

elaborazione di indirizzi, linee-guida, proposte di intervento, su temi e funzioni strategici della comunicazione pubblica.

Nell'individuazione ed implementazione degli strumenti ed azioni attraverso i quali UrpdegliUrp realizza i propri obiettivi, accanto alla gestione ed implementazione dei tradizionali servizi di informazione, servizi per l'aggiornamento professionale e di consulenza e di aggiornamento normativo e bibliografico, disponibili nelle diverse sezioni del sito di UrpdegliUrp, particolare attenzione è stata dedicata al consolidamento del network relazionale e degli strumenti di ascolto e partecipazione dei comunicatori pubblici referenti del progetto: la *mailing list* professionale "Urpnews", con oltre 1300 iscritti, spazio di dialogo, confronto, scambio di idee ed informazioni tra i soggetti che, a vario titolo, si occupano di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni; la newsletter mensile di informazione "Info@urp.it" con oltre 2400 iscritti; la "Banca delle abilità" (nuova e più snella versione della mappa delle abilità e dei bisogni) con circa 50 amministrazioni esperte partecipanti, servizio *on-line* per creare occasioni di confronto e incontro professionale tra operatori esperti disponibili ad offrire consulenza su competenze maturate su funzioni, processi e strumenti di comunicazione ed altri operatori pubblici meno esperti; "Segnala la tua esperienza" il nuovo servizio *on-line* che offre ai comunicatori pubblici la possibilità di diffondere e valorizzare esperienze di successo, interventi innovativi, nuovi servizi, ecc. realizzati o in corso di realizzazione nella propria amministrazione; la Rilevazione *on-line* dei fabbisogni di approfondimento tematico degli utenti di www.urp.it, finalizzata a fornire, attraverso la conoscenza degli aspetti, temi, strumenti della comunicazione considerati maggiormente significativi dagli operatori della comunicazione, utili indicazioni per migliorare e progettare le attività ed i servizi del progetto.

Strumento principale per lo sviluppo di azioni di orientamento e sostegno della qualità della comunicazione pubblica, sono invece i Tavoli di lavoro di UrpdegliUrp nati con l'obiettivo di approfondire e mettere a punto, attraverso l'analisi e il confronto di esperienze significative di amministrazioni esperte partecipanti, indicazioni metodologiche e linee guida, da mettere a disposizione di tutta la comunità dei comunicatori pubblici, su temi e funzioni strategiche della comunicazione istituzionale.

L'edizione 2009 del Tavolo "L'evoluzione delle relazioni con il cittadino. Lo sportello multi ente" è stata dedicata ad un tema di grande attualità: la gestione delle relazioni con i cittadini realizzata attraverso l'interazione tra diversi attori istituzionali. L'opportunità di rendere più semplice la vita al cittadino ha portato le amministrazioni ad avviare forme di

collaborazione o co-gestione di sportelli, siti, *contact center*, anche all'interno di progetti nazionali come "Linea Amica".

Come per i Tavoli precedenti, i lavori del Tavolo hanno seguito una metodologia incentrata sul confronto guidato tra le 12 amministrazioni partecipanti portatrici di esperienze specifiche. La discussione e il confronto su come amministrazioni attente si siano mosse sul tema, sui percorsi di lavoro seguiti, sulle soluzioni organizzative intraprese, sarà il punto di partenza per una successiva attività di studio ed approfondimento sui fattori critici di successo dei diversi percorsi e progetti che avrà come output conclusivo la redazione di documentazione da mettere a disposizione della comunità professionale dei comunicatori.

