



SEMPRE più spesso il reclutamento di personale della Pubblica Amministrazione si rivolge a figure professionali vincolate per una durata limitata e capaci di far fronte in modo flessibile ai mutevoli fabbisogni dell'amministrazione, in un'ottica di reperimento delle risorse umane rispondente a logiche di progettualità, di programmazione e di convenienza economica.

La frequenza del ricorso all'istituto del contratto di lavoro a tempo determinato è però vivacemente contestata con riguardo al fenomeno delle ripetute assunzioni a termine, troppo spesso divenute strumento di precarizzazione anziché di ingresso stabile nel mercato del lavoro.

A tal fine, la Legge Finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296) ha previsto la possibilità di rendere stabili, attraverso l'assunzione a tempo indeterminato, alcune tipologie di rapporti di lavoro atipici nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Per lo specifico caso dei rapporti di lavoro a tempo determinato del personale non dirigente, il percorso di stabilizzazione delineato (art. 1, co. 519) si incentra sul possesso di determinati requisiti (anzianità di servizio presso la P.A. per tre anni, anche non continuativi; assunzione attraverso una procedura di selezione avente natura concorsuale o, comunque, prevista da norme di legge).

Si pone, comunque, la questione se esistano limiti sanzionabili alla reiterazione dei rinnovi contrattuali a termine con lo stesso o con più soggetti. Il che evidentemente implica un'analisi preliminare delle ragioni che giustificano il ricorso al contratto a tempo determinato.

La disciplina del comparto pubblico, come noto, si differenzia da quella prevista per il settore privato, secondo la quale per la legittima stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato è necessaria la sussistenza di ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive (art. 1, co. 1, dlgs 6 settembre 2001, n. 368).



Specializzato in consulenza e assistenza legale su lavoro, previdenza e sindacale

DIMENSIONE LAVORO

a cura del Centro Ricerche e Formazione

Presidente Maria Novella Bettini



Contratto a termine senza fine

Gli eterni precari della pubblica amministrazione

In particolare, per il settore pubblico, l'art. 36 del dlgs. 30 marzo 2001, n. 165, afferma che:

1. le P. A. «si avvalgono... delle forme contrattuali e flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa» (co.1);

2. la materia dei contratti a tempo determinato è disciplinata dai contratti collettivi nazionali di lavoro in applicazione della normativa sul contratto a termine prevista per il settore privato (co.1);

3. le amministrazioni possono attivare i contratti a termine (co. 1bis, introdotto dalla l. 9 marzo 2006, n. 80):

a) «solo per esigenze temporanee ed eccezionali»;

b) «previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea»;

c) «previa valutazione circa l'opportunità di attivazione» di contratti di somministrazione a tempo determinato di personale, «ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi».

Vi sono perciò due fondamentali differenze fra settore privato e pubblico.

D) Prima differenza: temporaneità ed eccezionalità.

● A differenza del settore pubblico, nel settore privato le ragioni che giustificano il ricorso al contratto a termine non contemplano, né la temporaneità, né l'eccezionalità.

II) Seconda differenza:

no alla conversione per i contratti a termine conclusi nel settore privato, nel caso di illecita reiterazione, opera la trasformazione in contratto a tempo indeterminato:

● Per i contratti a termine conclusi nel settore pubblico, invece, non si applica la

La possibilità di chiedere i danni

conversione del rapporto, ma si applica una tutela risarcitoria, (anche se non espressamente riferita alla reiterazione). In particolare la legge (art. 36, dlgs. n. 165/2001) specifica che il lavoratore interessato ha diritto «al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative» (co.2). Inoltre, le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a titolo di risarcimento del danno «nei confronti dei dirigenti responsabili qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave» (co.2).

● **Questione.** Si è così posta la rilevante questione applicativa se debba considerarsi «in violazione di di-

sposizioni imperative» e, quindi, illecita e, perciò, fonte di risarcimento di danno, la «reiterazione soggettiva» di contratti a termine.

● **Risposta.** La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si è più volte pronunciata in tema di rinnovo dei contratti a termine, ribadendo la centralità del lavoro a tempo indeterminato come «forma comune dei rapporti di lavoro».

Se ne è dedotta la preferenza nei confronti del contratto a tempo indeterminato, confermata dalla previsione che il primo contratto a termine deve essere stipulato solo in presenza di ragioni obiettive, il che deporrebbe per il perdurante carattere eccezionale e dero-



gatorio del lavoro a termine e per la necessità di prevenire l'utilizzazione abusiva di contratti successivi a tempo determinato.

Coerentemente, la Corte di Giustizia (7 settembre 2006) ha affermato la possibilità, per una normativa nazionale che esclude la trasformazione dei contratti a termine in rapporti a tempo indeterminato, di prevedere «un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare, un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico».

Più specificamente, la Corte ha chiarito che la «conversione» non è imposta dalla normativa comunitaria, affermando che:

● in mancanza della «conversione», è comunque necessario che l'ordinamento nazionale preveda, in caso di avvenuta «utilizzazione abusiva di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi», altre misure «adeguate per far fronte ad una siffatta situazione, misure che devono rivestire un carattere non soltanto proporzionato, ma altresì sufficientemente effettivo e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme», con «garanzie equi-

valenti di tutela del lavoratore», «al fine di sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto comunitario».

● «una normativa nazionale (...), che prevede il risarcimento del danno subito dal lavoratore a causa del ricorso abusivo da parte della Pubblica Amministrazione ad una successione di contratti o rapporti a tempo determinato, sembra prima facie soddisfare i requisiti ricordati»; «tuttavia spetta al giudice del rinvio valutare in quale misura le condizioni di applicazione, nonché l'attuazione effettiva dell'art. 36, co. 2, prima frase, del dlgs. n. 165/2001, ne fanno uno strumento adeguato a prevenire e, se del caso, a sanzionare l'abusivo utilizzo da parte della Pubblica Amministrazione di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato».

In altri termini, spetta al giudice verificare se il risarcimento del danno costituisce realmente una misura «adeguata» proporzionata, «sufficientemente effettiva e dissuasiva», con una «tutela equivalente» per il lavoratore, in caso di abusiva «precarizzazione» da parte della P.A.

Si tratta allora di valutare se il risarcimento del danno compensi o meno la mancata applicazione del principio della conversione del rapporto. In caso di risposta affermativa, si apre una casistica risarcitoria assai ampia, che consente al prestatore di lavoro di aspirare ad un risarcimento per il danno subito alla dignità, all'immagine, alla reputazione, alla professionalità, alla perdita di ulteriori occasioni di lavoro, senza, tuttavia, forme automatiche di risarcimento sotto il profilo dell'effettiva sussistenza del danno o della sua quantificazione.

Il risarcimento riguarda cioè il danno da perdita dell'occupazione a tempo indeterminato, sia sotto il profilo patrimoniale (danno emergente e lucro cessante), che sotto quello non patrimoniale (danno alla vita di relazione e alla professionalità, danno biologico ed eventualmente anche morale).

Maria Novella Bettini
Docente di Diritto
del Lavoro
Università del Molise

Per informazioni

Tel. e fax
(mercoledì 12-14)
0874/414177
Viale Manzoni, 30
86100 Campobasso
www.cref.it
info@cref.it