la netta maggioranza, il 59%, è meridionale;

- l'equilibrio complessivo del sistema. La spostamento delle iscrizioni al sud (+11%), e un calo pressoché generalizzato al centro-nord (nord-ovest -14%), è stato certamente favorito dal meccanismo dell'aggiornamento che colloca in fondo alla graduatoria coloro che si spostano durante tale fase di aggiornamento prevista con l'avvio dell'anno scolastico 2009/2010. E, tuttavia, l'incremento delle iscrizioni al sud ha comportato una drastica riduzione della percentuale di precari che nelle Regioni meridionali ricevono un incarico di supplenza. In Calabria solo il 33% dei 12 mila iscritti alle graduatorie riceve una supplenza, in Campania e in Sicilia le percentuali oscillano dal 34% al 37%, su valori assoluti di circa 35 mila iscritti. Per contro in veneto il

68% degli iscritti riceve un contratto di supplenza; percentuale inferiore ma sempre considerevole (64%) in Lombardia (MIUR, *Osservatorio sulle graduatorie 2007. Dalle graduatorie permanenti alle graduatorie ad esaurimento*, cit., 22-24).

I dati del Ministero degli ultimi dieci anni che, come detto, ri-

spetto ai contratti precari considerano solo coloro che ricevono un incarico annuale o fino al termine delle attività ci permettono di osservare come nell'anno scolastico 2008/2009 il personale docente a tempo determinato risultò cresciuto di circa il 204% rispetto ai dieci anni prima, con un picco del 237% nell'anno scolastico 2006/2007. Mentre il personale ATA precario è aumentato del 427%, con un picco del 446% nell'anno scolastico 2006/2007. L'incremento più forte lo registrano gli incarichi su posti di sostegno che in un poco più di un decennio sono più che raddoppiati passando dai circa 19.500 docenti nell'anno scolastico 1998/1999 ai circa 40 mila nell'anno scolastico appena concluso, con un picco di 47 mila docenti nell'anno scolastico 2006/2007. Si osservi che in dieci anni il personale a tempo indeterminato e la popolazione studentesca sono cresciuti all'incirca del 3%, quella degli iscritti alle graduatorie del 16% (MIUR, *La scuola statale: sintesi dei dati. Anno scolastico 2008/2009*, cit., Sez. 5, *Il personale*, 168 ss.). Le tendenze di lungo periodo sul lavoro precario descrivono, dun-

## **Le graduatorie del personale precario sono diventate un elemento patologico diffuso del sistema scolastico**

que, un quadro complesso che non accenna a mutare sostanzialmente malgrado gli interventi approntati in questi anni che, almeno sulla carta, andavano nella direzione di una sua stabile soluzione. Per la verità, occorre anche aggiungere che i tentativi di affrontare il problema e l'abbondante produzione normativa che ne è seguita, ha messo a dura prova la capacità

**L'analisi delle graduatorie conferma la prevalenza della componente femminile, la forte crescita dei docenti precari e delle graduatorie al Sud**

dell'interprete e degli stessi aspiranti docenti nel districarsi all'interno di un sistema burocratico e normativo altamente formalizzato, capace di generare un contenzioso infinito a tutti i livelli della giurisdizione. Che lo sbocco al problema del precariato sia il ricorso al magistrato è del tutto naturale quando il tema persiste da oltre un secolo, con stratificazioni e cambiamenti di norme che non può che generare conflitto. Non è questa la sede per un'approfondita riflessione storico-giuridica, ma forse vale la pena ricordare come già l'art 9, della l. 11 luglio 1897, n. 182, sancisse il divieto per tutte le amministrazioni di assumere «impiegati straordinari di qualsiasi specie e comunque retribuiti a carico del bilancio dello Stato». Nel corso del tempo il lavoratore precario pubblico è stato variamente denominato come «avventizio», «incaricato», «supplente», «interino», «contrattista», cresciuto con l'espandersi della pubblica amministrazione, quasi sempre accompagnato da dichiarazioni solenni di impegno per una sua sostanziale eliminazione, di soli-

to contenute nelle stesse norme con le quali si procedeva all'ennesima sanatoria (M. Rusciano, *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 268).

