

ACCESSO ALL'IMPIEGO PUBBLICO

SOMMARIO

1. L'accesso al pubblico impiego: profili costituzionali. - 2. Accesso mediante procedure selettive. - 3. Accesso extraconcorsuale. - 4. Requisiti per l'ammissione all'impiego. - 5. Costituzione del rapporto di lavoro. - 6. Avviamento al lavoro. - 7. La disciplina delle collaborazioni e consulenze esterne nella pubblica amministrazione.

1. L'ACCESSO AL PUBBLICO IMPIEGO: PROFILI COSTITUZIONALI

L'art. 97 Cost., comma 3, così recita: «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante **concorso**, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Detta disposizione è rivolta essenzialmente a:

- assicurare l'*imparzialità* dell'operato dei pubblici agenti attraverso la drastica limitazione della possibilità di ricorrere al meccanismo della nomina diretta, che lascia permanere un forte legame tra chi nomina e chi viene nominato;
- garantire una *rigorosa selezione del personale più adatto* all'espletamento di determinate funzioni, attuando così il principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

In base a quanto dispone l'art. 35 D.Lgs. 165/2001, l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene:

- tramite *procedure selettive* volte all'accertamento della professionalità richiesta;
- mediante *avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento*.

Sono fatte salve le *assunzioni obbligatorie* dei soggetti appartenenti a categorie protette.

2. ACCESSO MEDIANTE PROCEDURE SELETTIVE

A) L'art. 35 D.Lgs. 165/2001: il reclutamento del personale

Ai sensi dell'art. 35 T.U. pubblico impiego, i procedimenti di selezione per l'accesso e per la progressione del personale nei pubblici uffici sono definiti nel rispetto dei seguenti criteri fondamentali:

- *adeguata pubblicità* della selezione e modalità di svolgimento che garantiscono l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- *adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti*, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- rispetto delle *pari opportunità* tra lavoratori e lavoratrici;
- *decentramento delle procedure di reclutamento*;
- *composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso*, scelti fra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

Per quanto riguarda i pubblici concorsi, il comma 5 dell'art. 35 precisa che essi vanno espletati **di norma a livello regionale**.

Eventuali deroghe sono giustificate per ragioni tecnico-amministrative o di economicità ed autorizzate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Per gli uffici aventi sede regionale, compartimentale o provinciale possono essere banditi **concorsi unici circoscrizionali** per l'accesso alle varie professionalità.

Il tema dell'assunzione del personale presso le amministrazioni pubbliche è strettamente connesso a quello della **mobilità** del personale (v. **Cap. 9, §4**): l'art. 7 della **L. 3/2003**, introducendo un art. 34bis nel D.Lgs. 165/2001, ha previsto che le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici nazionali e ogni altra amministrazione funzionale, prima di avviare le procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato, devono trasmettere al Dipartimento per la funzione pubblica (i primi due) o alle strutture regionali o provinciali di cui al D.Lgs.

469/1997 (le ultime, che poi relazionano al DFP) una comunicazione con gli elementi conoscitivi relativi al concorso da bandire.

La *prova di concorso* è prevista dal bando: si svolge sulle materie attinenti alla qualifica da ricoprire ed enunciate nel bando, e normalmente si articola in prova scritta e prova orale, con eventuale fase preselettiva soprattutto in caso di consistente numero di domande.

Per quanto concerne la **graduatoria di merito** di un concorso, essa segna un momento di importanza cruciale: in quanto punto di emersione di un giudizio ed esito di una procedura amministrativa, essa rappresenta sia il primo atto impugnabile (salve minime eccezioni), che il punto di confine tra la giurisdizione amministrativa e la giurisdizione ordinaria (*amplius*, v. **Cap. 11**).

In proposito, l'art. 3, comma 87, **L. 24-12-2007, n. 244**, ha stabilito che dal 1-1-2008 le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione, salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali.

Al comma 5ter citato, infine, l'art. 51 del **D.Lgs. 150/2009** aggiunge un ulteriore periodo, ai sensi del quale il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con **riferimento al luogo di residenza dei concorrenti**, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato: si tratta della cd. **territorializzazione delle procedure concorsuali**.

