



Master di II livello in Management e Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni  
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"



## LA GESTIONE DEL PERSONALE NEGLI ACCORDI DI COLLABORAZIONE TRA P.P.AA. <sup>1</sup>

Autori: **Elena Alfonsi, Concetta Myriam D'Addetta**  
Tutoraggio e revisione: **Anna Petrucci, Mauro Draoli - CNIPA**  
Data: **marzo 2008**

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro è stato svolto nell'ambito di uno stage di formazione presso il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA). Esso viene messo a disposizione degli esperti e specialisti del settore, nel mondo accademico ed in quello della ricerca industriale, anche al fine di raccogliere osservazioni ed ulteriori contributi.

## LA GESTIONE DEL PERSONALE NEGLI ACCORDI DI COLLABORAZIONE TRA P.A.

### *Abstract*

*Il presente studio costituisce un approfondimento sulla mobilità quale strumento di gestione del personale delle Pubbliche Amministrazioni e, in particolare, nelle iniziative di collaborazione tra Pubblica Amministrazione e Sistema Pubblico della Ricerca (SPR), al fine incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa e valorizzare le professionalità dei dipendenti pubblici.*

*In primis viene delineato il quadro della collaborazione istituzionale quale strumento per favorire l'innovazione organizzativo-gestionale della PA e lo sviluppo di soluzioni tecnologiche innovative, contesto nel quale si inserisce il lavoro svolto presso il Laboratorio sperimentale del CNIPA.*

*L'attività ha avuto ad oggetto lo studio della disciplina giuridica degli accordi conclusi ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990, nonché l'esame di alcuni accordi conclusi tra soggetti pubblici, e in particolare tra PA e SPR, per la promozione e lo svolgimento di attività di formazione e ricerca.*

*Per quanto riguarda la gestione del personale, delineato un quadro normativo generale dell'istituto della mobilità dei dipendenti pubblici, vengono descritti alcuni modelli di mobilità definitiva e temporanea esterna "infra ed extracompartimentale", le relative modalità di attuazione e l'individuazione dei soggetti a carico dei quali gravano il trattamento economico e gli oneri accessori relativi al personale in mobilità. L'attenzione è stata inoltre focalizzata sulla gestione delle risorse umane attuata negli accordi esaminati.*

*L'attività svolta infine ha apportato un contributo all'individuazione dei possibili contenuti di un protocollo d'intesa e, in particolare, all'introduzione della assegnazione temporanea di personale ex art. 23-bis del d. lgs. n. 165/2001 per la gestione coordinata delle risorse umane.*

### **1. Premessa**

La collaborazione istituzionale nelle iniziative di formazione e ricerca finalizzata allo sviluppo di soluzioni tecnologiche innovative, coordinata con una gestione flessibile delle risorse umane gioca un ruolo fondamentale nel processo di innovazione della Pubblica Amministrazione.

La collaborazione tra soggetti pubblici per lo svolgimento di attività di interesse comune favorisce lo sviluppo di modelli organizzativi e gestionali innovativi.

Questo processo può essere agevolato attraverso l'utilizzo coordinato di risorse umane e competenze, la valorizzazione delle professionalità, lo scambio e la condivisione delle conoscenze (knowledge management). In tale quadro gli interventi di innovazione organizzativa si traducono in azioni finalizzate a razionalizzare l'allocazione delle risorse umane, ottimizzandone la gestione in tutte le sue fasi, in

particolare attuando processi di mobilità definitiva e temporanea nell'ambito degli accordi conclusi tra Pubbliche Amministrazioni, Università ed Enti di Ricerca (e se del caso con l'intervento d'impres private).

## 2. La collaborazione tra PA e Sistema della Ricerca Pubblica

L'importanza della collaborazione tra le Pubbliche Amministrazioni è dimostrata dall'intensificarsi, negli ultimi anni, di iniziative di partnership attraverso la stipulazione di accordi tra le stesse ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990.

La conclusione di accordi per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune può giocare un ruolo fondamentale nel processo di innovazione e di cambiamento dell'assetto organizzativo-gestionale della Pubblica Amministrazione.

La collaborazione istituzionale, infatti, favorisce:

1. lo sviluppo di soluzioni tecnologiche innovative;
2. il miglior impiego delle sinergie disponibili;
3. lo sviluppo di modelli organizzativi e gestionali innovativi;
4. la valorizzazione del capitale umano.

In tale ottica rivestono particolare importanza non solo gli accordi conclusi tra Pubbliche Amministrazioni, ma anche quelli conclusi tra Pubbliche Amministrazioni e Sistema della Ricerca Pubblica.

La realizzazione di iniziative di partnership tra Pubbliche Amministrazioni, Università ed Enti di Ricerca consente:

1. la promozione di iniziative di ricerca per lo sviluppo di tecnologie innovative nella PA, col supporto di finanziamenti pubblici e privati;
2. lo sviluppo e la diffusione di tali tecnologie innovative non solo all'interno della PA ma anche all'esterno, verso il mercato;
3. il coinvolgimento di risorse del Sistema della Ricerca Pubblica (SRP), attraverso l'attivazione di dottorati e la previsione di borse di studio, in attività finalizzate allo sviluppo di tecnologie innovative per la Pubblica Amministrazione.

In tale contesto il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione), che ha tra i suoi compiti istituzionali il coordinamento dello sviluppo dei sistemi informativi delle Pubbliche Amministrazioni, ha promosso iniziative di partnership con il Sistema della Ricerca Pubblica (SRP).

Quest'ultimo, che comprende prevalentemente le Università e gli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), ha il compito istituzionale di fare ricerca, sviluppare e diffondere soluzioni tecnologiche innovative.

L'innovazione tecnologica nella Pubblica Amministrazione, armonizzata con una gestione flessibile delle risorse umane attraverso modelli organizzativi di coordinamento e collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni e Sistema della Ricerca Pubblica, può offrire nuove opportunità di investimento e di crescita nel settore ICT nazionale, sostenendo la competitività del Paese.

Questo processo di innovazione si inserisce in modo coerente all'interno del Quadro Strategico Nazionale per le politiche di sviluppo regionali (QSN) per il periodo 2007-2013. Una delle priorità del QSN, infatti, concerne la *“Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività”*, nonché la valorizzazione del capitale umano per favorire i processi di ricerca e innovazione. Il QSN sottolinea, in particolar modo, la necessità di *“qualificare in senso innovativo l'offerta di ricerca favorendo la creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione”* ai fini della:

- promozione di servizi pubblici moderni e del rafforzamento dei processi di innovazione della Pubblica Amministrazione attorno alle nuove Tecnologie dell'Innovazione e Comunicazione;
- individuazione e promozione di iniziative per la diffusione e sostenibilità dell'innovazione nell'amministrazione centrale e locale;
- *“potenziamento di interventi organizzativi, compresi quelli sulle risorse umane”*, attraverso lo sviluppo di modelli organizzativi e gestionali innovativi.

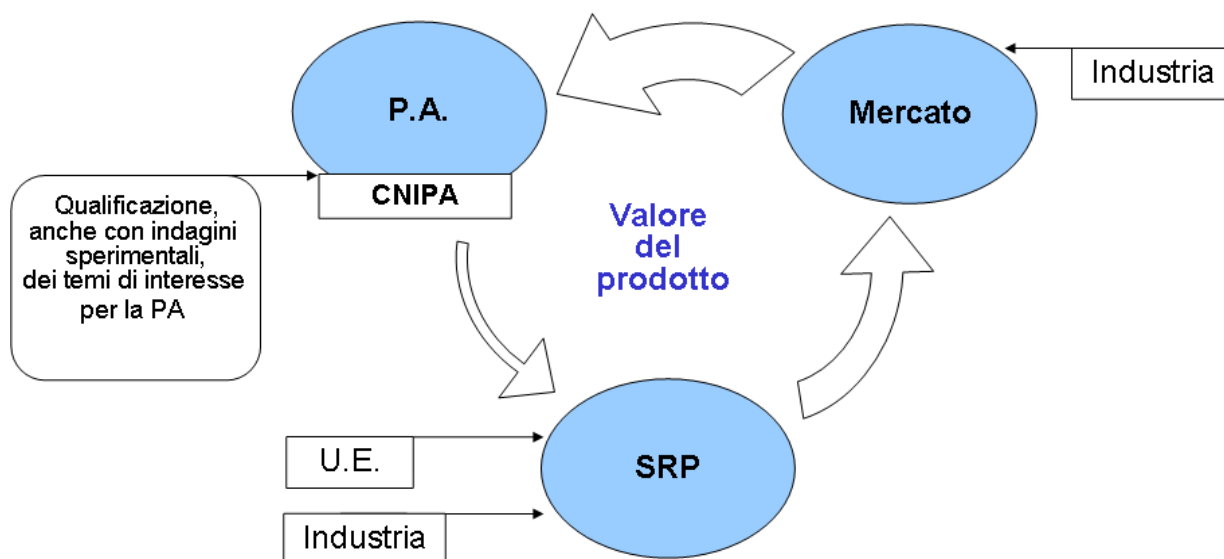
L'obiettivo è di promuovere e collegare realtà di eccellenza, assicurare la massima flessibilità, autonomia ed efficienza degli Enti, ma anche di favorire la conclusione di intese tra soggetti pubblici e l'adozione di strumenti che consentano la valorizzazione delle professionalità, l'autonomia dei ricercatori e la mobilità tra Pubbliche Amministrazioni, Enti di ricerca, Università, scuole, imprese.