Capitolo 5

Le assunzioni, il reclutamento e la gestione del rapporto di lavoro

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 5

LE ASSUNZIONI, IL RECLUTAMENTO E LA GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

5.1 Le assunzioni e il reclutamento

5.1.1 I vincoli sul *turn over* delle amministrazioni pubbliche

Le esigenze di contenimento della spesa di personale determinano una disciplina di controllo delle dinamiche occupazionali attraverso misure che incidono:

- a) direttamente sul *turn over*: si va dal blocco totale del *turn over* a soluzioni differenziate fino a riconoscere per settori specifici (ad oggi scuola, ordini professionali e Forze armate in relazione alla professionalizzazione) la possibilità di assumere secondo i propri fabbisogni;
- b) indirettamente sul *turn over* attraverso vincoli posti alla spesa del personale con obbligo di riduzione rispetto all'anno precedente;
- c) sempre sul numero degli occupati attraverso criteri misti (vincoli sul *turn over* e sulla spesa del personale).

Per quanto riguarda le amministrazioni centrali nell'ultimo quinquennio si è fatto ricorso ad un fondo assunzioni che veniva ripartito, mediante provvedimento adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sulla base di un'istruttoria svolta dalla Ragioneria generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica.

Ogni anno sono state, inoltre, previste assunzioni speciali, aggiuntive rispetto al regime ordinario, per alcuni comparti, soprattutto quello della sicurezza.

A normativa vigente l'esigenza di contenimento della spesa di personale, che interessa tutte le amministrazioni pubbliche, si esprime, sul piano assunzionale, con soluzioni differenti (di tipo a), b) e c) tenuto conto dell'autonomia normativa, organizzativa e finanziaria dell'amministrazione.

Il sistema consente oggi a tutte le amministrazioni di poter effettuare una corretta programmazione delle assunzioni in quanto sono note le risorse che potranno essere utilizzate a tal fine.

L'assetto normativo descritto per il triennio 2007-2009 dalla legge finanziaria 2007 legge 27 dicembre 2006, n. 296 è stato ridisegnato dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che definisce una manovra di finanza pubblica per il 2009/2011 alla quale devono concorrere tutte le amministrazioni pubbliche.

Il regime delle assunzioni per l'anno 2009 è descritto dall'articolo 66 del predetto d.l. 112/2008.

Per l'anno 2009 è prevista la possibilità di un doppio regime di reclutamento fondato sulle procedure ordinarie oppure su quelle speciali rivolte ai destinatari della stabilizzazione. Le stabilizzazioni non potranno più essere effettuate a decorrere dall'anno 2010, per le amministrazioni statali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e le Università.

Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10% delle unità cessate nell'anno precedente.(art. 66, comma 3, del d.l. 112/2008).

Le citate amministrazioni possono nel 2010 stabilizzare il personale in possesso dei requisiti nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da stabilizzare non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10% delle unità cessate nell'anno precedente (art. 66, comma 5, del d.l. 112/2008).

Per il 2009 accanto al limite di spesa sui risparmi, che è diminuito rispetto al 2008, è stato introdotto anche il limite numerico sulle cessazioni relativo all'anno precedente.

Le assunzioni che riguardano le suddette amministrazioni sono autorizzate secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4, del d.lgs. 165/2001, previa richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e delle conseguenti economie e dall'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri, asseverate dai relativi organi di controllo.

Questo adempimento è più dettagliato rispetto a quello previsto per l'anno 2008. E' di significativa rilevanza la certificazione dei dati da parte dei relativi organi di controllo art. 66, comma 10, del d.l. 112/2008). Per il 2009 accanto al limite di spesa sui risparmi, che è diminuito rispetto al 2008 (nel 2008 era del 20%), è stato introdotto anche il limite numerico sulle cessazioni relativo all'anno precedente.

Sono fuori dal regime restrittivo delle assunzioni quelle relative alle categorie protette, nel caso in cui occorra ricoprire i posti destinati alla quota di riserva, e quelle connesse con la professionalizzazione delle forze armate, cui si applica la specifica disciplina di settore.

Per gli enti di ricerca le assunzioni, per il 2009, non mutano rispetto all'anno 2008. Tali enti possono procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno e purché la spesa del personale sia sempre contenuta nel limite dell'80% delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente. (art. 1, comma 643, della legge 296/2006). Le assunzioni sono autorizzate secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4, del d.lgs. 165/2001, previa richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e dei relativi oneri. L'art. 12, comma 3, del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, prevede infatti che a decorrere dal 2008 le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 536, primo periodo, della legge 296/2006, (con riferimento all'adozione del decreto a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri) si applichino anche agli enti di ricerca.