B) L'accesso alla dirigenza pubblica ex art. 28 T.U. pubblico impiego

Per quanto riguarda, invece, l'**accesso alla qualifica di dirigente** nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici, è stabilito, *ex art. 28* del D.Lgs. 165/2001 (come novellato dal D.Lgs. 150/2009, che ne ha anche sostituito la rubrica «*Accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia*»), che esso avviene per **concorso per esami** indetto dalle singole amministrazioni ovvero per **corso-concorso selettivo di formazione** bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Al concorso per esami possono essere ammessi i **dipendenti di ruolo** delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio o, se in possesso del dottorato di ricerca o del diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con D.P.C.M., di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, almeno tre anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati a seguito di corso-concorso, il periodo di servizio è ridotto a quattro anni. Sono, altresì, ammessi soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nel campo di applicazione dell'articolo 1, comma 2, T.U. pubblico impiego, muniti del diploma di laurea, che hanno svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali, nonché coloro che hanno ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni, purché muniti di diploma di laurea. Sono altresì ammessi i cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che hanno maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

Al corso-concorso selettivo di formazione possono essere ammessi i **soggetti muniti di laurea** nonché di uno dei seguenti titoli: laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca, o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private, secondo modalità di riconoscimento disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Scuola superiore della pubblica amministrazione. Al corso-concorso possono essere ammessi **dipendenti di ruolo** delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Possono essere ammessi, altresì, **dipendenti di strutture private**, collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle per i dipendenti pubblici: essi devono essere muniti del diploma di laurea e

avere maturato almeno cinque anni di esperienza lavorativa in tali posizioni professionali all'interno delle strutture stesse.

Il corso ha la durata di *dodici mesi* ed è seguito, previo superamento di esame, da un *semestre di applicazione* presso amministrazioni pubbliche o private. Al termine, i candidati sono sottoposti ad un **esame-concorso finale**. Ai partecipanti al corso e al periodo di applicazione è corrisposta una borsa di studio a carico della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 1, della L. 400/1988, sono definiti:

- a) le percentuali, sul complesso dei posti di dirigente disponibili, riservate al concorso per esami e, in misura non inferiore al 30 per cento, al corso-concorso;
- b) la percentuale di posti che possono essere riservati al personale di ciascuna amministrazione che indice i concorsi pubblici per esami;
- c) i criteri per la composizione e la nomina delle commissioni esaminatrici;
- d) le modalità di svolgimento delle selezioni, prevedendo anche la valutazione delle esperienze di servizio professionali maturate nonché, nella fase di prima applicazione del concorso, una riserva di posti non superiore al 30 per cento per il personale appartenente da almeno quindici anni alla qualifica apicale, comunque denominata, della carriera direttiva;
- e) l'ammontare delle borse di studio per i partecipanti al corso-concorso.

I vincitori dei concorsi, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, sono tenuti a frequentare un **ciclo di attività formative** organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Tale ciclo può comprendere anche attività da svolgere presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private. Il medesimo ciclo formativo, di durata non superiore a dodici mesi, può svolgersi anche in collaborazione con istituti universitari italiani o stranieri, ovvero primarie istituzioni formative pubbliche o private.

In coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale, le amministrazioni comunicano, entro il 30 giugno di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il numero dei posti che si renderanno vacanti nei propri ruoli dei dirigenti.

Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 luglio di ciascun anno, comunica alla Scuola superiore della pubblica amministrazione i posti da coprire mediante corso-concorso.

Quest'ultimo è bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione entro il 31 dicembre di ciascun anno. Le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici comunicano, altresì, entro il 30 giugno di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, i dati complessivi e riepilogativi relativi ai ruoli, alla dotazione organica, agli incarichi dirigenziali conferiti, anche ai sensi dell'art. 19, nonché alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità, con indicazione della decorrenza e del termine di scadenza.

C) L'accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia (art. 28bis inserito dal D.Lgs. 150/2009)

Il **D.Lgs. 150/2009** aggiunge alla struttura del Testo Unico pubblico impiego un **art. 28bis**, rubricato «*Accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia*».