Nella scuola il precariato nasce quasi contemporaneamente alla nascita del sistema scolastico pubblico. Il primo provvedimento di sanatoria può essere considerato quello del 1889, ad opera del Ministro Boselli, a conclusione dell'annosa vicenda delle c.d. «pattenti di insegnamento», diventate occasione di reclutamento *extralegem* (E. Gremigni, F. Settembrini, *Insegnanti "flessibili". Il precariato nella scuola dell'autonomia*, in M.A. Toscano (a cura di), *Homo instabilis. Sociologia della precarietà*, Grandevetro Jaca Book, Milano, 2007, 376). Nel corso del tempo il contratto a termine, l'incarico, la supplenza sono divenute una modalità di reclutamento che la scuola non ha più abbandonato e che ha creato, *ante litteram*, la categoria sociologica, più che giuridica, del docente precario. A partire dagli anni Sessanta, per venire ad un tempo più consoni ai nostri scopi, dopo un decennio di frenetica attività legislativa, per effetto della scolarizzazione di massa, il mondo scolastico, dal versante del reclutamento, è stato punteggiato da interventi parziali (che qui non possiamo richiamare in dettaglio) volti a contenere l'ondata crescente degli incarichi, delle supplenze e delle abilitazioni. Non è che mancasse il concetto di reclutamento programmato, in

relazione ai fabbisogni e alla qualità del sistema scolastico, ma alla fine si è finito per produrre leggi che da un lato aprivano nuove prospettive e dall'altro ponevano le basi per continuare con le vecchie modalità di reclutamento. In questo senso è d'obbligo citare la l. delega n. 477/1973, sulla cui base sono stati emanati i famosi decreti delegati del 1974, che ancora reggono la struttura istituzionale della scuola italiana. Questa importantissima legge, se da un lato dettava i principi e i criteri per un nuovo stato giuridico del personale, dall'altro lato, art. 17, immetteva in ruolo 100 mila supplenti. A questo provvedimento ne seguiranno numerosi altri, tra i quali va senz'altro ricordata la l. n. 463/1978, nel cui titolo viene attribuito rilievo giuridico al concetto di precariato scolastico: «Modifica dei criteri di determinazione degli organici e delle procedure per il conferimento degli incarichi del personale docente e non docente; misure per l'immissione in ruolo del personale precario nelle scuole [...]». Che si concludesse con una delle più grandi sanatorie della storia della scuola, immettendo in ruolo – *ope legis* – circa 200 mila docenti inseriti nelle graduatorie, che con questo provvedimento vennero trasformate in provinciali. Nel 1986 Nicola Daniele, a conclusione di un ulteriore ciclo normativo volto, almeno nelle intenzioni, ad estirpare il continuo rigonfiamento delle graduatorie, pur esprimendo un giudizio critico sulla legislazione e la gestione di quelle che egli definisce «nomine senza concorso», così si esprime sugli ultimi provvedimenti (la l. 20 maggio 1982, n. 270, modificata dalla l. 16 luglio 1984, n. 326): «Il legi-