Lo stesso documento del Ministero dell'Università e delle Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST)<sup>2</sup> – *“Linee per il riordino del sistema nazionale della ricerca scientifica e tecnologica”* del 31 luglio 1997 - prevede la *“valorizzazione del capitale umano, sia stabilmente inserito nelle strutture che in formazione presso le stesse, con azioni di mobilità e qualificazione professionale”*.

In tale quadro si inserisce l'attività del CNIPA che negli ultimi anni ha dato particolare importanza alla collaborazione istituzionale attraverso la realizzazione di numerose iniziative di partnership sulla base di un riconoscimento di mutuo interesse con il Sistema della Ricerca Pubblica.

---

<sup>2</sup> Ora Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).



Il CNIPA ha istituito, nell'Area regolazione e formazione, un Laboratorio Sperimentale quale supporto non solo al Centro, ma alle Pubbliche Amministrazioni, nella realizzazione di attività sperimentali e ricerche per l'impiego e la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative.

L'attività del Laboratorio sperimentale è stata orientata, sulla base della Direttiva annuale CNIPA per il 2007, verso la costituzione di un network di Centri di Ricerca, quale punto di eccellenza nello sviluppo di soluzioni ICT per la Pubblica Amministrazione. A seguito di ciò i rapporti tra il CNIPA e il settore ricerca si sono ulteriormente intensificati, sia attraverso la conclusione di accordi per lo sviluppo di iniziative specifiche, sia attraverso le convenzioni per ospitare tirocinanti e realizzare tesi di laurea presso il Centro.

In tale contesto si inquadra l'attività svolta presso il Laboratorio sperimentale del CNIPA, focalizzata sui seguenti aspetti:

1. studio della disciplina giuridica degli accordi conclusi tra PA ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990, per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;
2. esame di accordi conclusi tra soggetti pubblici e in particolare tra PA e SRP, per la promozione e lo svolgimento di attività di formazione e ricerca;
3. studio della disciplina giuridica della mobilità nella PA con particolare attenzione all'esperimento di procedure di mobilità breve nell'ambito della collaborazione istituzionale;
4. contributo, in base allo studio svolto, alla determinazione dei possibili contenuti di un protocollo di intesa tra una PA e un Ente di Ricerca per lo sviluppo e la diffusione di soluzioni ICT.

Il presente lavoro si propone l'obiettivo di mettere in evidenza l'importanza che nel processo di innovazione della PA assume la collaborazione tra Amministrazioni e Sistema Pubblico della Ricerca nelle iniziative di ricerca e formazione. Vuole essere, inoltre, un invito a riflettere sul ruolo fondamentale che, in tale processo, può giocare una gestione flessibile delle risorse umane attraverso una coordinata attuazione dei processi di mobilità nell'ambito della collaborazione istituzionale.

Prima di proseguire nella trattazione, è opportuno precisare che le attività svolte prevalentemente da Università e Istituti di Ricerca in esecuzione di contratti di ricerca, consulenza, servizi e contributi di ricerca per conto terzi e le attività svolte nell'ambito di accordi conclusi tra Amministrazioni Pubbliche afferiscono a istituti giuridici e a discipline normative completamente diversi tra loro.

Una prima differenza riguarda le norme che li regolano: i primi sono stati introdotti dall'art. 51, comma 6 della legge n. 449/1997<sup>3</sup>, che rimanda ai regolamenti dei singoli Enti per una più dettagliata disciplina; i secondi, oggetto della presente relazione, sono disciplinati dall'art. 15 della legge n. 241/1990<sup>4</sup>.

I primi hanno ad oggetto attività di ricerca, consulenza e prestazioni di servizi eseguite in prevalenza da Università e Istituti di Ricerca per conto terzi a seguito di contratti stipulati con enti pubblici e privati. Si tratta di contratti conclusi ai sensi degli artt. 2222 e ss. del c. c. e caratterizzati dalla prevalenza dell'interesse del committente, in cui il corrispettivo delle prestazioni rese ai terzi consiste in una obbligazione pecuniaria.

Le clausole di tali contratti devono indicare l'assoggettabilità a Iva, l'accollo degli eventuali oneri fiscali derivanti dall'atto, nonché le modalità di registrazione di quest'ultimo. I regolamenti che li disciplinano, infine, prevedono una ripartizione del corrispettivo tra l'Università o l'Ente di ricerca e il personale che ha eseguito la prestazione secondo percentuali predeterminate.

Gli accordi conclusi tra amministrazioni ex art. 15 della l. n. 241/1990, invece, non possono essere qualificati come contratti di diritto privato. In essi non vi è l'interesse prevalente di una parte rispetto all'altra, ma sono conclusi per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Negli accordi non è previsto, di norma, un corrispettivo per l'attività svolta da una parte a favore dell'altra, ma entrambe le parti si impegnano a mettere a disposizione, per lo svolgimento dei progetti congiunti, proprie risorse finanziarie, umane e strumentali. Gli accordi, infine, non sono soggetti a Iva, a oneri fiscali, né a obbligo di registrazione.

---

<sup>3</sup> Legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica"(finanziaria 1998).

<sup>4</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Nella fase di studio di iniziative di partnership tra soggetti pubblici sono stati esaminati 14 accordi, 6 dei quali conclusi tra due Amministrazioni Pubbliche, 4 tra un'Amministrazione e un Ente di Ricerca, 1 tra un'Amministrazione e una Università, 3 fra due Enti di Ricerca.

Dallo studio effettuato è emerso che le iniziative di partnership sono in continuo incremento e che le attività in collaborazione stanno suscitando un sempre crescente interesse nella PA e nel Sistema Pubblico della Ricerca.

L'importanza della collaborazione istituzionale è fuori discussione. Il primo comma dell'art. 15 della legge 241/1990, stabilisce che “...*le amministrazioni possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*”.

La stessa collocazione di tale previsione all'interno di una legge fondamentale, quale quella che disciplina il procedimento amministrativo, potrebbe sembrare sufficiente a dimostrare l'importanza che il legislatore ha voluto riconoscere alla collaborazione fra soggetti pubblici.

Ma quali sono le reali ragioni che spingono le Amministrazioni Pubbliche a stipulare accordi? Perché la collaborazione istituzionale sta suscitando tanto interesse e si sta diffondendo sempre più come prassi dell'agire amministrativo?

L'attività di ricognizione di accordi conclusi tra soggetti pubblici, soprattutto in attività di ricerca e formazione, ha permesso di comprendere le principali ragioni che spingono le Amministrazioni a intraprendere iniziative di partnership:

- *la funzione di collaborazione* assolta dagli accordi. Sono evidenti le potenzialità e il valore dell'agire congiuntamente, derivanti dalla integrazione e complementarietà di competenze, funzioni, risorse umane, strumentali e finanziarie;
- *l'utilizzo coordinato di risorse, professionalità, conoscenze e informazioni*, attraverso le quali la collaborazione istituzionale dà piena attuazione ai criteri di economicità ed efficacia su cui l'attività amministrativa deve reggersi;
- *la flessibilità dell'accordo* quale modello organizzativo e gestionale innovativo. Il ricorso al modello consensualistico, tipico del diritto privato, e l'applicazione di principi e disposizioni in materia di obbligazioni agli accordi conclusi tra Amministrazioni, si rivela in questi casi più idoneo al perseguimento dell'interesse pubblico trattandosi, per altro, di soggetti pubblici fondamentalmente mossi e regolati da identici obiettivi e regole.