Il sistema delle assunzioni degli enti di ricerca è misto perché poggia sia sul *turn over*, che è fissato al 100%, sia sul limite alla spesa del personale. Le assunzioni possono riguardare il reclutamento sia tramite procedure ordinarie, sia tramite procedure di stabilizzazione. Rimane fermo il principio dell'adeguato accesso dall'esterno. (Vedi art. 1, comma 644, legge 296/2006).

Per le amministrazioni di cui sopra sono stati adottati, nel corso del 2009, vari provvedimenti di autorizzazione ad assumere. Si fornisce il seguente prospetto riassuntivo:

AUTORIZZAZIONI AD ASSUMERE ANNO 2009
SINTESI

PROVVEDIMENTI	24
AMMINISTRAZIONI AUTORIZZATE	92
UNITA' AUTORIZZATE	27.710

Per le stesse amministrazioni sono state adottate ed avviate procedure di autorizzazione a bandire sulla base della programmazione triennale del fabbisogno secondo il prospetto sotto indicato:

AUTORIZZAZIONI A BANDIRE CONCORSI ANNO 2009
SINTESI

PROVVEDIMENTI	3
AMMINISTRAZIONI AUTORIZZATE	29
UNITA' AUTORIZZATE	11.372

Per quanto riguarda le Università, la legge finanziaria del 2005 (art. 1, comma 101, legge 30 dicembre 2004, n. 311) aveva escluso le Università dal blocco delle assunzioni per il triennio 2005-2007. La disposizione si intendeva confermata anche per l'anno 2008, in assenza di altre disposizioni al riguardo. Ciò anche in considerazione del fatto che la stessa legge 311/2004, all'art. 1, comma 105, prevede che a decorrere dall'anno 2005 le università devono adottare programmi triennali del fabbisogno di personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, a tempo determinato e indeterminato, tenuto conto delle risorse a tal fine stanziato nei rispettivi bilanci. I programmi sono valutati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ai fini della coerenza con le risorse stanziato nel fondo di finanziamento ordinario, fermo restando il limite

del 90% previsto dall'art. 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, inteso nel senso che le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo delle università statali non possono eccedere il 90% dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario.

In sostanza, il regime per il 2008 era fondato sul rispetto del predetto tetto di spesa del personale.

Per l'anno 2009 cambia in senso fortemente restrittivo il regime assunzionale delle Università, passando da una logica di solo rispetto del contenimento della spesa del personale a quella di vincoli precisi sul *turn over*.

Le Università possono procedere, per l'anno 2009, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità e fermi restando i limiti di cui all'articolo 1, comma 105, della legge 311/2004, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente a una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. Ciascuna università destina tale somma per una quota non inferiore al 60% all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato, nonché di contrattisti ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e per una quota non superiore al 10% all'assunzione di professori ordinari (art. 66, comma 13, d.l. 112/2008). Nei limiti previsti dalla norma citata è compreso, per l'anno 2009, anche il personale oggetto di procedure di stabilizzazione in possesso degli specifici requisiti previsti dalla normativa vigente. Le limitazioni non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette.

Per le Università il sistema delle assunzioni è misto perché concorrono 2 limiti: il primo è la percentuale di *turn over* (in termini di spesa); l'altro che è il rispetto del tetto di spesa per il personale, che non deve superare il 90% del FFO.

E' evidente che la necessità di rispettare il tetto di spesa è il vincolo prioritario e quindi, in caso di non rispetto, si incorre nel divieto di assunzioni.

La legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 557, legge 296/2006) prevede per le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno (Province e comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) un regime assunzionale subordinato al rispetto del vincolo di riduzione della spesa del personale rispetto all'anno precedente. Nel 2009 possono quindi assumere purchè riescano a ridurre la consistenza della spesa di personale rispetto a quella sostenuta nel 2008, salvo le deroghe previste nelle ipotesi introdotte dalla legge finanziaria 2008 (art. 3, comma 120, legge 244/2007). Il d.l. 112/2008, all'art. 76, comma 1, precisa che contribuiscono a determinare l'ammontare della spesa del personale anche gli oneri finanziari sostenuti per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di

lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Il quadro si completa con la statuizione di cui al citato art. 76, comma 4, del d.l. 112/2008 secondo cui in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.

E' opportuno aggiungere che sempre l'art. 76, comma 5, del d.l. 112/2008 prevede un ulteriore criterio sul contenimento della spesa del personale che è quello di definirne l'ammontare anche in un'ottica di riduzione della sua incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese correnti. Quest'intervento, tuttavia, si deve realizzare con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il predetto articolo 76, comma 6, infine, rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanarsi previo accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali, da concludersi in sede di conferenza unificata, nel quale dovranno essere definiti parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio che potrebbero incidere sul regime assunzionale degli enti in argomento.

Numerosi sono stati gli incontri tecnici svolti con le parti sulla materia. Il Dipartimento della funzione pubblica ha anche formulato tre ipotesi di accordo, condivise con il Ministero dell'economia e delle finanze, che però non sono state accolte dai rappresentanti delle Regioni e dei Governi locali.

5.1.2 Il blocco delle assunzioni

Un rilevante intervento in tema di assunzioni è quello contenuto nell'art. 17, comma 7, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo cui, nelle more di definizione di una procedura di riordino degli enti pubblici non economici a cura delle amministrazioni vigilanti, volta a realizzare il conseguimento di obiettivi di risparmio prescritti dalla legge, ad alcune amministrazioni ed agli enti interessati

dall'attuazione dell'intervento di riordino è stato prescritto il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato, ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale.

Trattasi di un divieto volto a rafforzare la norma che fissa gli obiettivi di risparmio e a indurre le amministrazioni interessate a realizzarli celermente per evitare il protrarsi della misura restrittiva.

Il divieto valeva tanto per le assunzioni ancora da autorizzare, quanto per quelle autorizzate con apposito provvedimento secondo la normativa vigente (d.p.c.m o d.P.R.) oppure autorizzate con legge speciale. Ne deriva che le amministrazioni destinatarie non potevano, a decorrere dal 1° luglio 2009, effettuare alcun tipo di assunzione. Si aggiunge, altresì, che il divieto di assunzione, previsto dall'art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009, comprendeva nella limitazione tanto le assunzioni a tempo indeterminato quanto quelle a tempo determinato.

Erano destinatarie del blocco i seguenti soggetti: Ministeri, compresa la Presidenza del Consiglio dei Ministri; enti e organismi pubblici statali; strutture pubbliche statali.

Nell'ambito dei soggetti destinatari, come sopra elencati, erano indicate dalla legge alcune deroghe specifiche. Il divieto previsto dalla norma non si applica alle assunzioni che interessano: il personale diplomatico, i corpi di polizia, le amministrazioni preposte al controllo delle frontiere, le forze armate, il corpo nazionale dei vigili del fuoco, le università, gli enti di ricerca, il personale di magistratura; il comparto scuola nei limiti consentiti dalla normativa vigente, l'Agenzia italiana del farmaco, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, per le finalità di cui al comma 4 dell'articolo 34-bis del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

Rimane comunque ferma, per i settori esclusi dal divieto, la disciplina limitativa delle assunzioni come prevista dalla normativa vigente. Il blocco decorreva dalla data di entrata in vigore del decreto legge, ovvero dal 1° luglio 2009, e terminava con il concreto conseguimento degli obiettivi di risparmio di cui all'art. 17, comma 3, del d.l. 78/2009. Di fatto, il blocco è perdurato per tutto l'anno 2009 in quanto non sono intervenute le misure previste. Le amministrazioni autorizzate ad assumere hanno spostato le assunzioni all'anno 2010.