slatore si è quindi proposto di eliminare il fenomeno del precariato, con l'immissione in ruolo di tutto il personale non di ruolo in servizio e di stabilire misure atte ad evitare il riprodursi del fenomeno stesso» (N. Daniele, *La Pubblica Istruzione*, Giuffrè, Milano, 1986, 474). Anche tale auspicio è andato deluso e gli anni Ottanta e Novanta hanno visto la progressiva crescita del precariato che, come abbiamo visto, tuttora persiste. La fase attuale abbraccia l'ultimo decennio a partire dall'emanazione della l. 3 maggio 1999, n. 124, che, come le precedenti, si poneva l'obiettivo di razionalizzare gli accessi, e ridimensionare drasticamente il lavoro precario, rimettendo al centro il sistema di reclutamento per concorso, trasformando le graduatorie provinciali in permanenti. Nel 2006 alla luce dell'evidente fallimento dell'obiettivo di ridurre il numero dei docenti e del personale precario, le graduatorie vengono trasformate in un sistema ad "esaurimento" e, in un certo senso, si ritorna al 1973, quando le graduatorie nazionali erano appunto definite "ad esaurimento". Tra pochi mesi sapremo l'esito del primo aggiornamento delle graduatorie, ma dalle notizie che corrono sui siti dedicati al tema non pare che ci si possa aspettare un significativo ridimensionamento del numero dei precari. In effetti, in tema di lavoro precario nella scuola, ci si chiede se il confronto possa essere condotto solo in termini di risparmi di spesa e se, d'altra parte, non debba includere modalità concrete di valutazione del merito e dell'efficacia dell'azione educativa. Il rapporto Talis (Ocse-Talis, *Creating Effective Teaching and Le-*

*arning Environments*, Parigi, 2009), molto citato nell'ultimo periodo, pur confermando il quadro che almeno sul piano dei numeri non è esagerato definire estremamente critico, indica come una spinta importante per la riqualificazione del sistema potrebbe arrivare dalla effettiva responsabilizzazione del livello decentrato di governo delle scuole. In Italia autori e istituzioni che si sono occupati da vicino del sistema scolastico, riflettendo sui fallimenti delle riforme tentate in precedenza, sostengono da tempo come sia proprio il decentramento decisionale e delle relazioni sindacali la chiave di volta per il rinnovamento dell'istruzione pubblica. Il ruolo sempre più importante dei sistemi locali nella costruzione della civiltà e del benessere economico deve includere il sistema di istruzione e di formazione, che al suo interno vede rafforzarsi una forte e condivisa consapevolezza per i problemi di arretratezza strutturale e di efficacia. Tra i fattori che incidono in modo rilevante sulla qualità del sistema educativo si può ascrivere, senza dubbio, la girandola di docenti precari che non contribuisce a costruire la qualità del sistema scolastico, qualificare la professione docente per costruire il successo educativo e formativo.

A sostegno di queste ultime considerazioni, si vedano: M. Ricciardi, *Il contratto della scuola. Ovvero, le difficoltà di una riforma*, in *LD*, 2000, n. 3, in particolare 466-468, nel quale l'autore riflette sulla serie di errori ideologici, di dirigismo burocratico, di sottovalutazione del consenso degli insegnanti, che hanno impedito alla riforma Berlinguer di realizzarsi; M. Carrieri, M. Ric-

ciardi (a cura di), *Negoziare partecipando. La contrattazione collettiva nelle scuole*, Aran, Bologna, 2003 11-36; anche M. Ricciardi, *La contrattazione collettiva d'istituto: maneggiare con cura*, in *Aran Newsletter*, 2008, n. 4-5, 4, 6-7, nei quali gli autori riflettono sui limiti di una contrattazione in parte ampiamente predefinita, che rischia seriamente di scadere in routine relazionale mentre potrebbe essere ricca di potenzialità progettuali per le finalità del sistema educativo. Nel gruppo seguente di contributi, invece, si motivano le ragioni per le quali è impossibile pensare al rinnovamento del sistema scolastico senza affrontare i nodi dell'eliminazione del precariato e della valutazione dell'azione didattica degli insegnanti: Treille, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, dicembre 2006, n. 6; Treille, *Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia? Dati, analisi e proposte, per valorizzare la professione*, luglio 2004, n. 4; L. Benadusi, *Lo stato dell'arte dell'autonomia scolastica*, 2009, FGA Working paper n. 15/2009, Fondazione Giovanni Agnelli; G. Bertola, D. Checchi, *Organizzazione delle risorse scolastiche. Motivazione, organizzazione e carriere degli insegnanti nel sistema pubblico italiano*, FGA Working paper n. 5/2008, Fondazione Giovanni Agnelli.