Nella prassi, dopo aver individuato una o più attività di interesse comune, in attuazione dei propri compiti istituzionali, sulla base e nei limiti stabiliti da norme e regolamenti che disciplinano l'organizzazione e le attività dell'Ente, le amministrazioni:

- STIPULANO UN ACCORDO QUADRO ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, che nella prassi prende il nome di *Protocollo d'Intesa (o Convenzione o Accordo di Collaborazione)*. La stipulazione di un protocollo d'intesa costituisce una sorta di "stretta di mano" tra le istituzioni, un riconoscimento del mutuo interesse in una o più attività, nonché la manifestazione della volontà di leale collaborazione secondo regole abbastanza generiche che ne delimitano gli ambiti, le reciproche responsabilità ed eventualmente fissano i relativi oneri.
- STIPULANO CONVENZIONI OPERATIVE (o *Accordi attuativi*). Le *Convenzioni operative* hanno ad oggetto la realizzazione di specifici progetti o attività che concretizzano il comune interesse manifestato con la conclusione dell'accordo quadro. Le convenzioni operative possono essere stipulate contestualmente al protocollo, e dunque essere allegate ad esso, oppure in momenti successivi. La loro funzione è di dare attuazione a specifici progetti o attività, previsti dal protocollo o individuati dalle parti nel corso della collaborazione. Nelle convenzioni operative vengono concordati, in maniera più dettagliata rispetto a quanto avviene nel protocollo, gli aspetti relativi all'organizzazione e alle modalità di svolgimento delle singole attività, ai metodi, alle risorse strumentali e finanziarie, nonché alla gestione del personale.

### 3. Il quadro normativo

L'articolata e complessa materia della mobilità del personale della Pubblica Amministrazione trova per la prima volta una compiuta regolamentazione nel d. lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, che ha operato la privatizzazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, sottraendo l'istituto alla disciplina esclusiva della legge o del regolamento.

Con il decreto legislativo n. 165/2001<sup>5</sup>, nel quale il decreto n. 29/93 è confluito, la mobilità acquista maggiore rilevanza come criterio di razionalizzazione e di riorganizzazione dei pubblici uffici. Il decreto 165, infatti, costituisce attuazione del principio di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.), che impone alla pubblica amministrazione di attuare una sana e corretta gestione del personale, utilizzando nel modo migliore possibile le risorse umane anche razionalizzandone la spesa.

Il decreto 165/2001 realizza il completamento della riforma del pubblico impiego nel senso della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, attraverso l'integrazione della disciplina

---

<sup>5</sup> D. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche" (Testo Unico sul pubblico impiego).

del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del libro V, capo I, titolo II, del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa. I rapporti individuali di lavoro pubblico, quindi, sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III dello stesso decreto.

Secondo quanto previsto dall'art. 69, comma 1, del d. lgs. 165/2001, inoltre, la normativa relativa ai rapporti di lavoro e quindi anche alla mobilità, previgente alla riforma del 1993, deve ritenersi non più in vigore con la sottoscrizione dei secondi contratti collettivi di lavoro di comparto.

Sono da considerarsi nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi che tendano a eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale. Sono nulle di diritto anche le assunzioni effettuate in violazione dell'obbligo sancito dall'art. 30, comma 2-bis, d. lgs. 165/2001, secondo il quale le Pubbliche Amministrazioni *“prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico devono attivare le procedure di mobilità”* attraverso le quali, a norma dell'art. 6, comma 1, del d. lgs. 165/2001, curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane.

Nel decreto 165/2001 risultano disciplinati la mobilità volontaria definitiva (art. 30), la mobilità volontaria per interscambio (art. 30), la mobilità c.d. concordata (art. 33) e una forma di mobilità temporanea, l'assegnazione temporanea di personale (art. 23-bis, comma 7). Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo, anch'esse tra le forme di mobilità temporanea di personale, sono disciplinate da altre fonti normative. Da ultimo la disciplina dell'istituto della mobilità consta di una normativa speciale sul pubblico impiego intervenuta in materia dopo la riforma del 1993.

Alla mobilità volontaria definitiva esterna, infra ed extracompartimentale, ossia che si attua tra Enti e Amministrazioni appartenenti allo stesso comparto o a comparti differenti, si applica la disposizione contenuta nell'art. 30 del decreto 165. Essa richiede, ferme restando altre condizioni, l'appartenenza del dipendente alla “stessa qualifica” nell'amministrazione di partenza e di destinazione<sup>6</sup>.

In materia di mobilità concordata è intervenuto l'art. 3, comma 124 e ss., della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), specificamente nell'ambito dei rapporti tra assunzioni di personale e procedimenti di mobilità, consentendo per il biennio 2008-2009, i trasferimenti per mobilità tra amministrazioni soggette a regime di limitazione delle assunzioni e amministrazioni non soggette a limitazioni, appartenenti a comparti diversi, sulla base di accordi di mobilità.<sup>7</sup>

L'art. 23-bis, comma 7, del decreto 165/2001 regola l'assegnazione temporanea di personale presso imprese private e tra Pubbliche Amministrazioni, sulla base di protocolli d'intesa stipulati tra le parti. La

---

<sup>6</sup> In tal senso già l'art. 33, d. lgs. 29/93 modificato dall'art. 20, comma 2 della legge n. 488/1999.

<sup>7</sup> V. anche l'art. 1, comma 47, della legge n. 311/2004, che stabilisce: “In vigenza di disposizioni che stabiliscano un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte in regime di limitazione, nel rispetto delle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purchè abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente”.

norma viene introdotta dalla legge n. 145/2002 “...per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato” e successivamente modificata dall’art. 5 della legge 31 marzo 2005 n. 43 che prevede anche l’assegnazione temporanea di personale di un’Amministrazione pubblica ad altra pubblica Amministrazione sempre attraverso lo strumento del protocollo d’intesa.

L’istituto del comando è regolato dagli artt. 56 e 57 del D.P.R. n. 3/1957 (testo unico degli impiegati civili dello Stato) successivamente modificati dall’art. 17, l. n. 127/1997 e dagli accordi di comparto che, di regola, disapplicano i citati articoli. Può essere utile chiarire che il comando, laddove previsto nei contratti collettivi e definito “assegnazione temporanea”, costituisce una forma di mobilità temporanea distinta dall’assegnazione, pure essa, temporanea di personale ex art. 23-bis, comma 7, del d. lgs. 165/2001.

Gli stessi accordi, invece, mantengono in vita gli artt. 58 e 59 che disciplinano il collocamento fuori ruolo. La normativa di riferimento quindi rimane, per questo istituto, quella tradizionale contenuta nel testo unico del 1957, integrata da una scarna indicazione contrattuale.

Il distacco, a differenza del comando e del collocamento fuori ruolo, non è materia di un’esplicita definizione normativa. Relativamente ai rapporti di lavoro pubblico, tuttavia, si applica il contenuto sostanziale dell’art. 30 del d. lgs. n. 276/2003 (che disciplina il distacco nel lavoro privato) integrato dalla definizione delle relative modalità di attuazione nei contratti collettivi, laddove tale forma di mobilità sia prevista. Vi sono comunque alcune disposizioni di legge in cui si fa riferimento al distacco: ad esempio l’art. 271 del d. lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), dove si prevede il distacco temporaneo dei dipendenti degli Enti locali a favore dell’ANCI, dell’UPI e delle varie altre Associazioni di Enti locali; nonché l’art. 30 dello stesso decreto, dove è prevista la possibilità per gli Enti locali di stipulare convenzioni, per lo svolgimento in modo coordinato di funzioni e servizi, che “possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti”.

Da ultimo il già citato art. 3 della legge finanziaria 2008, al comma 79, modificando l’art. 36 del d. lgs. 165/2001, stabilisce che *“le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l’assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabili”*. Al fine di limitare il ricorso a rapporti di lavoro flessibile, con risparmi della spesa pubblica, le Amministrazioni hanno la possibilità di richiedere l’utilizzo di personale ad altri datori di lavoro pubblici temporaneamente ed eccezionalmente.