Detta disposizione prevede che, fermo restando quanto previsto dall'art. 19, comma 4, l'accesso alla qualifica di dirigente di **prima fascia** nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene, **per il cinquanta per cento dei posti**, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati, tramite **concorso pubblico per titoli ed esami** indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali stabiliti con D.P.C.M. e previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità, alla copertura di singoli posti e comunque di una quota non superiore alla metà di quelli da mettere a concorso si può provvedere, con contratti di diritto privato a tempo determinato, attraverso concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da coprire. I contratti sono stipulati per un periodo non superiore a tre anni.

Al concorso per titoli ed esami appena menzionato possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professio-

nali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'amministrazione e sulla base di criteri generali di equivalenza stabiliti con D.P.C.M., previo parere della Scuola superiore della pubblica amministrazione, sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. A tale fine le amministrazioni che bandiscono il concorso tengono in particolare conto del personale di ruolo che ha esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello dirigenziale generale all'interno delle stesse ovvero del personale appartenente all'organico dell'Unione europea in virtù di un pubblico concorso organizzato da dette istituzioni.

I vincitori del concorso sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un *periodo di formazione* presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale. La frequenza del periodo di formazione è obbligatoria ed è a tempo pieno, per una durata pari a sei mesi, anche non continuativi, e si svolge presso gli uffici appena citati, scelti dal vincitore tra quelli indicati dall'amministrazione. Al termine del periodo di formazione è prevista una *valutazione del livello di professionalità acquisito* che equivale al *superamento del periodo di prova* necessario per l'immissione nel ruolo.

3. ACCESSO EXTRACONCORSUALE

A) Categorie protette

Per quanto riguarda la possibilità di accesso al pubblico impiego svincolato dal generale meccanismo della selezione concorsuale, il legislatore del 2001 prevede lo strumento della chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento, previa verifica della compatibilità con le mansioni da svolgere, a favore dei soggetti di cui alla L. **12-3-1999, n. 68** (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

Tale normativa sulle assunzioni obbligatorie dei lavoratori delle cd. «categorie protette» poggia sul principio fondamentale del cd. *inserimento mirato*: il soggetto deve essere collocato sulla base di un esame preventivo delle sue effettive minorazioni e capacità, teso ad individuare il posto più adatto alle sue condizioni.

In particolare, vengono in rilievo le seguenti categorie:

- a) invalidi civili (con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%);
- b) invalidi del lavoro (con invalidità superiore al 33%);
- c) persone non vedenti e sordomute;
- d) invalidi di guerra, invalidi civili di guerra, invalidi per servizio, con minorazioni ascritte dalla prima fino all'ottava categoria delle pensioni di guerra. Nella legge, inoltre, sono mantenute ferme le norme sui centralinisti e sui terapisti non vedenti.

Con **D.P.R. 10 ottobre 2000, n. 333**, è stato emanato il regolamento di esecuzione della L. 68/1999 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili.

Successivamente, ancora sull'argomento è intervenuto il **D.P.C.M. 13 gennaio 2000** (*atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili*).

B) Assunzioni attraverso il collocamento

Il D.Lgs. 165/2001 ha previsto anche la forma di assunzione mediante reclutamento degli iscritti nelle apposite liste di collocamento per le qualifiche ed i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo (art. 35, comma 1, D.Lgs. 165/2001).

In base all'art. 35, comma 2, D.Lgs. 165/2001, a tale proposito, le «assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche, aziende ed enti pubblici dei soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, avvengono per *chiamata numerica* degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere».

4. REQUISITI PER L'AMMISSIONE ALL'IMPIEGO

I requisiti di accesso al pubblico impiego sono attualmente fissati dal **D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487**, emanato in base all'art. 41 D.Lgs. 29/1993 (abrogato dal D.Lgs. 80/1998). Tale disciplina trova applicazione per le parti non incompatibili con quanto previsto dall'art. 35 D.Lgs. 165/2001, salvo che la materia non venga regolata, in coe-

renza con tali principi, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, detti requisiti sono:

- a) **cittadinanza italiana ed europea**: è richiesta la cittadinanza italiana o di uno degli Stati appartenenti all'Unione europea. *Ex art. 38 del D.Lgs. 165/2001*, i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono accedere a quei posti di lavoro che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri o che non attengono alla tutela dell'interesse nazionale;
- b) **età non inferiore a 18 anni**: senza limiti di età, salvo le deroghe dettate dai regolamenti delle singole amministrazioni;
- c) **idoneità fisica all'impiego**: l'amministrazione ha facoltà di sottoporre a visita medica di controllo i vincitori di concorsi;
- d) **godimento dei diritti politici**: non possono accedere agli impieghi coloro che sono esclusi dall'elettorato politico attivo o coloro che siano stati destituiti dall'impiego presso una pubblica amministrazione;
- e) **titolo di studio**: diverso a seconda della funzione e della figura professionale che si va a rivestire.

Il requisito della condotta e delle qualità morali è richiesto solo in casi limitati.

Dall'1-1-2000 i bandi di concorso prevedono l'accertamento della conoscenza dell'*uso delle apparecchiature e del computer* e di almeno una *lingua straniera* (art. 37 D.Lgs. 165/2001).

I requisiti previsti per accedere al pubblico impiego devono essere posseduti alla data di scadenza del termine contenuto nel bando ai fini della presentazione della domanda di partecipazione al concorso.

5. COSTITUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

Una volta individuato, secondo i meccanismi delineati in precedenza, il soggetto da assumere, il rapporto di lavoro si costituisce mediante **contratto individuale** (art. 35 D.Lgs. 165/2001 e art. 14 CCNL per il periodo 1994-1997).

La disciplina pattizia prevede che il contratto debba essere redatto **per iscritto** (ma nulla dice nel caso in cui tale forma non sia rispettata) e indicare:

- tipologia del rapporto di lavoro;
- data di inizio del rapporto di lavoro;
- qualifica di inquadramento professionale e livello retributivo iniziale;
- mansioni corrispondenti alla qualifica di assunzione;
- durata del periodo di prova;
- sede di destinazione dell'attività lavorativa;
- termine finale, in caso di rapporto a tempo determinato;
- nel caso si tratti di rapporto di lavoro a tempo parziale, deve essere indicata anche l'articolazione dell'orario di lavoro assegnata (ma il concreto svolgimento dell'orario individuale, nell'ambito dell'orario di apertura dell'ufficio, è concordato tra lavoratore e Capo della struttura).

Il contratto individuale contiene anche il richiamo alla disciplina del contratto collettivo vigente.

Prima della stipula del contratto, l'amministrazione invita il destinatario a presentare la documentazione prescritta dalle disposizioni regolanti l'accesso al rapporto di lavoro; a dichiarare, sotto la sua responsabilità, di non avere un altro rapporto a tempo indeterminato o determinato con altra amministrazione e di non trovarsi nelle situazioni di incompatibilità indicate nell'art. 58 D.Lgs. 29/1993 (ora l'attuale disciplina è confluita nell'art. 53 D.Lgs. 165/2001); in caso contrario, insieme ai documenti, deve essere espressamente presentata la dichiarazione di opzione per la nuova amministrazione.

Se tale presentazione o dichiarazione non avviene nel termine prescritto, l'amministrazione comunica di non dar luogo alla stipula del contratto.

All'atto della sottoscrizione del contratto, al neoassunto viene consegnata una copia del codice di comportamento dei dipendenti delle PP.AA.

Per ogni successiva modifica della prestazione lavorativa (es. trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parzia-

le) o della posizione economica (es. passaggio ad una p.e. superiore a seguito di riqualificazione interna) va stipulato un nuovo e apposito contratto individuale di lavoro.

6. AVVIAMENTO AL LAVORO

Una volta assunto, il dipendente è soggetto, secondo quanto dispone l'art. 14bis CCNL per il periodo 1994-1997 (nella formulazione dettata dall'art. 17 del CCNL Integrativo del 16-5-2001), ad un **periodo di prova** la cui durata è di **due mesi** per le posizioni economiche A1 e B1 e di **quattro mesi** per le posizioni economiche B2, B3, C1 e C2, calcolati tenendo conto del servizio effettivamente prestato (ossia escluse assenze a titolo di malattia, maternità e simili).