**Pasquale Andreozzi**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Diritto delle Relazioni di lavoro  
Adapt – Fondazione Marco Biagi  
Università degli Studi  
di Modena e Reggio Emilia

# Gli assegnisti di ricerca: una categoria in bilico

di Giulia Beltrame

## Chi è l'assegnista di ricerca

La figura dell'assegnista di ricerca è nata nel 1997. L'art. 51, comma 6, della l. n. 449/1997 ha infatti ideato lo strumento del contratto di collaborazione ad attività di ricerca allo scopo di incentivare una maggiore e più qualificata occupazione giovanile e di formalizzare collaborazioni con giovani in possesso di un adeguato curriculum che fossero propedeutiche, per i soggetti più promettenti e motivati, all'ingresso nei ruoli dei docenti (*La carriera accademica in Italia e in Europa*, in [www.vsu.it](http://www.vsu.it)).

L'assegnista è quindi un giovane studioso che a volte punta semplicemente all'alta formazione, per poi rivolgere la sua attività professionale al servizio del settore privato o delle pubbliche amministrazioni, ma molto più spesso mira a svolgere, al termine di questa esperienza di studio e di lavoro, attività di ricerca in maniera stabile, e a diventare perciò ricercatore o docente universitario.

## Il regime normativo, fiscale, contributivo

Possono partecipare ai concorsi pubblici per il conferimento degli assegni di ricerca coloro che abbiano conseguito il titolo di dottore di ricerca ed i laureati in possesso di curriculum scientifico-professionale idoneo per lo svolgimento di attività di ricerca (art. 51, comma 6, l. n. 449/1997), sempre che entrambi

i titoli siano attinenti al settore scientifico per il quale viene conferito l'assegno.

L'attività di assegnista di ricerca non rientra nella configurazione istituzionale della docenza universitaria (ricercatore, professore associato, professore ordinario), e non conferisce alcun diritto in ordine all'accesso nei ruoli del personale dell'università, pur essendo uno *step* pressoché obbligato.

Il contratto di collaborazione ad attività di ricerca, al pari delle borse di studio corrisposte ai dottorandi di ricerca, gode dell'esenzione da imposizione fiscale – Irpef e, dal 2003, anche Irap – ex art. 4 della l. n. 476/1984 (richiamato dall'art. 51, comma 6, l. n. 449/1997); tuttavia, non si tratta in questo caso di una borsa di studio, ma di un vero e proprio contratto di lavoro di tipo autonomo. La *Nota esplicativa* del MURST del 12 marzo 1998 ha infatti precisato che l'attività dedotta nel contratto è un'attività strettamente connessa ad uno specifico progetto di ricerca, che ha carattere continuativo ma temporalmente definito, ed è svolta in autonomia, seppur in rapporto di coordinamento rispetto alla complessiva attività del committente.

Il contratto ha una durata iniziale che varia da uno a quattro anni, e può essere rinnovato sino al limite massimo di otto anni (intesi come somma totale degli anni di attività).

Quanto all'aspetto previdenziale, l'assegnista è tenuto all'iscrizione alla gestione separata presso

l'Inps, e per la sua attività è prevista un'aliquota contributiva del 25,72% (art. 2, commi 26 ss., l. n. 335/1995). Nell'aliquota è compresa una quota dello 0,72% per finanziare l'indennità di maternità, l'assegno per il nucleo familiare, l'indennità di malattia e di degenza ospedaliera.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha stabilito (d.m. 11 febbraio 1998 e poi d.m. 26 febbraio 2004) gli importi (minimo 16.138 euro, massimo 19.367 euro) e le modalità di conferimento dell'assegno (rate mensili), mentre i regolamenti degli Atenei e degli enti di ricerca specificano tutto quanto non è stato previsto dalla legge e dai decreti ministeriali, ed in particolare le procedure di valutazione dei candidati e l'eventuale copertura assicurativa dell'assegnista (da responsabilità civile verso i terzi e da infortuni).

## Alcune considerazioni

L'assegno di ricerca costituisce uno strumento prezioso per la formazione di figure specializzate nella ricerca scientifica, risorse fondamentali per la crescita dell'intero Paese.