In merito all'ambito di intervento del divieto di assumere, erano escluse le categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo.

5.1.3 Il lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni

L'utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile da parte delle amministrazioni pubbliche non solo per gli aspetti connessi con l'organizzazione del lavoro e degli uffici, ma anche in

ragione delle implicazioni che ne derivano sul piano politico, economico e sociale, rappresenta un tema di grande rilevanza, che ha ricevuto nel corso del 2009 un'approfondita attenzione.

In particolare, il Dipartimento della funzione pubblica, in esito alla normativa contenuta nelle leggi finanziarie 2007 e 2008 che affrontava l'aspetto patologico del precariato, nell'aprile del 2009 ha avviato un'indagine sulla materia al fine di fare chiarezza sulla dimensione del fenomeno. I risultati dell'indagine hanno evidenziato che le amministrazioni ricorrono all'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali rispetto alle quali l'assunzione a tempo indeterminato risulterebbe incoerente rispetto al fabbisogno ordinario.

L'esito del monitoraggio è stato pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento e i risultati della rilevazione sono stati anche oggetto di approfondimento nel corso di un'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione davanti alla Commissione XI - Lavoro - della Camera dei deputati, audizione resa anch'essa accessibile mediante gli strumenti audiovisivi di registrazione dei lavori parlamentari.

A seguito di questo primo monitoraggio realizzato sulla base di un'adesione volontaria da parte delle amministrazioni, quanto dal momento che non vi era una norma di diritto positivo che disponesse la rilevazione, sono stati adottati alcuni importanti interventi legislativi.

Attesa la grande importanza del tema, *in primis* è stato istituzionalizzato il monitoraggio del lavoro flessibile ad opera dell'art. 17, commi 26 e 27, del d.l. 78/2009, che ha novellato gli artt. 36 e 7 del d.lgs. 165/2001.

Sono stati altresì realizzati interventi normativi che, nel rispetto del principio del concorso pubblico, hanno disciplinato forme di reclutamento speciale per favorire la valorizzazione delle esperienze professionali maturate nelle amministrazioni pubbliche da parte di soggetti in possesso di specifici requisiti. Si fa riferimento ai commi da 10 a 13 del citato articolo 17 del d.l. 78/2009.

La novella all'art. 36 del d.lgs. 165/2001, in particolare quella di cui al comma 3, ha avuto una forte valenza strategica per vari ordini di motivi. Nella nuova attuale formulazione risultante dal citato intervento dall'art. 17, comma 26, del d.l. 78/2009, esso, infatti, recita: "Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le amministrazioni redigono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché alla Presidenza

del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato".

Il successivo comma 4 dello stesso articolo 36 aggiunge che "Le amministrazioni pubbliche comunicano, nell'ambito del rapporto di cui al precedente comma 3, anche le informazioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili".

Con la nuova formulazione, oltre a istituzionalizzarsi il monitoraggio, è stato possibile superare la residua disciplina specialistica che la precedente formulazione dell'art. 36 dettava in materia di durata massima dei contratti di lavoro flessibile da parte delle amministrazioni pubbliche. Si ricorda che la previsione normativa precedente circoscriveva l'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio non superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

La finalità dell'istituzione del monitoraggio è duplice: da un lato vi è l'esigenza di rafforzare su un piano concreto la responsabilità della dirigenza con un processo di verifica, operato dagli organi competenti, degli atti gestionali posti in essere. Dall'altro si ritiene che la conoscenza del fenomeno possa favorire l'adozione di misure mirate sotto l'aspetto normativo, organizzativo e di controllo, ricorrendo ove necessario all'Ispettorato per la funzione pubblica.

In merito alla responsabilità della dirigenza, al di là dei vincoli normativi dettati in materia di utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da cui non può prescindere, sulla materia rileva in maniera significativa la cultura della buona amministrazione della cosa pubblica.

