



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La distribuzione dei dipendenti pubblici in Italia:
ruolo e funzioni della mobilità

di Francesco D'Amuri e Cristina Giorgiantonio

luglio 2016

Numero

345



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

La distribuzione dei dipendenti pubblici in italia:
ruolo e funzioni della mobilità

di Francesco D'Amuri e Cristina Giorgiantonio

Numero 345 – luglio 2016

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

LA DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PUBBLICI IN ITALIA: RUOLO E FUNZIONI DELLA MOBILITÀ

di Francesco D'Amuri* e Cristina Giorgiantonio*

Sommario

Numerose analisi documentano, da tempo, l'esistenza di significative eterogeneità nella distribuzione dei dipendenti pubblici in Italia. Un approfondimento quantitativo condotto sui servizi anagrafici dei Comuni italiani ne dà conferma, evidenziando l'esistenza di scostamenti significativi dalla relazione media tra input e output nell'erogazione di tali servizi, con dotazioni di personale maggiori nel Centro-Sud e dove il livello di disoccupazione è più elevato. Sembrano, quindi, sussistere margini per ottenere guadagni di efficienza attraverso una corretta riallocazione dei dipendenti pubblici. Tuttavia, numerosi fattori di carattere istituzionale, tra i quali – in particolare – l'assenza di parametri obiettivi in base ai quali determinare i fabbisogni effettivi di personale delle amministrazioni, l'elevata segmentazione dei comparti contrattuali e le incertezze sul piano della confrontabilità degli inquadramenti professionali, appaiono ostacolare i flussi di mobilità, che risultano estremamente contenuti.

Classificazione JEL: L11, M4.

Parole chiave: pubblico impiego, distribuzione del personale, mobilità.

Indice

1. Introduzione	5
2. La distribuzione dei dipendenti pubblici in Italia: un'analisi delle ore lavorate nei Comuni italiani.....	5
3. La mobilità dei dipendenti pubblici in Italia	7
4. Alcune considerazioni sulla regolazione della mobilità nel settore pubblico	10
4.1. Alcuni ostacoli trasversali ai processi di riallocazione del personale	10
4.2. Gli strumenti per la gestione dei processi di riorganizzazione delle strutture.....	14
Bibliografia.....	16
Tavole e figure	18

* Banca d'Italia, Dipartimento Economia e statistica. *Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza.* Si ringraziano per i preziosi commenti Monica Andini, Fabrizio Balassone, Matteo Bugamelli, Giovanni Crescenzi, Silvia Giacomelli, Giuseppe Ilardi, Pierluigi Mastrogiuseppe, Giuliana Palumbo, Paolo Sestito, Roberto Torrini e Wolfgang Weigel. L'analisi della normativa è aggiornata al 31 maggio 2016.

1. Introduzione

Nei paesi europei le pressioni verso una più efficiente allocazione delle risorse umane nell'impiego pubblico sono in costante aumento, viste anche le esigenze di bilancio legate alla prolungata fase di bassa crescita economica e alla necessità di rispettare le regole di bilancio dell'Unione Europea. In questo contesto, in diversi paesi, tra i quali Francia, Irlanda, Portogallo e Spagna, è stato avviato un ampio processo di riforma (OECD, 2011; Gajduschek e Linder, 2011).

Anche in Italia si sono susseguiti negli anni diversi interventi di natura legislativa volti, tra le altre cose, a promuovere il ricorso alla mobilità del personale nel settore pubblico al fine di evitare la dispersione di risorse e realizzare un'efficiente distribuzione dei dipendenti. Essi si sono prevalentemente concentrati sulla mobilità orizzontale ed esterna, relativa quindi ai trasferimenti di dipendenti pubblici verso unità organizzative di amministrazioni diverse da quella di originaria appartenenza¹.

Sulla scorta di tali considerazioni, il presente lavoro si propone di verificare – da un lato – l'effettiva presenza di squilibri nelle dotazioni di personale tra amministrazioni; dall'altro, la concreta rispondenza degli strumenti di gestione della mobilità attualmente vigenti rispetto a esigenze di redistribuzione del personale in servizio².