Per un giovane laureato che desideri approfondire lo studio delle materie a cui è più interessato, questo tipo di contratto costituisce l'occasione per realizzare tre obiettivi: continuare il suo percorso di formazione, percepire un compenso, prestare un servizio di grande utilità per il mondo della ricerca.

Nello svolgimento della propria attività, l'assegnista sviluppa il programma di ricerca assegnatogli, ma può anche svolgere attività didattica in materie inerenti a quel programma, collaborare con gli studenti per la redazione delle tesi di laurea, partecipare alle commissioni degli esami di profitto degli studenti in qualità di cultore della materia. All'assegnista non è nemmeno precluso lo svolgimento di attività complementari a quelle dedotte nel contratto, come il dottorato di ricerca o la docenza a contratto (si veda ad esempio il *Regolamento dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia* del 9 aprile 2003), né lo svolgimento di attività lavorative esterne all'Ateneo di riferimento, purché autorizzate e compatibili con l'attività di ricerca.

Egli ha quindi l'occasione di maturare compensi più elevati rispetto a quanto riceve in ragione del solo assegno di ricerca, e di arricchire ulteriormente la propria professionalità, nel caso in cui riesca a dimostrare di possedere competenza e capacità.

L'assegno di ricerca è quindi uno strumento di "transizione scuola-lavoro" che coniuga alta formazione ed attività lavorativa, e che si rivela perciò di per sé estremamente utile per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

Se si è deciso di inserire questa figura contrattuale all'interno del presente *Dossier*, è perché alcuni meccanismi che ad essa si associano rischiano di renderla, più che strumento di transizione per i giovani, possibile causa di "precarariato a tempo indeterminato" per persone che giovani, ad un certo punto del percorso, non sono più.

Otto anni sono il termine massi-

mo per l'utilizzo di questo contratto con la medesima persona. E poi? Se il giovane assegnista vuole soltanto un po' di esperienza e formazione, non aspetta otto anni per trovare una nuova occupazione. L'assegnista che rimane per tutti ed otto gli anni, ed è ormai adulto, è un aspirante ricercatore, un aspirante professore, che continua a svolgere la propria attività in attesa di un'occasione per fare un salto di qualità: qualità delle tutele connesse al proprio rapporto di lavoro (soprattutto di quelle a carattere previdenziale ed assistenziale), qualità degli strumenti a sua disposizione (si pensi ad esempio all'accesso ai finanziamenti – fondi PRIN, MIUR, Unione Europea – riservati soltanto al personale dipendente dell'istituzione che beneficia del finanziamento), qualità-quantità del compenso.

Quella del contratto di collaborazione ad attività di ricerca è una tappa sostanzialmente obbligata per diventare ricercatore. Da qui si parte, dunque. Ma l'assegnista, per otto anni, rischia di rimanere semplicemente un "precario della ricerca", con l'esperienza e la maturità scientifica che crescono assieme alle responsabilità, ma senza che a crescere siano anche le sue tutele.

Diventano ricercatori soprattutto coloro che, prima di accedere ai ruoli, hanno già dato prova delle loro capacità e si sono fatti conoscere nell'ambiente. Costoro hanno collaborato alle attività accademiche, svolto ricerca e supporto alla didattica, senza essere inseriti nei ruoli, retribuiti attraverso borse di stu-

dio o contratti di collaborazione. E nel nostro sistema universitario l'unica tipologia di personale non inquadrato nei ruoli, ma titolare di collaborazioni coordinate e continuative, è rappresentata dagli assegnisti di ricerca (*La carriera accademica in Italia e in Europa*, cit.).

Il *Nono Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario* del CNVSU segnala come tra i 35 mila assegnisti transitati nel sistema dal 1997 solo il 37% di chi non riveste più tale qualifica è entrato nei ruoli del personale universitario. Di questi, il 79,2% è diventato ricercatore mentre solo il 13% è diventato direttamente professore associato.