I contratti di lavoro flessibile, infatti, sono utilizzati correttamente nella misura in cui le procedure di selezione seguite sono coerenti con i principi dell'art. 97 della Costituzione. Trasparenza ed imparzialità sono canoni imprescindibili nel reclutamento delle figure professionali. Inoltre, il ricorso agli istituti contrattuali previsti non può rappresentare un espediente per eludere la normativa restrittiva in materia di assunzioni. Non si trascuri di evidenziare che il mancato rispetto dei vincoli dettati dalla disciplina di legge in materia può degenerare in forme di precariato che, ferma restando la responsabilità dei dirigenti, diventa espressione di una carente coscienza sociale del datore di lavoro, che risulta essere ancora più deplorabile ove riferita ad un funzionario pubblico.

E' utile richiamare anche la responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo che, a norma dell'art. 15 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, deve promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e della integrità. Il richiamo fatto all'integrità evoca il concetto dell'imparzialità, della trasparenza, della rettitudine, della correttezza nello svolgimento della

funzione pubblica. Detti principi sono posti alla base della gestione delle risorse, finanziarie e umane, e non vi si può prescindere neppure nell'utilizzo del lavoro flessibile.

Proprio in coerenza con i suddetti principi, si ricorda che l'art. 14 dello stesso d. lgs. 150/2009 assegna all'Organismo indipendente di valutazione della *performance* il compito di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e di integrità da parte dell'amministrazione presso cui opera, anche alla luce delle previsioni di cui all'art. 11, comma 2, dello stesso decreto legislativo, che prevede per ogni amministrazione l'obbligo di adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il giudizio di tale Organismi, che nelle more della loro costituzione continueranno ad essere il nucleo di valutazione o il Servizio di controllo interno, si estende, pertanto, anche ad elementi che attengono all'etica nella gestione delle risorse e nell'utilizzo di tali tipologie di lavoro e sarà utilizzato dai valutatori al fine di stabilire se sussiste una responsabilità dirigenziale connessa con un irregolare utilizzo del lavoro flessibile, da cui scaturiranno riflessi nell'erogazione della retribuzione di risultato.

Data l'ampia portata, tale nuovo monitoraggio sarà gestito da un'apposita applicazione informatica che consentirà, a regime, l'acquisizione elettronica dei dati attraverso la compilazione *on-line* da parte delle amministrazioni pubbliche di "un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate".

L'applicazione produrrà un rapporto informativo completo che dovrà essere sottoposto agli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*. Tali Organismi esprimeranno il loro giudizio rispondendo ad un questionario a cui dovrà essere allegata una loro relazione. I dati del questionario e la stessa relazione saranno acquisiti dall'applicazione informativa secondo le istruzioni che saranno fornite a ciascuna amministrazione. Sulla base dei dati ricevuti, dell'analisi e dell'elaborazione svolta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica redigerà una relazione al Parlamento.

Un altro punto di rilevanza strategica della novella di cui all'art. 36 del d.lgs 165/2001 scaturisce dal fatto che il superamento del predetto vincolo risponde all'esigenza di far convergere il sistema, ove compatibile con l'assetto costituzionale delineato per l'apparato pubblico, con quello del settore privato.

Si tratta di un processo di omogeneizzazione già avviato con l'art. 49 del d.l. 112/2008 convertito in legge 133/2008 e proseguito con il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33, che per la prima volta ha esteso alle amministrazioni pubbliche il ricorso alle prestazioni di lavoro accessorio di cui all'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Nello stesso senso si è mossa, da ultimo, la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) che, all'art. 2, commi da 143 a 149, prevede interventi di modifica alla disciplina del contratto di somministrazione e del lavoro accessorio di cui al citato d.lgs. 276/2003 con importanti riflessi anche sulle amministrazioni pubbliche ed un'ulteriore estensione alle stesse dei casi di utilizzo del lavoro flessibile.