L'indagine è così articolata: il secondo paragrafo analizza le eterogeneità presenti nella distribuzione dei dipendenti pubblici sul territorio nazionale, focalizzandosi sul caso dei Comuni; il terzo si sofferma sull'effettivo ricorso alla mobilità nel settore pubblico; il quarto, alla luce dei riscontri empirici e della disamina normativa illustrati nei paragrafi precedenti, individua e discute alcuni aspetti problematici del sistema attuale di governo della mobilità.

2. La distribuzione dei dipendenti pubblici in Italia: un'analisi delle ore lavorate nei Comuni italiani

Diverse analisi hanno evidenziato la presenza di asimmetrie nella distribuzione dei dipendenti pubblici in Italia³.

Al fine di indagare più approfonditamente tali asimmetrie, è stato condotto un esercizio econometrico sui Comuni, basato sull'analisi dei dati raccolti nella Relazione Allegata al Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato per gli anni 2011 e 2012. Per la totalità dei Comuni italiani e per le diverse aree di intervento, la rilevazione raccoglie i dati relativi a: i) le ore lavorate dai dipendenti dell'ente locale; ii) la percentuale del lavoro eventualmente esternalizzato; iii) l'output prodotto.

¹ La mobilità orizzontale ed esterna può aver luogo sia tra amministrazioni dello stesso comparto di contrattazione e, quindi, soggette al medesimo contratto collettivo nazionale (mobilità intracompartimentale), sia tra amministrazioni afferenti a comparti diversi (mobilità intercompartimentale). Il presente lavoro non contempla, invece, anche perché non sono disponibili evidenze empiriche in materia, la mobilità interna, che si verifica quando il trasferimento avviene nell'ambito dello stesso ente. Un discorso a parte vale per la mobilità territoriale, la quale costituisce un tipo di mobilità trasversale rispetto alle forme sopraelencate. Essa, infatti, si verifica ogni volta che un dipendente, per effetto di un evento di mobilità, cambia il Comune di ubicazione della sede lavorativa. Dunque, la mobilità territoriale può scaturire tanto da eventi di mobilità esterna, quanto da eventi di mobilità interna (ad esempio, nel caso in cui il trasferimento avvenga da una sede centrale a una periferica). Ai fini del presente lavoro, dunque, la mobilità territoriale viene considerata solo laddove riconducibile nell'ambito della mobilità esterna. Per queste distinzioni si rinvia a D'Autilia, Ruffini e Zamaro (2009).

² L'analisi si concentra sull'uso degli strumenti volti a correggere squilibri già determinatisi, non si sofferma – invece – sul più ampio tema della pianificazione dei fabbisogni di personale (ad eccezione dei profili quantitativi: cfr. paragrafo 4.1) che – ove correttamente realizzata – dovrebbe impedire a monte il sorgere di tali squilibri. Su questi temi si rinvia a D'Autilia, Ruffini e Zamaro (2009); Bonanomi (1995); Della Rocca (1993); Cerase (1990).

³ Cfr., tra gli altri, Rusciano e Zoppoli (1993); Cecora e D'Orta (1994); Alesina, Danninger e Rostagno (1999); D'Autilia, Ruffini e Zamaro (2009); MEF (2007, 2008); Santoro (2014).

Ciascuna area di intervento può raggruppare attività rilevate con unità di misurazione diverse. Ad esempio, nell'area di intervento "Lavori pubblici" sono rilevate sia il numero di strutture per le quali è stata effettuata l'ordinaria manutenzione nell'anno, sia gli ettari di verde pubblico gestiti. Al fine di creare un indicatore sintetico della quantità di attività svolta in ciascuna area d'intervento è, pertanto, necessario effettuare una media tra servizi elementari che sono tuttavia quantificati con unità di misura diverse. A tal fine, a ciascuna attività elementare è attribuito il percentile nella distribuzione relativa a tutti i Comuni; l'indicatore sintetico è calcolato, quindi, come la media semplice dei percentili relativi a tutte le operazioni elementari che ricadono all'interno di ciascuna area di intervento considerata. A questa misura di output si associa, infine, il percentile relativo alle ore lavorate (che sono rilevate solo per area di intervento e non per le singole operazioni elementari).