Non stupisce allora, tutto ciò considerato, che un assegnista diventi ricercatore all'età media di 36 anni, professore associato a 44 anni, professore ordinario a 50 (*Linee guida del Governo per l'Università*, 6 novembre 2008). L'età media di ingresso nei ruoli è troppo alta.

Diventare ricercatori è il primo passo, ma ci si arriva dopo un percorso durato molti anni, nel mezzo dei quali ad assegni e borse di studio si alternano periodi di infruttuosa attesa dei bandi. Il che non è incoraggiante per un giovane motivato che abbia però l'esigenza di non vivere alla giornata.

Il Consiglio Universitario Nazionale ha individuato chiaramente i rischi che derivano da questo assetto: progressivo generalizzato invecchiamento del corpo docente ed abbassamento della qualità dei giovani reclutati per l'assenza di significative prospettive di

**L'assegno di ricerca è uno strumento di "transizione scuola-lavoro" che coniuga alta formazione ed attività lavorativa**

carriera (*Mozione su fondi e regole di reclutamento*, 11 giugno 2009).

Ciò accade non tanto e non solo per i tagli che molto spesso le Leggi Finanziarie impongono al mondo universitario (da ultima la riduzione del FFO imposta dall'art. 66, commi 13 ss., della l. n. 133/2008). Il problema sembra risiedere piuttosto nelle forti limitazioni al *turnover* disposte (anche) dalla l. n. 133/2008, in palese contrasto con la dichiarata intenzione del Governo di favorire il ricambio generazionale garantendo il reclutamento di un elevato numero di giovani ricercatori (*Linee guida del Governo per l'Università*, cit.).

I docenti universitari, ad esempio, sono esclusi dal pensionamento obbligatorio al raggiungimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni (art. 72, comma 11, l. n. 133/2008).

Inoltre, forti limitazioni sono imposte alle assunzioni per i prossimi anni: nel 2009 ogni 10 ricercatori/professori uscenti si potrà arrivare ad una nuova assunzione; nel biennio 2010-2011 si potrà arrivare a due assunzioni, nel 2012 a 5 assunzioni (art. 66, l. n. 133/2008).

In questo contesto si colloca il problema della previsione, a dire il vero attualmente piuttosto rara, del limite anagrafico per la partecipazione ai concorsi per il conferimento degli assegni di ricerca. Né il legislatore né il Ministero hanno previsto alcun limite d'età per i candidati. Tuttavia, alcuni regolamenti d'Ateneo hanno previsto (Bologna, Firenze) o prevedono (Torino), come avviene in Francia, un limite massimo di età (di solito pari a 35 anni) tra i requisiti soggettivi del candidato.

Tale imposizione, di fonte regolamentare, pone molti dubbi di legittimità, essendo evidente il rischio di contrasto con il generissimo principio di non discriminazione, il quale si traduce nella necessaria garanzia di pari diritti nell'accesso all'impiego.

L'Università di Torino, che ha recentemente introdotto tale limite (attraverso un accordo siglato nel luglio 2007 con la Regione Piemonte, reperibile al sito [www.unito.it](http://www.unito.it)), giustifica la scelta in nome dell'obbiettivo di «privilegiare candidati che possano ancora inserirsi in circuiti tali da portarli, si auspica, a competere efficacemente per posizioni a tempo indeterminato». L'assegno di ricerca può “coprire” l'attività dell'assegnista per otto anni. Proprio per questo, si dice a Torino, «Lo scopo di tale norma è primariamente quello di evitare che venga a crearsi una nuova categoria di precari».

In realtà, se si considera che in Italia le immatricolazioni degli ultra diciannovenni tra il 2001 ed il 2008 sono lievitate, che il conseguimento della laurea specialistica avviene di media a 27 anni (sono entrambi dati del comunicato stampa di Almalaurea, *A dieci anni dal processo di Bologna. Le caratteristiche del capitale umano dell'università: luci ed ombre prima e dopo la Riforma*, 27 maggio 2009) e che per ottenere l'assegno di ricerca è necessario aver maturato una discreta esperienza nell'attività scientifica, è facile comprendere come l'imposizione di un limite di età, in astratto condivisibile ed in alcune Nazioni ben contestualizzato, non tenga conto però di questi dati di fatto, che forse indicano lacune e difetti del sistema universitario italiano, ma che

non per questo possono essere ignorati.

