

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

### DIRETTIVA 8 maggio 2002

**Direttiva sul raccordo tra le finalita' dell'art. 19 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, in tema di assunzioni di personale in pubbliche amministrazioni, e finalita' della normativa sui contratti di formazione e lavoro.**

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA  
E PER IL COORDINAMENTO DEI SERVIZI  
DI INFORMAZIONE E SICUREZZA

... indirizzi omessi ...

Sono pervenuti, al Dipartimento della funzione pubblica, numerosi quesiti relativi al raccordo tra l'art. 19 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, concernente il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato per l'anno 2002 nelle pubbliche amministrazioni ivi menzionate, e la normativa generale in tema di contratti di formazione e lavoro, prevista dall'art. 3 del decreto-legge n. 726/1984, convertito dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, e ora applicabile anche nelle pubbliche amministrazioni ai sensi e con le modalita' di cui all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dei contratti collettivi conseguenti.

In particolare, sono stati posti quesiti sul come raccordare, con il regime di blocco delle assunzioni previsto dall'art. 19 della citata legge n. 448, lo spirito di favore che la legislazione sui rapporti di formazione e lavoro manifesta verso la stabilizzazione di tali rapporti mediante loro conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato al termine del periodo formativo o nei dodici mesi immediatamente successivi.

La disciplina sui contratti di formazione e lavoro prevede, per quanto qui specificamente interessa, che i lavoratori che abbiano svolto attivita' di formazione e lavoro possono essere assunti a tempo indeterminato, con richiesta nominativa, entro dodici mesi dalla cessazione del rapporto per l'espletamento di attivita' corrispondenti alla formazione conseguita. La disposizione consente, percio', al datore di lavoro pubblico, di utilizzare le risorse gia' formate senza dover attivare ulteriori procedure concorsuali pubbliche per la copertura di posti a tempo indeterminato, sul presupposto che tali procedure sono gia' state svolte precedentemente alla stipulazione dei contratti di formazione e ferma restando - naturalmente - la necessita' di rispettare le norme in tema di programmazione delle assunzioni di cui all'art. 39 della legge n. 449 del 1997.

Questa normativa manifesta, percio', un indubbio favor per la stabilizzazione del rapporto, ovvero per la sua trasformazione da rapporto temporaneo con finalita' mista di formazione e lavoro in rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Sennonche', la realizzazione di questa finalita' legislativa risulterebbe apparentemente preclusa - nell'anno 2002 - dal blocco delle assunzioni a tempo indeterminato di cui all'art. 19 della legge n. 448 gia' citata, quanto meno per i rapporti di formazione e lavoro conclusi nei dodici mesi antecedenti al 1 gennaio 2002 o che in tale anno giungano a conclusione. Inoltre, dall'impossibilita' di assunzione a tempo indeterminato entro il termine di dodici mesi dalla conclusione del periodo di formazione-lavoro deriverebbe la necessita', per l'amministrazione, di rinnovare completamente, in seguito, in relazione ad eventuali nuove assunzioni per lo stesso tipo di professionalita', le procedure concorsuali pubbliche, con rinuncia al vantaggio di utilizzare le risorse gia' specificamente preparate durante il periodo di formazione e lavoro.

In definitiva, il raffronto tra la disciplina relativa ai contratti di formazione e lavoro e la normativa piu' volte citata sul blocco delle assunzioni nel 2002 mostra l'esigenza di individuare meccanismi ottimali di raccordo tra le finalita' di contenimento della spesa sottese all'art. 19 della legge finanziaria e le funzioni tipiche del contratto di formazione e lavoro, quali sono la facilitazione all'inserimento lavorativo dei giovani mediante una loro concreta formazione professionale "sul campo" e, specialmente per le professionalita' piu' elevate, la preparazione specialistica di risorse umane destinate potenzialmente ad essere riassunte in forma stabile, nella stessa organizzazione presso la quale si e' svolta l'esperienza mista formativo-professionale, attraverso meccanismi di scelta semplificati.

Un'altra esigenza di raccordo tra la normativa generale sui contratti di formazione e lavoro e il divieto di assunzione a tempo indeterminato contenuto nell'art. 19 della legge finanziaria si pone con riguardo alla previsione dell'art. 8, comma 6, della legge n. 407/1990, come modificato dall'art. 16, comma 11, del decreto-legge n. 299/1994, convertito dalla legge 19 luglio 1994, n. 451.

Tale ultima disposizione subordina la possibilita', per il datore di lavoro, di stipulare nuovi contratti di formazione e lavoro al fatto che esso abbia mantenuto in servizio - mediante conversione del rapporto di formazione-lavoro in rapporto di lavoro a tempo indeterminato - almeno il 60% dei lavoratori il cui contratto di formazione-lavoro sia venuto a scadere nei 24 mesi precedenti. La ratio della norma, che peraltro ha subito specifiche deroghe in relazione ad alcuni enti, e' evidentemente quella di incentivare la stabilizzazione del rapporto dei lavoratori formati, evitando che il datore di lavoro privilegi l'avvio di nuovi rapporti temporanei di formazione-lavoro rispetto alla conversione a tempo indeterminato dei rapporti gia' conclusi.

Anche sotto questo profilo il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato stabilito, per il 2002, dall'art. 19 della legge n. 448 citata sembrerebbe determinare un oggettivo limite al conseguimento delle finalita' della legislazione sulla formazione-lavoro. Non potendo convertire i rapporti di formazione-lavoro in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, le amministrazioni pubbliche potrebbero venirsi a trovare al di sotto della soglia del 60% di stabilizzazioni nel biennio prima detta e, di conseguenza, nella impossibilita' anche di sottoscrivere nuovi contratti di formazione-lavoro per gli anni 2003 e 2004. Tale effetto, tuttavia, non sarebbe addebitabile a scelte organizzativo-gestionali dell'amministrazione-datore di lavoro, ma deriverebbe da un vincolo normativo posto dalla legge n. 448.

In realta', l'apparente tensione tra finalita' della normativa sui contratti di formazione-lavoro e finalita' della normativa sul blocco, nel 2002, delle assunzioni a tempo indeterminato in una serie di pubbliche amministrazioni puo' essere risolta in via interpretativa, attraverso una rilettura sistematica delle norme e delle loro finalita'. E in tal senso si muove la presente direttiva, predisposta d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

La chiave interpretativa sta nel considerare il carattere e le finalita' temporanei - ossia limitati all'anno 2002 - del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato stabilito dall'art. 19 della legge n. 448 del 2001. Tale temporaneita' di scopo legislativo consente di ritenere che effetto implicito della stessa norma sia anche il temporaneo congelamento o sospensione di altri meccanismi normativi collegati al decorso del tempo, quali appunto quelli sopra menzionati della legislazione sulla formazione-lavoro.

In altri termini, appare corretto e conseguente ritenere che l'art. 19 della legge n. 448/2001 determini parallelamente la sospensione, per l'anno 2002: a) sia del potere di assunzione a tempo indeterminato delle amministrazioni interessate; b) sia del decorso

del termine di dodici mesi per l'assunzione nominativa a tempo indeterminato del lavoratore il cui contratto di formazione sia scaduto in tale periodo o nell'anno precedente; c) sia, ancora, del termine di ventiquattro mesi previsto come arco di tempo di riferimento rispetto al quale calcolare la quota del 60% di conversioni di rapporti di formazione-lavoro precedenti che costituisce condizione legittimante la stipula di nuovi contratti di formazione-lavoro. In tutti questi casi, poteri e termini rimasti congelati sono destinati a riattivarsi a partire dal 1 gennaio 2003.

Resta, da ultimo, la questione delle esigenze di funzionamento delle amministrazioni che si avvalgono, in misura rilevante, di personale con rapporto di formazione-lavoro. Tali amministrazioni possono venirsi a trovare, nel 2002, nella impossibilita' di coprire mansioni gia' affidate a personale il cui contratto di formazione-lavoro sia scaduto e che non puo' ne' essere assunto a tempo indeterminato, ne', in ipotesi (per il mancato raggiungimento della sopra detta quota del 60% di stabilizzazioni nel biennio precedente) essere sostituito con nuovi dipendenti assunti con contratto di formazione-lavoro.

Anche in questo caso, il problema appare risolvibile richiamando il carattere temporaneo degli scopi e degli effetti del blocco delle assunzioni di cui all'art. 19 della legge n. 488. Appare, infatti, corretto e conseguente ammettere - nella logica di ricercare la coerenza complessiva della volonta' legislativa attraverso una lettura sistematica delle diverse norme e delle loro finalita' - che, per il solo anno 2002, nella impossibilita' di convertire i rapporti di formazione-lavoro in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, i medesimi rapporti di formazione-lavoro possano essere seguiti da contratti di lavoro a termine di durata non eccedente il 31 dicembre 2002, data ultima del blocco delle assunzioni.

Altrimenti detto, le pubbliche amministrazioni interessate dal blocco delle assunzioni appaiono legittimate, nel 2002, ad avviare procedure di assunzione a termine - in osservanza e secondo i presupposti del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e della disciplina eventualmente contenuta nei contratti collettivi - per quei lavoratori il cui contratto di formazione-lavoro si sia concluso nel 2002. Tali contratti di lavoro a termine, naturalmente, non potranno eccedere la data del 31 dicembre 2002, decorsa la quale riprendera' piena operativita' la facolta' delle stesse amministrazioni di convertire - in base all'art. 3, comma 12, del decreto-legge n. 726/1984 - i contratti di formazione-lavoro scaduti nel 2002 in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Le indicazioni di questa direttiva sono rivolte alle amministrazioni elencate nell'art. 19 della legge n. 448/2001 se ed in quanto soggette al divieto di assunzione a tempo indeterminato, secondo i presupposti ivi specificati e sulla base delle indicazioni fornite con circolare del Ministro dell'interno 4 marzo 2002, n. 1/2002.

Roma, 8 maggio 2002

Il Ministro per la funzione pubblica: Frattini

Registrato alla Corte dei conti il 5 luglio 2002