L'obiettivo dell'esercizio econometrico non è quello di effettuare una stima dei fabbisogni standard ma di valutare, per ciascun comune, l'esistenza di scostamenti significativi dalla relazione media tra input (ore lavorate) e output (servizi erogati), eventualmente associando tali scostamenti a caratteristiche oggettive.

L'analisi si concentra sui servizi relativi a stato civile e anagrafe⁴, ritenuta l'area di intervento più appropriata per questo tipo di indagine in quanto: *i)* è presente in tutti i Comuni; *ii)* non è externalizzata; *iii)* ha caratteristiche omogenee; *iv)* prevede l'utilizzo di sistemi informatici standard e di uso comune⁵.

La stima della relazione input/output è ottenuta attraverso una regressione del percentile di distribuzione delle ore lavorate su una costante e un polinomio di terzo grado del percentile nella distribuzione dei servizi erogati per l'anno 2012 (cfr. Tavola 1, colonna 1 e Figura 1). Tale esercizio individua, dunque, una relazione media tra input e output, con gli errori che assumono valori positivi nei Comuni meno efficienti e viceversa. La stima conferma la presenza di una relazione positiva tra input e output (che rimane sostanzialmente identica ripetendo l'esercizio per il 2011: cfr. Figura 2). Tuttavia, per lo stesso percentile di output i singoli Comuni possono utilizzare livelli di input significativamente diversi rispetto al livello stimato. La quota della varianza spiegata dalla regressione è pari al 68 per cento.

L'errore di previsione per ciascuno dei Comuni analizzati per un determinato livello di attività potrebbe essere, in linea di principio, dovuto a un errore di misurazione sia delle ore lavorate, sia della quantità di servizi offerti. Tali errori di misurazione dovrebbero essere casuali, quindi non persistenti nel tempo e non correlati ad altre caratteristiche del singolo Comune analizzato. Tuttavia, l'autocorrelazione a un ritardo degli errori di previsione è molto elevata (0,8), segnalando che gli scostamenti dalla relazione standard tra input e output sono persistenti nel tempo. Inoltre, aggiungendo alla regressione standard variabili relative alle caratteristiche oggettive del singolo ente locale (cfr. Tavola 1, colonna 2), si stima che i Comuni con un eccesso di ore lavorate a parità di output si trovano con maggiore probabilità: *i)* dove il tasso di disoccupazione è maggiore; *ii)* al Centro e al Sud; *iii)* nei Comuni montani. In questo caso la quota della varianza spiegata dalla regressione sale al 70 per cento. Infine, si aggiungono alla regressione relativa

⁴ Più in dettaglio, l'indagine rileva per l'area stato civile tre operazioni elementari: *i)* il numero di carte d'identità rilasciate; *ii)* il numero di eventi registrati nel registro di stato civile; *iii)* il numero di variazioni anagrafiche.

⁵ Con riferimento alla funzione "anagrafe e stato civile", dal 2002 una circolare del Ministero dell'Interno (la n. 23 del 12 dicembre 2002) ha chiarito che, fermo restando che la competenza a formare o rilasciare gli atti o le certificazioni rimane in capo al Sindaco di ciascun Comune o a un suo delegato, nel caso di Unioni di Comuni l'esercizio congiunto delle funzioni anagrafiche e di stato civile può riguardare l'aspetto, strumentale, organizzativo e gestionale delle attività (creazione di un unitario centro di servizi, con utilizzo di locali e apparecchiature comuni). Solo a partire dalla fine del 2012 (art. 2, comma 5-bis, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221), si è disposto che tale funzione sia delegabile al Presidente dell'Unione di Comuni a discrezione del Sindaco interessato. In ogni caso, nell'ambito dei Comuni oggetto di analisi, le Unioni che svolgono anche servizi anagrafici sono solo 13 e, dunque, rappresentano una percentuale assolutamente trascurabile.

all'anno 2012 i residui ottenuti dall'analogia regressione per l'anno 2011 (cfr. Tavola 1, colonna 3). La stima conferma la persistenza nei livelli di efficienza per ciascun Comune, almeno nei due anni analizzati. La varianza spiegata sfiora ora il 90 per cento, segno che l'errore di misurazione può avere un ruolo modesto nel determinare i forti scostamenti osservati. Questi sembrano essere, invece, persistenti e determinati da alcune caratteristiche oggettive dei Comuni che, tuttavia, non dovrebbero – in linea di principio – comportare una minore efficienza nell'erogazione dei servizi.