È riduttivo pensare, insomma, che l'assegno di ricerca sia uno strumento di “rodaggio” per i giovani neofiti del mondo accademico, e che limitare l'accesso all'assegno di ricerca ai soli “*under 35*” possa rappresentare un antidoto al diffondersi del precariato.

L'imposizione di un limite anagrafico può impedire che anche un cinquantenne (*sic!*) viva l'instabilità attualmente connessa a questa tipologia contrattuale, ma certo non sembra una soluzione capace di assicurare adeguate prospettive a coloro che intraprendono questo percorso con ambizione e determinazione, né a promuovere, di conseguenza, la validità dello strumento assegno di ricerca.

Il precariato (nel settore universitario) non può essere contenuto “riservandolo” ai soli giovani.

Il precariato, ovvero il risvolto patologico della flessibilità contrattuale, andrebbe eliminato, per tutti ed in maniera efficiente. Ciò potrebbe avvenire attraverso l'elaborazione di nuovi *steps* per la carriera universitaria, e la garanzia di tutele sufficienti anche per il contratto di collaborazione ad attività di ricerca, in modo che

## Dossier Adapt

Dossier n. 2/2009

**Promuovere il lavoro di anziani e pensionati**

**Strumenti e prospettive tra mercato del lavoro e welfare**

in collaborazione con CNA Pensionati

quella dell'assegnista di ricerca sia un'attività lavorativa flessibile, ma depurata dal rischio di instabilità a lungo periodo.

È necessario assicurare ai giovani un più facile *turnover* nelle carriere del settore, ed evitare che i passaggi per l'accesso ai ruoli del personale universitario costituiscano un lungo calvario che, iniziato con l'entusiasmo e la determinazione, termini per assenza di reali prospettive di realizzazione anche per i più capaci.

Il contratto di collaborazione ad attività di ricerca costituisce un'occasione preziosa per la for-

mazione di figure altamente qualificate, che al termine del loro percorso «oltre al prezioso contributo nelle attività di ricerca e di didattica di Ateneo» avranno «sviluppato qualità come autonomia, flessibilità e *problem solving*, acquisito capacità di implementare nuove soluzioni, utilizzo di nuove tecnologie e rapidità nell'acquisizione di *know-how* e fatto proprie conoscenze quali la pianificazione di attività di R&S e gestione e coordinamento di risorse economiche ed umane» (F. Mauriello, *Verso il monitoraggio degli esiti occupazionali dei dottori di ricerca*, XI Inda-

gine sulla condizione occupazionale dei laureati, in [www.alma-laurea.it](http://www.alma-laurea.it)).

Le opportunità di crescita per chi intraprende il percorso delineato sono perciò molte, ma è indispensabile, per la crescita economica del Paese oltre che da un punto di vista politico-sociale, garantire adeguate e valide prospettive a chi dimostri di aver colto e messo a frutto quelle opportunità.

**Giulia Beltrame**

Assegnista di Ricerca  
Università degli Studi  
di Modena e Reggio Emilia

## Approfondimenti e documentazione

*a cura dell'Osservatorio Lavoro nella pubblica amministrazioni*

Per ulteriori approfondimenti si veda il sito [www.adapt.it](http://www.adapt.it), sezione **dalla A alla Z**, voce *Lavoro Pubblico*, e le pagine dell'Osservatorio **Lavoro nelle pubbliche amministrazioni**.