L'omogeneizzazione della disciplina si fonda, oltre che sull'esigenza di rispondere alle necessità organizzative delle amministrazioni pubbliche, anche sul fatto che la normativa del settore privato, ove correttamente applicata dal datore di lavoro pubblico, contiene in sé gli interventi di garanzia e tutela del lavoratore volti a prevenire un utilizzo distorto dei contratti di lavoro atipici. In quest'ottica si pone la novella dell'art. 36 che istituisce il monitoraggio e che rimarca, in apertura del comma 3, l'obiettivo di "combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile".

Al fine di combattere i predetti abusi, il piano di intervento è stato, dunque, spostato da soluzioni di tipo restrittivo che vincolano aprioristicamente l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile, in una logica di sfiducia nella capacità della dirigenza di governare e gestire correttamente gli strumenti organizzativi messi a disposizione dalla legge, a misure di responsabilizzazione della dirigenza medesima. Dette misure si esprimono con l'esplicita previsione della sanzione ("al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato"), da comminare a seguito di giudizio negativo emerso dall'esame del rapporto informativo rimesso "ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286" in evoluzione, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, verso gli Organismi indipendenti di valutazione delle *performance* di cui all'art. 14 del decreto medesimo.

Detta sanzione si applica anche qualora l'utilizzo improprio si riferisca ai contratti flessibili relativi a rapporti di lavoro autonomo. L'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2009, come integrato, nella parte finale, dal comma 27 dell'art. 17, del d.l. 78/2009, dispone che "si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto". Si estende così ai contratti di lavoro autonomo, nella forma della collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa, tanto il monitoraggio quanto la responsabilità dirigenziale sopradescritta. Quest'ultima responsabilità si aggiunge a quella di tipo amministrativo prevista dallo stesso articolo 7, comma 6, per il caso in cui l'irregolarità commessa dal dirigente si sia concretata nel ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o per l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati.

5.1.4 Il controllo preventivo della Corte dei Conti sui contratti di conferimento di collaborazioni occasionali e di collaborazioni coordinate e continuative

Si segnala, nell'ambito delle misure di contenimento del lavoro flessibile, anche l'art. 17, commi 30 e 30bis del d.l. 78/2009, come modificati dalla legge 102/2009 di conversione. La disposizione prevede che gli atti e i contratti di cui all'art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001 e gli atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 266/2005 debbano essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità che la Corte dei conti esercita sugli atti non aventi forza di legge ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, prevedendosi, inoltre, che per detti controlli è competente in ogni caso la sezione centrale del controllo di legittimità.

Con deliberazione n. 1/2010/P del 7 gennaio 2010, la stessa Corte dei conti ha stabilito la sottoponibilità a tale controllo preventivo di legittimità anche degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa conferiti nell'ambito dei contingenti di personale degli uffici di diretta collaborazione.

La Corte ha infatti stabilito che la fattispecie in argomento non presenta alcun elemento di differenziazione ontologica rispetto agli incarichi di natura occasionale o coordinata e continuativa previsti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, la cui disposizione si pone con carattere di generalità per tutte le amministrazioni pubbliche, costituendo un ampio *genus* posto dal legislatore al quale sono riconducibili tutte le ipotesi normative specifiche dei vari settori della P.A.

Si richiama inoltre la Deliberazione n. 24/2009/ del 28 dicembre 2009 con la quale la Corte ha disposto l'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di conferimento di incarichi di consulenza e ricerca emessi dalle Università e dagli enti di ricerca.

Sulla materia si segnala l'ampliamento dei controlli preventivi della Corte dei conti anche ad amministrazioni non statali, nonché gli effetti che detto controllo determina sul piano procedurale alle amministrazioni interessate, costituendo un valido deterrente per l'uso improprio delle collaborazioni esterne.

5.1.5 L'applicazione dei benefici della legge 9 marzo 1971, n. 98 e dell'art. 2, comma 100, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 agli ex dipendenti di basi NATO in Italia

La legge 9 marzo 1971, n. 98 in materia di "Provvidenze per il personale dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità atlantica" ha