Se il periodo di prova termina senza che nessuna delle parti receda (il periodo di prova si caratterizza proprio in quanto, decorso metà di detto periodo, ciascuna delle parti può recedere dal rapporto in qualsiasi momento e senza obbligo di preavviso né di indennità sostitutiva del preavviso), il dipendente si intende confermato in servizio con il riconoscimento dell'anzianità dal giorno dell'assunzione a tutti gli effetti.

Tutte le assunzioni alle dipendenze della P.A. sono assoggettate all'esito positivo di un periodo di prova, e ciò avviene *ex lege* e non per effetto di un patto inserito nel contratto di lavoro dall'autonomia contrattuale (**Cass., sez. lav., 13-8-2008, n. 21586**).

Secondo quanto stabilito dal comma 5bis dell'art. 35 D.Lgs. 165/2001 (aggiunto dalla legge finanziaria per il 2006) «I vincitori dei concorsi devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a 5 anni» precisando che si tratta di una disposizione che non può essere derogata dai contratti collettivi nazionali.

La **L. 15/2009** ha esteso l'**obbligo di permanenza per almeno un quinquennio** nella sede della prima destinazione anche per i *vincitori delle procedure di progressione verticale*, considerando titolo preferenziale nelle medesime procedure di progressione verticale la permanenza nelle sedi carenti di organico.

Per quanto concerne l'utilizzo di contratti di formazione e lavoro anche nelle pubbliche amministrazioni, tale materia è ora regolata dall'art. 36 del D.Lgs. 165/2001, oggetto di un lungo travaglio e di frequenti rivisitazioni negli anni 2006/2009 (v. **Cap. 8**).

L'art. 22sexies del CCNL comparto Ministeri, periodo 1994-1997 (norma introdotta dal CCNL Integrativo del 22-10-1997), ha previsto che la formazione dei dipendenti neoassunti si realizzi mediante corsi teorico-pratici di intensità e durata rapportate alle attività da svolgere, in base a programmi definiti dall'amministrazione.

Tale previsione è confermata anche dal contratto collettivo per il periodo 1998-2001 (art. 26), poi rinnovata e riconfermata dagli artt. 24-25 del CCNL Ministeri, periodo **2006-2009**, sottoscritto il 14-9-2007.

La delicatezza del tema ha in realtà portato il Legislatore stesso a prevedere, con l'art. 4, comma 1, **L. 3/2003**, l'introduzione dell'art. 7bis (rubricato Formazione del personale) nel D.Lgs. 165/2001, in base al quale le amministrazioni «di cui all'articolo 1, comma 2, con esclusione delle università e degli enti di ricerca, nell'ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, predispongono annualmente un **piano di formazione del personale**, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili, prevedendo l'impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.

Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché gli enti pubblici non economici, predispongono entro il 30 gennaio di ogni anno il piano di formazione del personale e lo trasmettono, a fini informativi, alla Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze. Decorso tale termine e, comunque, non oltre il 30 settembre, ulteriori interventi in materia di formazione del personale, dettati da esigenze sopravvenute o straordinarie, devono essere specificamente comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del-

l'economia e delle finanze indicando gli obiettivi e le risorse utilizzabili, interne, statali o comunitarie. Ai predetti interventi formativi si dà corso qualora, entro un mese dalla comunicazione, non intervenga il diniego della Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Il Dipartimento della funzione pubblica assicura il raccordo con il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie relativamente agli interventi di formazione connessi all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

La formazione rappresenta uno degli **obiettivi** della «**riforma Brunetta**» del 2009; anzi, a questo proposito, il **D.Lgs. 150/2009** prevede che l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale sia uno degli strumenti premiali finalizzati ad accrescere la qualità delle prestazioni dei dipendenti pubblici. Infatti, le amministrazioni pubbliche **riconoscono e valorizzano i contributi individuali e le professionalità** sviluppate dai dipendenti e a tali fini:

- promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti a *percorsi di alta formazione* in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali;
- favoriscono la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso *periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private*, nazionali e internazionali.

7. LA DISCIPLINA DELLE COLLABORAZIONI E DELLE CONSULENZE ESTERNE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La disciplina delle collaborazioni e delle consulenze esterne nella pubblica amministrazione, contenuta nel **D.Lgs. 165/2001**, all'**art. 7, comma 6**, è stata oggetto di una complessa ed articolata evoluzione, culminata nella cd. «manovra d'estate» che ne ha dettato una disciplina unitaria. Ciò è dipeso dal fatto che, nel tempo, ci si è resi conto che conferire incarichi a soggetti estranei alle amministrazioni poteva dare adito ad abusi e comportamenti poco regolari e trasparenti da parte degli amministratori pubblici.

Se in una prima fase non esisteva una normativa specifica sull'argomento, tuttavia era stata la giurisprudenza, in particolare quella contabile, a sottolineare la necessità che gli incarichi esterni venissero ancorati ad effettive situazioni di eccezionalità, a casi straordinari ed imprevedibili, nei quali era impossibile avvalersi del personale interno. Solo in un secondo momento è stata progressivamente messa a punto una normativa specifica sulla problematica *de qua*, attualmente contenuta nel D.Lgs. 165/2001, e, inoltre, attraverso una serie di leggi finanziarie che si sono occupate della questione.

A tale riguardo, è da ricordare la L. 662/1996 (finanziaria 1997), che, nell'ambito delle misure di razionalizzazione della finanza pubblica, ha stabilito che le pubbliche amministrazioni, che intendano avvalersi di collaboratori e consulenti esterni, devono pubblicare gli elenchi con i medesimi, e poi inviarli alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il tramite del Dipartimento della funzione pubblica. Questa disposizione è stata poi trasfusa nel T.U. sul pubblico impiego, all'art. 53 (incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi). Da citare è anche il D.L. 168 del 2004, conv. in L. 191/2004, che, oltre ad aver introdotto una serie di misure restrittive sugli incarichi esterni, ha operato la distinzione tra *incarichi di consulenza*, *incarichi di ricerca* ed *incarichi di studio*.

Le **leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006** hanno introdotto anch'essere **norme restrittive** e rigorose in materia di collaborazioni: in particolare, è stata rimarcata la necessità che agli incarichi possa farsi ricorso solo in casi previsti dalla legge ovvero in ipotesi del tutto eccezionali, e che, in ogni caso, l'atto di conferimento debba essere congruamente motivato e trasmesso alla Corte dei conti. Anche con la **legge n. 244 del 27-12-2007** (Finanziaria 2008) è stata attuata un'ulteriore compressione della possibilità di assegnare incarichi individuali e consulenze presso la P.A., nonché di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato.

L'*iter* fin qui descritto si è caratterizzato per la disciplina sempre più restrittiva prevista per l'affidamento degli incarichi esterni, come una delle misure con cui attuare il contenimento della spesa pubblica. Di recente, tale disciplina è stata innovata con il **D.L. 112 del 2008**, la cd. manovra d'estate, **conv. in L. 133 del 2008**. Tale prov-

vedimento, infatti, nel contesto del più generale programma di riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture amministrative, ha previsto un **taglio agli incarichi esterni**, puntando alla professionalità dei destinatari e alla definitiva eliminazione delle co.co.co. nelle pubbliche amministrazioni.

Il novellato art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 dispone che, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possano conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa (prima della **L. 69/2009** si parlava unicamente di contratti d'opera) per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica o di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al D.Lgs. 276/2003, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza del settore (prima della **L. 69/2009** si faceva riferimento, in questa parte, esclusivamente ai «mestieri artigianali»).

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. Il **D.L. 78/2009, conv.**

in **L. 102/2009** ha, infine, aggiunto un periodo all'art. 7 comma 6 citato, ai sensi del quale è applicabile l'art. 36 D.Lgs. 165/2001 (in materia, appunto, di lavoro flessibile).

La **legge delega n. 15 del 2009**, ha disposto, all'art. 3, che, allo scopo di ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e a collaborazioni, i decreti delegati di riordino da essa previsti dovranno contenere disposizioni dirette ad agevolare i *processi di mobilità*, anche volontaria, finalizzati a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche di competenza da parte delle amministrazioni che presentino carenza di organico. Ciò al fine di una più **razionale distribuzione delle risorse umane**, utilizzando il personale appartenente ai ruoli di altre amministrazioni ed evitando nel contempo ulteriori spese nonché la formazione di precariato.