Si segnalano inoltre:

- Almalaurea, *A dieci anni dal processo di Bologna. Le caratteristiche del capitale umano dell'università: luci ed ombre prima e dopo la Riforma*, 27 maggio 2009.
- Circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 6 luglio 2009, n. 63, *Anno scolastico 2009/2010 – adeguamento degli organici di diritto alle situazioni di fatto*.
- Cisl FP (a cura di), *Punti di forza e punti di debolezza della pubblica amministrazione: indagine tra i dipendenti pubblici. Rapporto di ricerca*, Cisl FP, maggio 2009.
- D.P.R. 20 marzo 2009, n. 81, *Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133* (in *GU*, 2 luglio 2009, n.151).
- Formez, *Monitoraggio dei contratti di lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione*, aprile 2009.
- Gentile Michele, *Un dossier sulla consistenza del precariato nelle pubbliche amministrazioni. A scanso di equivoci*, Dipartimento Funzione Pubblica Cgil, 4 marzo 2009, Roma.
- Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Il personale con contratto di lavoro flessibile nella P.A.*, 10 marzo 2009.
- MIUR, *10 anni di scuola statale: a.s. 1998/1999 – a.s. 2007/2008. Dati fenomeni e tendenze del sistema di istruzione*, febbraio 2009.
- MIUR, *La scuola statale: sintesi dei dati. Anno scolastico 2008/2009*, maggio 2009.
- MIUR, *Osservatorio sulle graduatorie 2007. Dalle graduatorie permanenti alle graduatorie ad esaurimento*, luglio 2008.
- Trellle, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, dicembre 2006, n. 6.

Il Dossier è realizzato in collaborazione con i soci di Adapt

ABI • ACLI • Ali S.p.A. • Alleanza Lavoro • ANCC-Coop • ANCE • Assaereo • Associazione Industriali della Provincia di Vicenza • Assolavoro • Banca Popolare dell'Emilia Romagna • Barilla G. e R. F.lli S.p.A. • Campagnolo S.r.l. • CIA • CISL • CISL FP • CNA • CNA Modena • CNA Pensionati • Comune di Milano • Confagricoltura • Confapi • Confartigianato • Confcommercio • Confcooperative • Confesercenti • Confindustria • Confindustria Belluno Dolomiti • Confindustria Bergamo • Confsal • Coopfond/Legacoop Nazionale • Cremonini S.p.A. • CSQA Certificazioni S.r.l. • Electrolux Zanussi Italia S.p.A. • Esselunga S.p.A. • Fastweb S.p.A. • Federalberghi • Federdistribuzione • Federmeccanica • Federtrasporto • Fiat S.p.A. • FILCA-CISL • FIPE • Fondazione Studi Consulenti del Lavoro • Fondirigenti • Formedil • Gevi S.p.A. • Gi Group S.p.A. • Gruppo Manutencoop • IKEA Italia Retail S.r.l. • Il Sole 24 Ore S.p.A. • INAIL • INPS • Isfol • Italia Lavoro S.p.A. • MCL • Metis S.p.A. • Micron Technology Inc. • Obiettivo Lavoro S.p.A. • Poste Italiane S.p.A. • Provincia di Verona • Randstad Italia S.p.A. • Telecom Italia S.p.A. • UGL • UIL • Umana S.p.A. • Unindustria Bologna • Unindustria Treviso

### Direzione

Francesco Verbaro (Direttore responsabile), Michele Tiraboschi (co-Direttore)

### Redazione

Pasquale Andreozzi, Giacomo Barbeta, Maria Barilà, Giulia Beltrame, Michele Camisasca, Maria Rosa Casuale, Sebastiano Conti Nibali, Concetta Croce, Fabio Di Spigno, Paola Fuso (Coordinatore di redazione), Giada Giannetti, Valentina Lostorto, Marco Lovo, Cecilia Maceli, Maddalena Magni (Art director), Raffaele Mancuso, Emmanuele Massagli (Redattore capo), Giovanna Molè, Luigi Oliveri, Marco Orlando, Rosalia Pipia, Gianluca Puliga, Giuseppe Raffa, Luca Sabatini, Riccardo Sisti

Dossier Adapt – Pubblicazione on-line della Collana Adapt

Approfondimento sui temi delle relazioni industriali e di lavoro – Numero 8 del 13 luglio 2009

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena