



Università degli Studi di Firenze

Area Risorse Umane
Ufficio Gestione del Rapporto di Lavoro del Personale Tecnico- Amministrativo e dei Collaboratori ed
Esperti Linguistici

Firenze, 12 ottobre 2009
Prot. n. 68452

AI RESPONSABILI DELLE UADR
AI DIRIGENTI
SEDE

Circolare n. 33/2009

**Oggetto: Direttiva in tema di contratti di lavoro flessibile ed autonomo –
Aggiornamento alla luce della Legge 18 giugno 2009, n. 69 e della Legge 3 agosto
2009, n. 102.**

1. PREMESSA.....	p. 1
1. CONTRATTI DI LAVORO SUBORDINATO A TERMINE.....	p. 1
1.1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	p. 1
1.2 PROCEDURA PER L'ATTIVAZIONE O PROROGA DI UN CONTRATTO A TERMINE.....	p. 3
2. CONFERIMENTO DI INCARICHI DI LAVORO AUTONOMO.....	p. 3
2.1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	p. 3
2.2 PROCEDURA PER IL CONFERIMENTO DELL'INCARICO.....	p. 5

Alla luce dei recenti interventi normativi e giurisprudenziali si forniscono nuove indicazioni in materia di ricorso ai contratti di lavoro flessibile ed autonomo, che sostituiscono le linee guida contenute nelle direttive rettorali del 21.12.07 e del 25.07.08.

Fermo restando il principio secondo il quale la pubblica amministrazione, "per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario" assume esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, si riporta di seguito la disciplina e l'iter da seguire in caso di attivazione di contratti a termine e di collaborazione.

1. CONTRATTI DI LAVORO SUBORDINATO A TERMINE.

1.1 Quadro normativo di riferimento

Per effetto delle previsioni contenute nell'art. 36 D.Lgs n. 165/2001 e nel D.Lgs 368/01, si può ricorrere ai contratti di lavoro subordinato a termine nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza, nonché delle procedure di reclutamento vigenti, solo per esigenze

di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo di natura temporanea ed eccezionale.

E' necessaria la contemporanea sussistenza dei due requisiti della temporaneità ed eccezionalità dell'esigenza che, in mancanza di ulteriori indicazioni da parte del legislatore, devono essere valutate caso per caso, nell'ambito delle seguenti tipologie:

- situazioni che traggono la loro origine da vicende legate al lavoratore: es. assenze per maternità, per aspettative giuridicamente qualificate quali il mandato parlamentare, dottorato di ricerca, lunghi periodi di malattia;
- esigenze di tipo organizzativo: es. sperimentazione di nuovi servizi/attività richieste dalla legge, inaspettato innalzamento dei carichi di lavoro, accordi di programma, finanziamenti relativi ad un progetto.

Come specificato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel parere n. 49/08, *"riguardo l'eccezionalità occorre precisare che non va intesa in termini di imprevedibilità, quanto piuttosto di straordinarietà. La previsione è di rafforzamento del concetto stesso di temporaneità, escludendo che l'esigenza possa avere un carattere riconducibile ad un bisogno permanente"*.

La legge 3 agosto 2009, n. 102 all'art. 17, comma 26, lett. b), introduce una importante modifica all'art. 36, comma 3, del D.Lgs. n. 165/01 ed elimina la disposizione secondo cui la Pubblica Amministrazione non può avvalersi dello stesso lavoratore, con più tipologie contrattuali, per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

Sostituisce detta disposizione con l'obbligo per le PA di redigere un rapporto annuale da trasmettere entro il 31 gennaio di ogni anno anche alla Funzione Pubblica sulle tipologie di contratti flessibili utilizzate, sulla base di istruzioni fornite con apposita Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

Viene espressamente prevista (da una nuova disposizione inserita nell'art. 7, comma 6, del D.Lgs 165) la comunicazione anche delle collaborazioni.

Limiti temporali al rapporto a termine vengono invece imposti dal D.Lgs. 368/2001. In particolare l'art. 4 prevede che la proroga è ammessa una sola volta e a condizione che sia richiesta da ragioni oggettive e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato; in tal caso la durata complessiva del rapporto a termine non potrà essere superiore ai tre anni. L'onere della prova relativa all'obiettiva esistenza delle ragioni che giustificano l'eventuale proroga del termine stesso è a carico del datore di lavoro.

L'art. 5, comma 4 bis, dello stesso Decreto prevede un limite massimo di 36 mesi nella successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore. I 36 mesi sono comprensivi di proroghe e rinnovi che vengono conteggiati indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro.

Resta confermata la disciplina secondo la quale la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione.

Pertanto il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative e le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave.

1.2 Procedura per l'attivazione o proroga di un contratto a termine

Alla luce delle novità normative richiamate, si riportano di seguito le indicazioni procedurali relative all'attivazione ed alla proroga di tale tipologia contrattuale.

In via preliminare, resta fermo l'obbligo di attingere a graduatorie vigenti, qualora il profilo richiesto corrisponda a quello per cui è stato bandito il relativo concorso. Ove ciò non sia possibile, si potrà procedere ad attivare una nuova procedura selettiva.

In entrambi i casi la richiesta da inviare all'Area Risorse Umane, deve contenere le seguenti indicazioni:

1. numero unità di personale,
2. categoria, area e regime di impegno,
3. motivi della richiesta, con particolare riguardo alle attività da svolgere nell'ambito di programmi di ricerca, dell'attivazione di infrastrutture tecniche complesse o realizzazione di specifici progetti di miglioramento dei servizi offerti. In caso di sostituzione di personale assente andrà indicato il nominativo del dipendente da sostituire e la causa della sua sostituzione,
4. descrizione dell'attività da svolgere,
5. spesa complessiva e relativa copertura finanziaria.

2. CONFERIMENTO DI INCARICHI DI LAVORO AUTONOMO

2.1 Quadro normativo di riferimento

La disciplina di riferimento è costituita dall'art. 7, comma 6 (come novellato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69) e comma 6 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che ha ad oggetto l'affidamento di qualsiasi incarico di collaborazione, sia che si qualifichi come incarico di studio, di ricerca o di consulenza, ovvero di tipo occasionale o coordinato e continuativo.

E' consentito conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata a condizione che con essi occorra soddisfare esigenze legate allo svolgimento di:

- progetti di ricerca e di innovazione tecnologica, per i quali ben può essere ricompresa anche un'attività amministrativa-contabile, purché la prestazione sia effettivamente pertinente allo scopo del progetto e fermo rimanendo il divieto di simulazione;
- attività di tutorato finalizzate ad assistere ed orientare gli studenti nell'ambito di specifiche attività formative aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, quali Master universitari, Corsi di Perfezionamento e Corsi di formazione e aggiornamento professionale;
- attività di orientamento post-universitario, volte all'inserimento nel mondo del lavoro e delle professioni.

Non è consentito affidare incarichi per l'espletamento di attività che rientrano nell'ambito delle funzioni di tutorato previste dall'art. 13 della legge 341/1990 e che si configurano quindi come attività che le Università sono ordinariamente tenute a svolgere.

Il ricorso a tali tipologie contrattuali è in ogni caso rivolto a soddisfare esigenze cui l'Università non può far fronte con personale in servizio ed è ammesso in presenza dei seguenti presupposti:

- a. l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'Università e ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità della struttura conferente;
- b. la struttura deve aver preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, mediante una reale ricognizione;
- c. la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- d. devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto, modalità di svolgimento della prestazione e compenso;
- e. l'incarico può essere affidato solamente ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria; si può prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da:
 - professionisti iscritti in ordini o albi;
 - soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali o dell'attività informatica;
 - soggetti che operino a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Resta ferma la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

Per quanto riguarda il significato dell'espressione "specializzazione anche universitaria" la Circolare n. 3/2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica afferma che deve ritenersi *"quale requisito minimo necessario il possesso della laurea magistrale o del titolo equivalente attinente all'oggetto dell'incarico. Non sono tuttavia da escludere percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale."*

La Corte dei Conti (deliberazione 28/ 2008 e 37/2009) ha peraltro chiarito che *"la specializzazione richiesta, per essere comprovata, deve essere oggetto di accertamento in concreto condotto sull'esame di documentati curricula."*

Il mero possesso formale di titoli non sempre è necessario o sufficiente a comprovare l'acquisizione delle richieste capacità".

2.2 Procedura per il conferimento dell'incarico

Il conferimento di un incarico richiede l'esperimento di una procedura comparativa volta alla selezione del collaboratore, ai sensi del comma 6 bis dell'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001.

Secondo quanto previsto dalla Circolare n. 3/2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica la procedura comparativa è sempre obbligatoria anche per le collaborazioni occasionali fatto salvo quelle *"che si esauriscono in una sola azione o prestazione, caratterizzata da un rapporto "intuitu personae" che consente il raggiungimento del fine, e che comportano, per loro stessa natura, una spesa equiparabile ad un rimborso spese, quali ad esempio la partecipazione a convegni e seminari, la singola docenza, la traduzione di pubblicazioni e simili"*.

La Corte dei Conti (nella Deliberazione n. 37/2009 citata) ha ribadito il principio per cui nell'affidamento di incarichi di collaborazione **"il ricorso a procedure concorsuali deve essere generalizzato e che da esse può prescindersi solo in circostanze del tutto particolari** e cioè:

- procedura concorsuale andata deserta;
- unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo;
- assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale.

Il bando di selezione deve essere pubblicato sul sito Web dell'Ateneo e della struttura interessata ed affisso all'Albo della struttura medesima per un periodo di tempo non inferiore a 15 giorni. Esso deve contenere i seguenti elementi:

- definizione circostanziata dell'oggetto dell'incarico da svolgere, con riferimento ad un determinato progetto, programma di attività o fase di esso, indicandone in sintesi i contenuti;
- specifici requisiti culturali e professionali richiesti per lo svolgimento della prestazione, corrispondenti ad una professionalità elevata (natura altamente qualificata della prestazione), nonché ad una particolare e comprovata specializzazione anche universitaria;
- indicazione delle specifiche attività che il collaboratore è chiamato a svolgere nelle ipotesi in cui si prescinda dal requisito della comprovata specializzazione universitaria (professionisti iscritti in ordini o albi, soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali o dell'attività informatica, soggetti che operino a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276);
- motivazioni che giustificano la necessità del ricorso all'affidamento a soggetto esterno all'Ateneo, in particolare l'impossibilità di farvi fronte con il personale in servizio presso la struttura;
- durata dell'incarico, indicandone l'inizio e la fine;
- luogo dell'incarico e modalità di realizzazione del medesimo;
- compenso complessivo lordo percipiente stabilito per la prestazione (attestandone la congruità in relazione all'attività richiesta) e modalità di pagamento;
- costo totale della collaborazione, comprensivo di tutti gli oneri a carico dell'Amministrazione, con indicazione della fonte di finanziamento.
- termine e modalità per la presentazione delle domande;
- contenuto del colloquio;
- data del colloquio, da fissarsi non prima di 8 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione dell'avviso di selezione, ovvero, se non indicato nel medesimo avviso, da rendere noto successivamente ai candidati almeno 8 giorni prima del colloquio stesso mediante pubblicazione sul sito sul sito Web dell'Ateneo ed affissione all'Albo della struttura interessata.

Giova ricordare infine che, secondo quanto disposto dal comma 1 dell'art. 25 l. n. 724/1994, *"al personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (ora comma 2 dell'art. 1 del D.Lgs. n. 165/01), che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti, non possono essere conferiti incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio"*.

L'Area Risorse Umane potrà svolgere a richiesta delle strutture attività di consulenza per la predisposizione dei bandi di procedura comparativa.

Si coglie l'occasione per ricordare che l'inserimento nel sistema informatico CIA dell'incarico deve avvenire contestualmente al conferimento dello stesso. Il rispetto di tale tempistica risulta ancora più importante dopo l'entrata in vigore della legge 3 agosto 2009, n. 102 che, come già precisato, ha introdotto l'obbligo per le PA di redigere un rapporto annuale da trasmettere anche alla Funzione Pubblica sulle tipologie di contratti flessibili utilizzate, incluse le collaborazioni. Poiché i dati inseriti nel sistema CIA costituiscono la base informativa che verrà utilizzata per la redazione di tale rapporto, solamente il corretto e tempestivo inserimento degli incarichi da parte di tutte le strutture potrà consentire la redazione completa e corretta del rapporto stesso.

sf/an/JCF

IL RETTORE
(Prof. Augusto Marinelli)