Con riferimento agli Enti e Amministrazioni del Sistema della Ricerca Pubblica, il CNR ad esempio, nel Regolamento del Personale (4/5/2005 - G.U. n. 124/2005) ha disciplinato l’assegnazione temporanea di personale e una forma di mobilità con le Università.

In materia di assegnazione temporanea, l'art. 23 del Regolamento del Personale del CNR dispone che *“il Direttore della struttura interessata, nell'ambito dei Protocolli di intesa stipulati ai sensi dell'art. 23-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 49 del regolamento di organizzazione e funzionamento, per singoli progetti, può disporre, previo consenso dell'interessato, l'assegnazione temporanea di un dipendente ad un'impresa”*. La norma, tuttavia, può ritenersi modificata dalla legge n. 43/2005 che ha innovato l'art. 23-bis, comma 7, del d. lgs. 165/2001. Nel regolamento è previsto anche che *“il personale del CNR, nei limiti definiti dall'art. 21 del decreto di riordino, è altresì autorizzato, nell'ambito delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 49 del regolamento di organizzazione e funzionamento, a svolgere attività di ricerca presso le università per periodi determinati”* (art. 21, comma 3). Nei casi di dipendenti pubblici titolari di borse di studio o ammessi a corsi di dottorato di ricerca nelle Università, l'art. 2 della legge 13 agosto 1984 n. 476, regola il collocamento in congedo straordinario per motivi di studio, a domanda senza assegni, del pubblico dipendente ammesso ai corsi di dottorato di ricerca per il periodo di durata del corso, che usufruisce della borsa di studio, ove ricorrono le condizioni richieste. Invece in caso di ammissione a corsi di dottorato di ricerca senza borsa di studio, o di rinuncia a questa, *“l'interessato conserva il trattamento economico, previdenziale e di quiescenza in godimento da parte dell'amministrazione presso la quale è instaurato il rapporto di lavoro”* (art. 52, comma 57 della legge n. 448/2001, l. finanziaria 2002).

## 4. Mobilità esterna infra ed extracompartimentale

### 4.1 Forme e modalità

Le forme di mobilità oggetto del presente studio, ciascuna con significati diversi in relazione alle diverse finalità che realizzano, sono riconducibili alla “mobilità esterna infra ed extracompartimentale”. Con tale espressione, come già accennato, si intendono quelle forme che comportano il trasferimento o l'assegnazione temporanea del dipendente ad Amministrazioni differenti da quella di appartenenza, sia all'interno dello stesso comparto<sup>8</sup> che tra differenti comparti di contrattazione.

I modelli presi in considerazione sono: la mobilità volontaria, la mobilità volontaria per interscambio, la mobilità c. d. concordata, il distacco, il comando, l'assegnazione temporanea di personale ex art. 23-bis, comma 7, d. lgs. 165/2001 e l'assegnazione temporanea di personale ex art. 3, comma 79, legge

---

<sup>8</sup> I comparti di contrattazione collettiva attualmente sono: Agenzie Fiscali, Enti pubblici non economici, Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regioni ed Autonomie locali, Servizio Sanitario Nazionale, Scuola ed Università. Il comparto Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo risulta soppresso dal CCNQ (contratto collettivo nazionale quadro) di definizione dei comparti dell' 11 giugno 2007.

244/2007 (Finanziaria 2008), il collocamento fuori ruolo. Ognuna di queste forme si attua con modalità diverse.

#### **4.1.1 La mobilità volontaria esterna** (art. 30, d. lgs. 165/2001)

Questa forma di mobilità si attua attraverso la modalità del passaggio diretto e *definitivo* di personale da una Amministrazione ad un'altra, all'interno della stessa area funzionale e categoria economica. Le Amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante *cessione del contratto* di lavoro. I contratti collettivi nazionali possono definire le procedure e i criteri generali per l'attuazione della mobilità.

Presupposti sono l'esistenza presso l'Amministrazione di destinazione di posti vacanti in organico; la volontà del dipendente, che presenta apposita istanza (formale domanda) di trasferimento e il consenso (nulla osta) al trasferimento da parte dell'amministrazione di appartenenza del lavoratore.

Il lavoratore, per esigenze personali o familiari, può presentare una formale domanda di mobilità a fronte della presenza di posti vacanti in organico. In caso di accoglimento, il rapporto di lavoro si modificherà con l'immissione del lavoratore nei ruoli dell'Amministrazione di destinazione. La posizione giuridica soggettiva nei confronti della pubblica Amministrazione del dipendente che chiede di essere trasferito non è, tuttavia, configurabile come diritto soggettivo, costituendo, piuttosto, un'opportunità per il lavoratore ed essendo soggetta alla discrezionalità dell'Amministrazione.

#### **4.1.2 La mobilità volontaria esterna per interscambio** (art. 30, d. lgs. 165/2001)

Due lavoratori dipendenti di Enti o Amministrazioni differenti, volontariamente e previo consenso delle rispettive strutture organizzative di appartenenza, procedono allo scambio del posto di lavoro.

I presupposti sono gli stessi della mobilità volontaria esterna.

I dipendenti trasmettono nello stesso momento la richiesta all'Ente o Amministrazione di destinazione. Il passaggio, che avviene sempre mediante *cessione del rapporto*, è diretto e *definitivo*.

#### **4.1.3 La mobilità c. d. concordata** (art. 33, d. lgs. 165/2001)

Sulla base di "accordi di mobilità" tra le pubbliche Amministrazioni e le organizzazioni sindacali e previo consenso del dipendente interessato si verifica, anche in questo caso, una *cessione del rapporto* di lavoro con le caratteristiche già descritte. In particolare, questa forma di mobilità trova attuazione nelle ipotesi di eccedenza di personale e a seguito di ristrutturazioni organizzative e trasferimenti d'ufficio. L'art. 3, comma 124 e ss. della finanziaria 2008, consente per il biennio 2008-2009, alle Amministrazioni soggette a regime di limitazione delle assunzioni, vale a dire alle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle Agenzie (incluse le agenzie fiscali), agli Enti pubblici con economici, agli

Enti di ricerca e agli Enti di cui all'art. 70, comma 4, d. 165/2001, di stipulare accordi di mobilità, anche intercompartimentale, con altre Amministrazioni, per assicurare la funzionalità dei propri Uffici che presentino vacanze di organico e ricollocare dipendenti in situazioni di esubero. Tali accordi disciplinano modalità e criteri per il trasferimento.

#### **4.1.4 L'assegnazione temporanea di personale** (art. 23-bis, comma 7, d. lgs. 165/2001)

Le Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. 165/2001<sup>9</sup>, possono disporre l'assegnazione temporanea di personale presso altre pubbliche Amministrazioni o imprese private.

In entrambe le ipotesi l'Ente o l'Amministrazione di appartenenza del lavoratore e l'Ente pubblico presso cui lo stesso è trasferito, possono stipulare protocolli d'intesa, per singoli progetti di interesse specifico delle Amministrazioni. La manifestazione del consenso da parte del lavoratore è requisito per l'efficacia dell'assegnazione. La norma rende possibile, per Amministrazioni ed Enti pubblici, disporre la mobilità temporanea dei propri dipendenti verso altre pubbliche Amministrazioni e soggetti privati.

I protocolli d'intesa definiscono "le funzioni, le modalità di inserimento, l'onere per la corresponsione del trattamento economico da porre a carico delle imprese destinatarie". Essi disciplinano il rapporto di servizio del lavoratore. Lo stato giuridico del lavoratore non subisce modificazioni poiché durante il periodo di assegnazione temporanea il dipendente rimane inserito nei ruoli della Amministrazione di appartenenza.

#### **4.1.5 Il comando** (art. 56 e 57, D.P.R. n. 3/1957)

Per descrivere il procedimento di disposizione del comando solo parzialmente ci si può rifare agli artt. 56 e 57 del D.P.R. n. 3/1957, dal momento che la norma risulta disapplicata nei comparti dove è intervenuta la contrattazione collettiva..

Con il comando, l'impiegato è destinato a prestare servizio presso un'Amministrazione diversa da quella di appartenenza, per un tempo determinato e in *via eccezionale* "per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza", anche se tali condizioni, prescritte dall'art. 56, risultano più sfumate sia nella normativa speciale sia in quella contrattuale sia nelle interpretazioni giurisprudenziali.

Ai sensi dell'art. 17 comma 17 della l. 127/97, si prevede, inoltre, l'immediata utilizzazione dell'impiegato presso l'Amministrazione che ha richiesto il comando, utilizzazione che viene

---

<sup>9</sup> Le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli Enti del Servizio Sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300.

“autorizzata” dall'amministrazione di appartenenza in attesa dell'adozione del provvedimento di comando. In ogni caso, in presenza di disposizioni che dispongono l'attribuzione a favore di determinate amministrazioni di contingenti di personale comandato, il relativo provvedimento dovrà disporsi, in 15 giorni. Questa disciplina legale va integrata e comparata con quella contrattuale.

Per l'attuazione del comando, il dipendente, destinato a prestare servizio presso un'Amministrazione o Ente diverso da quello di appartenenza, deve essere sentito. Tuttavia, nella regolamentazione più recente si va espressamente affermando la regola della consensualità.

Il comando è disposto in via eccezionale, per *periodi di tempo determinati*. Per quanto riguarda il requisito della temporaneità, esso, è per lo più collegato alla permanenza delle esigenze che lo hanno in origine causato. A prescindere dalla sua durata, comunque, la nuova destinazione non comporta la creazione di un nuovo rapporto di impiego, né alcuna modificazione di quello preesistente, ma lascia inalterato il rapporto originario, alla cui regolamentazione giuridica ed economica il dipendente rimane sottoposto. Il vincolo di dipendenza organica permane, quindi, con l'amministrazione di provenienza.. Il dipendente vede modificato il solo rapporto di servizio e deve ritenersi sottoposto al potere direttivo e disciplinare dell'Ente o Amministrazione che lo utilizza.

#### **4.1.6 Il distacco** (art. 30, d. lgs. n. 276/2003)

Nell'art. 30 del d. lgs. 276/2003 sul lavoro privato l'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone *temporaneamente* uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa. Nel caso in cui il distacco comporti un mutamento di mansioni, esso deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato. Non è richiesto uno specifico provvedimento formale, ma si ritiene preferibile.

Anche nell'ambito del lavoro pubblico, il distacco si attua con le stesse modalità per la realizzazione di un interesse organizzativo dell'amministrazione di destinazione del dipendente pubblico.

#### **4.1.7 Il collocamento fuori ruolo** (art. 58 e 59 del D.P.R. 3/1957)

Il collocamento fuori ruolo del dipendente avviene per il disimpegno di funzioni dello Stato o di altri Enti pubblici. Tuttavia le funzioni devono essere comunque attinenti agli interessi dell'Amministrazione che lo dispone, pur non rientrando nei propri compiti istituzionali. L'istituto si caratterizza per il fatto che il lavoratore svolge compiti, *temporaneamente*, presso una struttura di un Ente o Amministrazione diverso da quello di appartenenza. Le ipotesi di collocamento fuori ruolo sono tassativamente quelle previste da specifiche normative, disposizioni di legge o di regolamenti.

A differenza delle altre forme di mobilità temporanea sinora descritte, il lavoratore collocato fuori ruolo fuoriesce dal ruolo organico dell'Amministrazione sua datrice di lavoro. Talvolta, nei casi di

collocamento fuori ruolo, il rapporto di servizio può mutare sostanzialmente nei suoi tratti essenziali, per adattarsi al nuovo sistema organizzativo che può essere anche esattamente l'opposto di quello originario.

L'impiegato collocato fuori ruolo non occupa un posto nella qualifica del ruolo organico cui appartiene e nella qualifica iniziale del ruolo stesso viene lasciato scoperto un posto per ogni impiegato collocato fuori ruolo. L'Amministrazione ha l'obbligo di lasciar scoperti nel ruolo un numero di posti corrispondente a quello degli impiegati che siano in posizione di fuori ruolo. Il lavoratore fuori ruolo può sempre presentare istanza formale di *riammissione* nel ruolo di appartenenza.

**4.1.8 Assegnazione temporanea di personale** (art. 3, comma 79, l. n. 244/2007 – legge finanziaria 2008)

L'assegnazione temporanea di personale qui delineata è uno strumento, previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva, diretto a soddisfare esigenze temporanee ed eccezionali. La durata dell'assegnazione non può essere superiore a sei mesi, non rinnovabili.

Per non vanificare la natura stessa dell'assegnazione, il nuovo istituto, caratterizzandosi per la straordinarietà e l'urgenza, dovrebbe trovare attuazione con una spedita procedura da parte dell'amministrazione dei dipendenti richiesti. La disciplina contenuta nella disposizione non può essere derogata dalla contrattazione collettiva.

## **4. 2 Altre forme di “mobilità”**

Dalle forme di mobilità descritte si distinguono altre forme di “mobilità” la cui disciplina è piuttosto scarna, benché il loro utilizzo sia abbastanza diffuso. Rientrano in questa tipologia il gruppo di lavoro (e la commissione) interministeriale e l'avvalimento (o utilizzazione).

### **4.2.1 Il gruppo di lavoro (e la commissione) interministeriale**

La dimensione collaborativa e sociale ha acquisito una posizione centrale nella gestione delle risorse umane e il gruppo di lavoro è divenuto uno strumento ormai comune anche all'interno delle pubbliche amministrazioni. Il gruppo di lavoro esprime l'esigenza della Pubblica Amministrazione di attuare forme di collaborazione e di coordinamento tra istituzioni, favorisce il dialogo e lo sviluppo di sinergie istituzionali.

Il gruppo di lavoro (e la commissione) interministeriale è *temporaneo*, costituito per periodi brevi o più lunghi come una intera legislatura. La partecipazione al gruppo di lavoro realizza una forma di lavoro collaborativo tra dipendenti pubblici che evita forme di mobilità più impegnative per le PP. AA.. Questi appartengono a Ministeri diversi, hanno diverse professionalità e nel gruppo di lavoro svolgono, in modo coordinato, attività di studio, elaborazione o monitoraggio per la realizzazione di un obiettivo

comune, chiaro e condiviso. Alcuni gruppi di lavoro si caratterizzano per un rafforzamento della componente tecnica con un maggiore coinvolgimento di “esperti”.

Il raggiungimento dell’obiettivo da parte del gruppo di lavoro, generalmente, porta allo scioglimento dello stesso. In molti casi, però, dai lavori del gruppo possono emergere nuove iniziative ed attività che l’Amministrazione può far proprie. Sul gruppo di lavoro (e la commissione) interministeriale, non esiste una disciplina normativa di riferimento. Essi vengono costituiti con decreto ministeriale che ne definisce solo alcuni aspetti, quali la composizione, la durata ed eventuali compensi spettanti ai partecipanti al gruppo o alla commissione. I rapporti tra il dipendente e la struttura organizzativa di appartenenza, ad esempio, non risultano disciplinati.

#### **4.2.2 L’avalimento**

Per quanto riguarda l’avalimento la legge 23 dicembre 1997 n. 451, istitutiva della Commissione parlamentare per l’infanzia e dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia, prevede che lo stesso Osservatorio si avvalga di un Centro nazionale di documentazione. Il rapporto organizzativo tra l’Osservatorio e il Centro è delineato come utilizzazione o avalimento dalla stessa legge citata.

Si realizza una tipica relazione in forza della quale un soggetto utilizza le capacità organizzative e tecniche proprie di un altro apparato organizzativo, pur conservando la titolarità e l’esercizio della funzione. Trattasi di un tipo particolare di aggregazione tra due strutture legate da un rapporto di dipendenza funzionale del soggetto utilizzato nei confronti del soggetto che se ne avvale.

**LA GESTIONE DEL PERSONALE NELLE COLLABORAZIONI TRA PP.AA.**

POSIZIONE	DESCRIZIONE	RIFERIMENTO NORMATIVO	DURATA	TRATTAMENTO ECONOMICO	NOTE
<b>Comando</b>	Il dipendente, per periodi determinati e per esigenze di servizio, viene inviato (comandato) dall'amministrazione o ente di appartenenza a svolgere servizio presso un'amministrazione differente.	Contratti collettivi, in sostituzione della previgente normativa (artt. 56 e 57, T. U. sugli impiegati civili dello Stato adottato con D.P.R. n. 3/1957)	Temporanea	A carico dell'amministrazione che utilizza il personale.	Laddove delineato nei CCNL come "assegnazione temporanea", non costituisce assegnazione temporanea ex art. 23, comma 7, d. lgs. 165/2001
<b>Assegnazione temporanea di personale</b>	Le pubbliche amministrazioni, per realizzare singoli progetti di interesse specifico dell'amministrazione stessa, stipulano un protocollo d'intesa con cui dispongono, con il consenso del lavoratore, la sua assegnazione ad un'amministrazione diversa da quella da cui dipende.	Art. 23-bis, c. 7, d. lgs. n. 165/2001	Temporanea	A carico dell'amministrazione che utilizza il personale.	Il personale può essere assegnato ad un'altra pubblica amm.ne o ad un'impresa privata
<b>Collocamento fuori ruolo</b>	Utilizzo del lavoratore presso una struttura di diverso ente o amm.ne per il disimpegno di funzioni dello Stato o di altri enti pubblici attinenti agli interessi dell'amministrazione che lo dispone e che non rientrano nei compiti istituzionali della stessa.	Art. 57 e 58, T. U. sugli impiegati civili dello Stato adottato con D.P.R. n. 3/1957	Definitiva e non	A carico dell'amministrazione presso cui il dipendente va a prestare servizio.	Il lavoratore fuori ruolo può presentare istanza formale di riammissione nel ruolo di appartenenza.
<b>Mobilità volontaria definitiva</b>	Cessione del contratto di lavoro del dipendente, che presenti formale domanda di trasferimento, previo consenso dell'amministrazione di appartenenza (nulla osta).	Art. 30, d. lgs. n. 165/2001	Definitiva	Trattamento previsto nei CCNL vigenti nel comparto di contrattazione di riferimento dell'ente o amm.ne destinataria del trasferimento e a carico della stessa.	Posti vacanti nell'organico dell'ente o amm.ne di destinazione e trasferimento nella stessa area giuridica e categoria economica.
<b>Mobilità c. d. concordata</b>	Cessione del contratto di lavoro del dipendente sulla base di accordi di mobilità e previo consenso del dipendente interessato	Art. 33, d. lgs. n. 165/2001 e art. 3, comma 124 e ss., legge n. 244/2007 (l. finanziaria 2008)	Definitiva	A carico dell'amministrazione presso cui il dipendente è trasferito.	Ipotesi di eccedenze di personale (art. 33), ma anche in caso di ristrutturazioni organizzative e trasferimenti d'ufficio.
<b>Mobilità per interscambio</b>	Avviene tra due lavoratori dipendenti di enti o amm.ne differenti che volontariamente e previo consenso delle rispettive strutture organizzative di appartenenza, procedono ad uno scambio del posto di lavoro.	Art. 30, d. lgs. n. 165/2001	Definitiva	Trattamento previsto nei CCNL vigenti nel comparto di contrattazione di riferimento dell'ente o amm.ne destinataria del trasferimento e a carico di questa.	I dipendenti trasmettono nello stesso momento la richiesta all'ente o amm.ne di destinazione. Stessa area giuridica e categoria economica.
<b>Distacco</b>	Un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.	Art. 30, d. lgs. n. 276/2003	Temporanea	A carico del datore di lavoro distaccante.	Questa forma di mobilità è disciplinata con riferimento al lavoro privato, ma ha trovato applicazione anche nel lavoro pubblico.
<b>Assegnazione temporanea di personale</b>	Per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono utilizzare personale di altre amministrazioni pubbliche. La disciplina non è derogabile dalla contrattazione collettiva.	Art. 3, comma 79, legge n. 244/2007 (l. finanziaria 2008)	Temporanea - periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabili.		Non incide sulla disciplina del comando o altri analoghi istituti.

*Quadro sinottico: La mobilità esterna infra ed extra compartimentale dei dipendenti pubblici*

<b>POSIZIONE</b>	<b>DESCRIZIONE</b>	<b>RIFERIMENTO NORMATIVO</b>	<b>DURATA</b>	<b>TRATTAMENTO ECONOMICO</b>	<b>NOTE</b>
<b>Gruppo di lavoro (e commissione) inter - ministeriale</b>	Forma di coordinamento tra persone appartenenti a ministeri diversi e con professionalità diverse, intesa a favorire il dialogo, lo sviluppo di sinergie istituzionali per la realizzazione di un obiettivo comune.	Decreto ministeriale	Temporanea	A carico dell'amministrazione rappresentata.	Rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno con o senza indennità di missione.
<b>Avvalimento</b>	La modalità con la quale un organo della Pubblica amministrazione utilizza capacità organizzative e tecniche insediate in un apparato organizzativo di un'altra Pubblica amministrazione, pur conservando la titolarità e l'esercizio della propria funzione.	Consiglio di Stato – Parere interlocutorio n. 435 del 10/2/2003 – Pres. De Lise, Est. D'Agostino – Ministero lavoro (parere su schema di regolamento)	Temporanea		

*Quadro sinottico: altre forme di "mobilità" esterna infra ed extra compartimentale*

### **4. 3 Trattamento economico e oneri accessori**

#### **4.3.1. Mobilità definitiva**

Per le forme di mobilità definitiva il trattamento economico, anche accessorio, è quello previsto nei contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti nel comparto di contrattazione dell'Ente o Amministrazione destinataria del trasferimento. Esso grava su questi stessi soggetti perché, per effetto della cessione del contratto di lavoro del dipendente in mobilità, viene trasferita l'intera posizione contrattuale acquisita dal lavoratore nell'ambito del rapporto di lavoro svolto con l'Ente di appartenenza.

Tale posizione comprende tutti i diritti e le facoltà attinenti al trattamento economico e giuridico tra cui anche il diritto alle ferie maturate nel corso del rapporto e al compenso sostitutivo per quelle, eventualmente, non godute.

A tale proposito la giurisprudenza amministrativa ha stabilito che *“il dipendente deve esercitare i suoi diritti fondati sul rapporto di lavoro, sia per il periodo precedente che per quello attuale, nei confronti dell’Amministrazione... in cui presta servizio”*<sup>10</sup>.

#### 4.3.2. Mobilità intercompartimentale

Ancora in tema di trattamento economico e oneri accessori connessi, con riferimento alla mobilità volontaria definitiva tra diversi comparti della PA, la giurisprudenza si è espressa in maniera chiara affermando che *“affinché l’istituto della mobilità operi concretamente, è indispensabile garantire al dipendente disposto a trasferirsi, quanto meno il mantenimento della propria posizione retributiva se non addirittura, come logica economica vorrebbe, un qualche vantaggio, quale compenso per il disagio correlato al cambiamento”*.

Nel caso specifico, i dipendenti, definitivamente inquadrati ai fini economici nei ruoli dell’Amministrazione locale presso la quale erano transitati, chiedevano l’attribuzione di un assegno ad personam, una tantum e rivalutabile, pari alla differenza tra la retribuzione spettante nell’ente di provenienza ed in quello di destinazione. Il giudice amministrativo precisa che l’assegno *“..costituisce il minimo”* e ha lo scopo di evitare che, nel tempo, il dipendente possa patire una diminuzione patrimoniale, *“effetto decisamente contrario allo spirito dell’istituto della mobilità, ad una moderna concezione del rapporto di lavoro pubblico in una società a libera economia e alla sostanziale equità”*<sup>11</sup>.

#### 4.3.3. Mobilità temporanea

Relativamente alle forme di mobilità temporanea la disciplina contenuta nel D.P.R. 3/1957 sul comando prevedeva espressamente il coinvolgimento del personale comandato in tutte le progressioni economiche e di carriera svolte nell’ambito dell’Amministrazione di appartenenza ( art. 57). Sulla questione degli *oneri connessi al trattamento economico*, nell’art. 57 si distingue tra comando presso Amministrazioni statali e comando presso altri Enti pubblici. Nel primo caso, il trattamento economico è a carico dell’Ente di originaria appartenenza del lavoratore; nel secondo caso alla spesa del personale comandato provvede direttamente l’Ente presso cui detto personale va a prestare servizio; ente, che è anche tenuto a versare all’Amministrazione di appartenenza del lavoratore l’importo dei contributi e delle ritenute sul trattamento economico previsti dalla legge. Il trattamento economico fondamentale che spetta al dipendente comandato continua ad essere quello di origine, eventualmente integrato dalle indennità accessorie in godimento al personale di categoria equivalente dell’Amministrazione di destinazione.

Nella disciplina contrattuale di alcuni comparti la distinzione non viene più riproposta e il carico della spesa grava sempre sull’Amministrazione di destinazione.

---

<sup>10</sup> T.A.R. Piemonte sede di Torino, sez. II, sent. n. 439/2007.

<sup>11</sup> V. T.A.R. Umbria, sent. n. 130 del 26 febbraio 2001, in Rassegna T.A.R. , anno XXIII – N. 11 Novembre 2002

#### 4.3.4. Comandi – Distacchi – Assegnazione temporanea

Nelle utilizzazioni di personale di altre Amministrazioni - comandi, distacchi, assegnazione temporanea e simili - la tendenza<sup>12</sup> è quella di generalizzare e ampliare il principio contenuto nell'art. 70, comma 12, d. 165/2001, secondo cui gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale del personale delle Amministrazioni e degli Enti tenuti ad autorizzarne l'utilizzazione da parte di altre Amministrazioni sono rimborsati da quest'ultime alle prime. In effetti, come si è già avuto modo di osservare, anche in mancanza di un inquadramento del dipendente nell'Amministrazione di destinazione, gli istituti citati appaiono finalizzati, nel pubblico impiego, a soddisfare un prevalente interesse dell'amministrazione destinataria.

#### 4.3.5. Indennità accessorie

Per quanto riguarda le indennità accessorie, il compenso del dipendente pubblico tende sempre più a conformarsi a quello dei dipendenti dell'amministrazione che temporaneamente lo utilizza e pertanto egli deve poter godere delle varie speciali indennità erogate in quel contesto organizzativo collegate alle particolari caratteristiche del lavoro che svolge<sup>13</sup>.

Sulla questione delle possibili differenze economiche sussistenti, nell'ambito delle diverse Amministrazioni, fra identiche voci indennitarie, la Commissione speciale per il pubblico impiego, si è espressa a favore dell'esistenza di un diritto di opzione in capo ai lavoratori in posizione di comando, distacco e fuori ruolo. Infatti, *“se detti istituti di mobilità in senso lato si palesano utili per l'amministrazione, gli stessi meritano una incentivazione di carattere economico per il dipendente, incentivazione che si consegue consentendo all'interessato di optare per il trattamento economico accessorio più favorevole, tra quello dell'amministrazione di appartenenza e quello dell'amministrazione di destinazione”*<sup>14</sup>.

Un principio di parità di trattamento in materia retributiva (materia di competenza della contrattazione collettiva), si potrebbe ricavare dall'art. 45, comma 2 d. 165/2001, dal momento che le Amministrazioni che utilizzano lavoratori ne dispongono ormai, anche sotto un profilo economico, come se questi fossero sostanzialmente propri dipendenti.

---

<sup>12</sup> V. Irene Tricomi, in *Lavoro pubblico - Trimestrale di legislazione e giurisprudenza sul rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione*, n. 2/2005 e Paola Ceccoli, in *“L'impiego pubblico: commento al d. lgs. n. 165/2001*, Giuffrè ed., 2003.

<sup>13</sup> Divieto di cumulo delle indennità corrisposte dall'amministrazione di appartenenza e di destinazione (art. 3, l. n. 537/1993).

<sup>14</sup> Cons. St., Comm. pub. imp., parere del 9/4/2001, n. 485.

#### **4.3.6. Fuori ruolo**

Anche la spesa per il personale collocato fuori deve ritenersi a carico dell'Amministrazione o l'Ente pubblico presso cui il personale va a prestare servizio. Per moltissimi aspetti le regole del collocamento fuori ruolo, per quanto concerne la materia dei trattamenti economici, si rifanno a quelle già osservate a proposito del comando.

#### **4.3.7. Assegnazione temporanea**

In particolare, in materia di assegnazione temporanea di personale ex art. 23-bis, comma 7, d. lgs. 165/2001, considerato il cointeresse delle Amministrazioni pubbliche (parti del protocollo d'intesa), sembra pacifico ritenere che l'attribuzione del carico degli oneri relativi al trattamento economico del personale in assegnazione temporanea sia decisa dalle stesse Amministrazioni nel protocollo e negli accordi attuativi.

Per le altre forme di "mobilità", avvalimento e gruppo di lavoro (e commissione) interministeriale, il decreto ministeriale costitutivo stabilisce che il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno - con o senza indennità di missione - sostenute da ciascun componente è posto a carico dell'Amministrazione rappresentata nel gruppo.

## **5. La gestione del personale negli accordi**

### **5.1. Mobilità tra SPR e P.A.**

Nello studio degli accordi conclusi tra soggetti pubblici, un'attenzione particolare è stata rivolta alla gestione delle risorse umane e all'attuazione di procedure di mobilità di dipendenti e ricercatori nelle iniziative di partnership. Con riferimento al campione preso in considerazione, è emerso che la mobilità quale forma di gestione del personale nell'ambito di attività svolte in collaborazione tra soggetti pubblici è scarsamente utilizzata.

Soltanto in 2 dei protocolli oggetto di studio si riscontra la possibilità di esperire procedure di mobilità temporanea per lo svolgimento delle attività di mutuo interesse. In entrambi i casi la mobilità del personale è stata concordata nella forma del comando.

In particolare, per quanto riguarda gli accordi conclusi tra Pubbliche Amministrazioni, in un unico caso è stata concordata la possibilità che il personale di una delle Amministrazioni sia comandato presso l'altra, per favorire la formazione dei dipendenti.

Per quanto riguarda la collaborazione tra Pubblica Amministrazione e Sistema Pubblico della Ricerca, un solo protocollo prevede la possibilità di comandare il personale dell'Ente di Ricerca presso la

Pubblica Amministrazione. Nell'accordo le parti hanno previsto, secondo la disciplina vigente, che il trattamento economico del personale comandato si intende a titolo oneroso per l'Amministrazione di destinazione, rimandando ad appositi contratti per una definizione più dettagliata gli aspetti relativi all'attuazione del comando.

## 5. 2. Altre forme di “mobilità” del personale: i gruppi di lavoro

Due dei protocolli esaminati contemplano la costituzione di Gruppi di Lavoro per il coordinamento delle risorse umane nell'attuazione di programmi congiunti.

In un protocollo le Amministrazioni hanno concordato la eventuale costituzione di Gruppi di Lavoro; nell'altro, stipulato tra due Enti di Ricerca, le parti hanno previsto la costituzione di Gruppi di Lavoro, lo scambio di laureandi borsisti e ricercatori.

Il gruppo di lavoro è uno strumento che agevola che agevola il coordinamento del personale nell'ambito della collaborazione, consente l'integrazione di professionalità, lo scambio di competenze e conoscenze, nonché la condivisione di obiettivi. Nel protocollo tra l'Ente di Ricerca e l'Amministrazione, che prevede l'attuazione del comando, infine, le parti hanno stabilito altresì di svolgere le attività di comune interesse attraverso Unità di Ricerca operanti presso l'Amministrazione ovvero istituite dall'Ente di Ricerca presso le strutture dell'Amministrazione.

## 6. Condizioni favorevoli e ostacoli all'applicazione della mobilità

La materia della mobilità si caratterizza per essere ricca di norme che la disciplinano pur essendo stato l'istituto, nel corso degli anni, non sufficientemente utilizzato. Negli ultimi anni il legislatore ha dedicato particolare attenzione al tema della mobilità perché essa consente di raggiungere una serie di obiettivi altrimenti non conseguibili. Sostanzialmente, l'istituto “*tende a favorire l'osmosi delle capacità professionali tra i vari comparti dell'amministrazione pubblica, intesa in senso lato, così da favorire la più efficiente, e dunque la più economica, allocazione delle risorse umane globalmente disponibili*”<sup>15</sup>.

In ogni caso le norme delineano uno strumento capace di rispondere alle esigenze delle organizzazioni pubbliche e, nello stesso tempo, in grado di soddisfare le esigenze personali e di crescita professionale del dipendente. Sia la mobilità caratterizzata dal passaggio definitivo ad altra Amministrazione sia, particolarmente, le diverse forme a carattere temporaneo, si presentano come strumenti flessibili tali da consentire lo scambio di conoscenze, l'acquisizione e la valorizzazione di professionalità indispensabili

---

<sup>15</sup> V. nota 9.

per innovare e raggiungere risultati di eccellenza, specificamente in un settore come quello della ricerca. Esse presentano il vantaggio di valorizzare le professionalità esistenti nelle organizzazioni pubbliche, ma anche di facilitare la formazione *on the job* del personale ricercatore e non.

In particolare, le forme di mobilità temporanea possono consentire l'acquisizione da parte dei dipendenti pubblici di conoscenze ed esperienze di cui si potranno avvantaggiare, al loro rientro, le Amministrazioni di provenienza; in tal modo, a fronte di oneri sostenibili, si produrrebbe a favore delle stesse un ritorno importante. In particolare, l'assegnazione temporanea presso altre pubbliche Amministrazioni o imprese private, pur rispondendo ad un interesse relativo a "singoli progetti di interesse specifico", potrebbe costituire un'occasione per il dipendente di accrescere la propria professionalità approfondendo tematiche nuove.

Non va sottovalutata l'utilità di uno strumento flessibile quale il protocollo d'intesa, disciplina, nel dettaglio, di forme di mobilità temporanea.

In merito alla portata della finanziaria 2008 in tema di assegnazione temporanea di personale, il Dipartimento della Funzione Pubblica con la circolare n. 4 del 18 aprile 2008, ha chiarito che *"l'intervento normativo non ha inteso innovare o ridisciplinare il comando o altri analoghi istituti, già previsti e che comunque sono regolati da specifiche disposizioni di legge o dai contratti collettivi nazionali, bensì ha inteso introdurre un nuovo strumento di flessibilità organizzativa in un quadro normativo generale di forte contenimento degli istituti di lavoro flessibile"*.

## 6.1. Gli ostacoli

Nell'applicazione dell'istituto della mobilità intesa in senso lato, si riscontra nella contrattazione collettiva, alcune volte, la difficoltà di distinguere tra la fattispecie del comando e quella del distacco; altre volte è addirittura impossibile. La stessa giurisprudenza amministrativa ha finito con l'utilizzare i due termini in modo assolutamente indifferenziato.

La possibilità di essere comandati presso un'Amministrazione diversa da quella di appartenenza, inoltre, non sempre è appetibile per un dipendente o un ricercatore, non incentivati da un congruo trattamento economico o non disposti a spostarsi per motivi di carattere personale o familiare. A ciò può aggiungersi, per un ricercatore, la scarsa propensione a lasciare, seppur per un breve periodo di tempo, la propria attività di ricerca.

Per effetto della nuova classificazione del personale, non più suddiviso per qualifiche funzionali (I, II, III ecc.), bensì per area o categoria (A, B, C, D) e livello retributivo (1, 2, 3, 4), la mobilità dovrebbe essere permessa per la copertura di ruoli relativi alla stessa area, perlomeno all'interno del medesimo comparto. Invece nel passaggio tra Amministrazioni pubbliche che appartengono a diversi comparti, la disomogeneità dei diversi sistemi di classificazione, impedisce qualunque automatismo.

I processi di mobilità esterna extracompartimentale risentono di una certa disomogeneità che si riscontra nei sistemi di definizione e di classificazione delle aree funzionali nelle quali sono inquadrati i dipendenti pubblici in base ai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Parimenti per le posizioni (categorie) economiche all'interno delle aree funzionali risulta non agevole l'equiparazione tra la posizione di partenza e quella di destinazione di un lavoratore pubblico che presenta istanza di trasferimento o viene spostato da un comparto ad un altro.

Per quanto riguarda le altre forme di mobilità e in particolare i gruppi di lavoro, per un certo periodo, il dipendente si trova a dover contemporaneamente portare avanti la normale attività di lavoro e la "nuova" attività conseguente all'appartenenza al gruppo. La struttura organizzativa dell'Amministrazione pubblica si vede, in un certo senso, sottrarre la risorsa umana in essa incardinata e temporaneamente o permanentemente impiegata nell'attività del gruppo di lavoro.

## 7. Conclusioni e sviluppi futuri

L'importanza strategica della collaborazione istituzionale, in particolare finalizzata alla formazione e ricerca, nonché alla diffusione di soluzioni ICT sembra fuori dubbio. Non altrettanto evidente appare invece il ruolo fondamentale che nel processo di innovazione della Pubblica Amministrazione può giocare una coordinata e flessibile gestione delle risorse umane nell'ambito di iniziative di partnership.

Ne è una conferma l'esiguo numero di protocolli d'intesa, tra quelli esaminati, che prevedono l'attuazione di procedure di mobilità del personale, peraltro nella sola forma del comando.

La proposta di attuare l'assegnazione temporanea di personale ex art. 23-bis della d.lgs. n. 165/2001 in un protocollo d'intesa, attualmente in fase di perfezionamento, potrebbe segnare l'inizio di una inversione di tendenza. Ci si augura che questa iniziativa, probabilmente l'unico caso di assegnazione temporanea nell'ambito della collaborazione istituzionale, possa indirizzare verso una innovativa gestione delle risorse umane.

Le risorse umane, con le loro competenze e conoscenze, unitamente allo sviluppo delle tecnologie ICT, sono l'asset strategico nelle organizzazioni pubbliche. La loro circolazione può generare innovazione organizzativo-gestionale e tecnologica, valorizzazione e sviluppo delle professionalità dei dipendenti, ma anche risparmio di risorse finanziarie.

La Pubblica Amministrazione possiede un capitale di conoscenza e di esperienza che deve essere valorizzato e incentivato. L'uso di strumenti quali network, banche dati, sportelli informatici, può contribuire alla realizzazione di una coordinata attuazione delle procedure di mobilità del personale attraverso cui curare l'ottimale distribuzione delle risorse umane. In tale ottica particolare importanza assume la banca dati informatica o "borsino della mobilità" prevista dall'art. 9 della legge 9 marzo 2006

n. 80 e istituita dalla legge n. 244/2007 (l. finanziaria 2008) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Essa fornisce dati interessanti anche relativi ai profili professionali del personale della pubblica amministrazione.

Il “borsino” attualmente finalizzato all’incontro tra domanda e offerta della sola mobilità definitiva, potrebbe in futuro essere previsto anche per le forme di mobilità temporanea.

## BIBLIOGRAFIA

- ABBAMONTE G., LASCHENA R., *Giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello, vol. XX, Padova, 2001.
- BOTTIGLIERI A., COGLIANI S., PONTE D., PROIETTI R., *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo*, II edizione, Cogliani S. (a cura di) CEDAM, 2007.
- CARINCI F., ZOPPOLI L., *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Diritto del Lavoro*, UTET 2005.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, 2001.
- CECCOLI P., in *L’impiego pubblico: commento al d.lgs. n. 165/2001*, 2003.
- CAUSIO A., PARENTE V., *Gli accordi di collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni*, CNIPA novembre 2007.
- CNIPA, *Linee strategiche volte a indirizzare le amministrazioni nella predisposizione del Piano triennale per l’ICT 2009-2011*, approvato dal Collegio CNIPA il 28 febbraio 2008, in [www.cnipa.it](http://www.cnipa.it).
- CNIPA, *Piano triennale per l’ICT della Pubblica Amministrazione Centrale 2008-2010*, approvato il 22 novembre 2007, in [www.cnipa.it](http://www.cnipa.it).
- D’ALESSIO G., *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, 1993.
- DIACO C., FERRARI R., *Strumenti di gestione delle Opere Pubbliche: gli Accordi di Programma*, I Corso di Alta Formazione *Tendenze Evolutive del Diritto Amministrativo*, Catania, 18 giugno 2004.
- DFP Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni Servizio Mobilità, Circolare n.4 del 18 Aprile 2008
- MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979.
- PITERA’, *Commento sub art. 31*, in *La riforma*.
- SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Novene, 1984.
- TRICOMI I., in *Lavoro pubblico – Trimestrale di legislazione e giurisprudenza sul rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione*, n. 2/2005.