

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

Vi sono alcuni settori dove per definire l'accesso al lavoro a tempo indeterminato provenendo da quello a tempo determinato l'utilizzo del termine "stabilizzazione" è *improprio* poiché i rapporti di lavoro a termine costituiscono l'unica modalità di accesso (o quella largamente preponderante) al contratto a tempo indeterminato.

Ci si riferisce in particolare alle Forze armate e ai Corpi di polizia che hanno impiegato nel 2022 l'8,1% del totale dei dipendenti che non lavora nella pubblica amministrazione a tempo indeterminato (vedi tabella 4.1). Tale personale è impiegato come allievo o volontario in ferma prefissata e il suo inserimento nel personale in servizio permanente effettivo avviene esclusivamente per concorso su contingenti stabiliti con decreto.

Analogamente improprio è il termine stabilizzazioni per definire l'accesso a tempo indeterminato degli insegnanti, del personale amministrativo della Scuola e dell'AFAM e degli assegnisti di ricerca.

Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, questi lavoratori non di ruolo sono il 67,3% di quelli con contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni. La quota è in forte crescita; nel 2018 costituiva il 55,9% del totale. Il personale non stabile copre le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno, ovvero quelle che restano scoperte a causa, ad esempio, di maternità, infortuni o, come accaduto di recente, per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Il termine stabilizzazioni assume invece valenza compiuta con riferimento al personale flessibile che opera presso il comparto della Sanità (50.194 unità) e in quello delle Funzioni locali (27.759 unità).

Le risultanze del conto annuale consentono di evidenziare gli effetti della normativa, ivi inclusa quella regionale, introdotta per le stabilizzazioni.

Le principali norme nazionali di riferimento per le stabilizzazioni del personale precario sono le seguenti:

- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) art. 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) art. 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97
- D.L. 1° luglio 2009 n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 art. 17 commi 10, 11 e 12
- Legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), che con l'articolo 1, comma 401, ha modificato l'articolo 35 del d.lgs.165/2001

- D.L. 31 agosto 2013 n. 101 convertito dalla legge 125/2013, art. 4 commi 6 e 6 quater
- D.lgs. n. 75/2017, articolo 20
- Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) art. 1 commi, 446, 447 e 448
- Legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020) art. 1, commi 495 e 497
- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 articolo 1, comma 268, lettera b) (legge di bilancio 2022)
- D.L. 9 agosto 2022, n. 115 convertito in legge 21 settembre 2022, n. 142 articolo 35-bis
- Legge del 29 giugno 2022 n. 78 articolo 4 bis
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 articolo 1, comma 528 (legge di bilancio 2023)
- Legge 21 aprile 2023, n. 41 di conversione del D.L. 13/2023 (Decreto PNRR 3)
- Legge 10 agosto 2023, n. 112 di conversione del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75

Dal 2007 si sono succedute numerose leggi di stabilizzazione, sia di carattere generale sia relative a settori specifici. Insieme a queste misure *una tantum*, a partire dal 2013, si è anche disciplinata in ogni concorso pubblico l'istituzione a regime di una riserva di una quota di posti per il personale con contratto di lavoro a termine. L'ultimo piano di stabilizzazione, messo in atto con l'articolo 20 del d.lgs. 75/2017, si basa su un sistema simile a quello determinato dalle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 e ha previsto due modalità di immissione nei ruoli delle PP.AA. del personale precario disciplinate dal comma 1 e dal comma 2 del citato articolo 20, il cui testo vigente si riporta di seguito:

Comma 1. *“Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2023, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che posseda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2021, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”.*

Comma 2. *“Fino al 31 dicembre 2024, le amministrazioni possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato*

accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possenga tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2024, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso”.

Gli interventi del legislatore hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando, a partire dal 2007, un numero complessivo di stabilizzazioni di 119.349 unità.

Tale processo è stato intenso negli anni 2007-2011 e negli ultimi tre anni. L'ampliamento della platea dei soggetti stabilizzabili operato nel 2017 ha contribuito all'incremento del numero di personale immesso nei ruoli attraverso le procedure di stabilizzazione.

Nella tabella 4.8 sono riportate le assunzioni effettuate nei diversi anni a seguito delle stabilizzazioni del personale.

In virtù della loro più veloce realizzazione rispetto alle ordinarie procedure di reclutamento a tempo indeterminato, nel comparto della Sanità c'è stato un massiccio ricorso ai contratti flessibili come risposta alla pressione creata dall'emergenza Covid-19 sulle strutture sanitarie. Gli effetti della tempestiva emanazione di una normativa di settore che consente la stabilizzazione del personale flessibile reclutato sono già visibili nel 2022.

Come detto, negli ultimi anni gli interventi di stabilizzazione hanno riguardato soprattutto il comparto delle Funzioni locali e della Sanità che sono i principali utilizzatori del personale con contratto di lavoro flessibile.

Nella rilevazione, le stabilizzazioni si riferiscono al numero di unità di personale assunte a tempo indeterminato mentre il personale con contratto flessibile è espresso in “unità annue”. Una sola di tali unità si può riferire a più persone che hanno lavorato per frazioni d'anno. Di conseguenza, le persone effettivamente assunte attraverso le stabilizzazioni potrebbero essere più elevate della differenza fra le unità annue di personale flessibile rilevabili fra due anni contigui.

Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni dal 2007 al 2022

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2007	Stabilizzati	2.723	6.406	689	939	63	8	10.828

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2008	da contratto a tempo determ.	3.850	7.310	2.386	7.629	116	1.010	22.301
2008	da LSU	-	2.759	2	268	-	-	3.029
2009	da contratto a tempo determ.	967	4.407	1.308	6.731	52	-	13.465
2009	da LSU	-	2.414	-	68	-	-	2.482
2010	da contratto a tempo determ.	279	2.538	755	4.843	213	-	8.628
2010	da LSU	-	1.421	84	50	-	-	1.555
2011	da contratto a tempo determ.	335	5.655	108	2.489	33	1	8.621
2011	da LSU	-	313	-	58	-	-	371
2012	da contratto a tempo determ.	13	266	357	1.640	37	-	2.313
2012	da LSU	-	153	-	16	-	-	169
2013	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	49	2	38	-	-	95
2013	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	24	4	17	-	-	45
2013	da LSU	-	180	49	39	-	-	268
2014	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	58	10	32	-	2	103
2014	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	493	52	318	10	-	873
2014	da LSU	99	149	3	138	1	-	390
2015	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	56	18	47	25	2	-	148
2015	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	329	70	29	10	-	438
2015	da LSU	-	150	10	65	2	-	227
2016	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	48	3	115	1	-	168
2016	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	653	66	343	1	-	1.063
2016	da LSU	-	69	6	103	3	-	181
2017	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	111	-	12	-	-	124
2017	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	201	390	338	163	159	-	1.251
2017	da LSU	90	318	2	366	-	-	776
2018	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	3	83	-	68	4	-	158
2018	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	253	163	126	2	-	544
2018	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	169	2.155	2.134	3.868	14	-	8.340
2018	da LSU	2	646	7	368	-	-	1.023

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2019	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	5	226	-	29	13	-	273
2019	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	18	5.120	997	1.041	33	-	7.209
2019	da LSU	199	3.561	-	35	-	-	3.795
2020	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	158	195	9	92	7	-	461
2020	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	7	2.183	463	3.029	53	-	5.735
2020	da LSU	20	2.028	14	361	6	-	2.429
2021	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	142	583	35	79	5	-	844
2021	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	134	1.375	393	2.289	11	-	4.202
2021	da LSU	23	4.098	62	231	1	-	4.415
2022	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	148	88	187	26	-	455
2022	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	70	1.247	608	3.484	11	-	5.420
2022	da LSU	4	670	1	130	-	-	805
TOTALE		9.582	61.252	11.325	41.951	889	1.021	119.349

Per le regioni e i comuni, il d.l. n. 101/2013, all'articolo 4, comma 6-quater, ha previsto per gli anni dal 2013 al 2016, una priorità per le assunzioni a tempo indeterminato del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Nello specifico, si tratta del personale che, a seguito delle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 ha conseguito la trasformazione del contratto di collaborazione coordinata e continuativa in contratto di lavoro a tempo determinato.

La legge di stabilità 2015, all'art. 1, comma 426, proroga poi al 31 dicembre 2018 il comma 6 del d.l. n. 101/2013, per dare priorità alla ricollocazione del personale in esubero delle Province, mentre negli ultimi anni ha avuto particolare rilevanza la stabilizzazione del personale LSU/LPU.

LA SPESA

Quando la prestazione lavorativa viene resa nella parte finale dell'anno, il pagamento totale o parziale della retribuzione può trovare la sua regolazione nell'esercizio successivo. In tali casi la spesa sostenuta dalle amministrazioni per il lavoro flessibile può essere disallineata temporalmente rispetto all'utilizzo del personale.