Basandosi sulla specificazione più semplice (riportata nella Colonna 1, Tavola 1) si può stimare che, qualora i Comuni appartenenti al 25 per cento degli enti meno efficienti contenessero il divario di produttività, portandolo a quello rilevato nel 75 percentile, si verificherebbe una riduzione delle ore lavorate totali pari al 7,6 per cento (33 per cento nei Comuni interessati).

Può essere, infine, utile verificare se i Comuni che non risultano essere particolarmente efficienti nell'erogazione dei servizi anagrafici tendano a utilizzare un maggiore input di lavoro a parità di output anche nella gestione degli altri servizi censiti dalla rilevazione, per i quali, tuttavia, gli scostamenti potrebbero essere determinati anche da diverse dotazioni di capitale o da una diversa qualità del servizio offerto. L'analisi empirica sembra confermare tale ipotesi: vi è una correlazione positiva tra l'errore di previsione stimato per i servizi anagrafici e quello stimato, in maniera analoga, per 22 delle 28 tipologie di servizio considerate (cfr. Tavola 2). Quest'ultimo risultato, sebbene puramente descrittivo e soggetto ad ampi margini di approssimazione, suggerisce che gli squilibri nella dotazione del personale potrebbero anche interessare congiuntamente più attività, oltre a essere persistenti nei due anni qui considerati.

Considerate le croniche disfunzioni e le carenze di personale documentate in altri settori della pubblica amministrazione⁶, sembrerebbero dunque sussistere margini per il ricorso a procedure di mobilità per la riallocazione dei dipendenti pubblici secondo le esigenze di produzione dei vari servizi, al fine di aumentare l'efficienza complessiva del sistema.

3. La mobilità dei dipendenti pubblici in Italia

Nell'ambito del lavoro pubblico italiano il termine “mobilità”, pur descrivendo il trasferimento di lavoratori da un'amministrazione all'altra, evoca una pluralità di istituti diversamente regolati. In estrema sintesi, sono individuabili tre principali forme di mobilità: i) la mobilità volontaria, che si verifica quando il dipendente passa dal ruolo di un'amministrazione a quello di un'altra di sua iniziativa, benché – di regola – previo consenso dell'amministrazione di appartenenza; ii) la mobilità obbligatoria, quando il dipendente passa dal ruolo di un'amministrazione a quello di un'altra in forza di esigenze organizzative dell'amministrazione stessa; iii) la mobilità temporanea, quando il dipendente resta incardinato nel ruolo di un'amministrazione, ma presta servizio presso un'altra⁷ (cfr. Tavole 3, 4 e 5, che descrivono i singoli istituti e si soffermano sui presupposti per attivare le varie forme di mobilità).

Le riforme che hanno interessato il pubblico impiego a partire dalla fine degli anni '90, hanno cercato di promuovere il ricorso allo strumento, specie con finalità di redistribuzione dei

⁶ Ad esempio in ambito giudiziario, dove i tassi di scopertura nell'organico del personale amministrativo si attestano in media sul 17 per cento, con picchi del 43 per cento nel Tribunale di Busto Arsizio, del 42 per cento in quello di Bolzano e del 39 per cento in quello di Pavia: cfr. i dati riportati dalla Direzione Generale di Statistica presso il Ministero della Giustizia (https://webstat.giustizia.it/_layouts/15/start.aspx#).

⁷ Il tratto comune di tali diversi istituti è quello di essersi progressivamente ispirati alle regole del diritto privato, in quanto classificabili come atti di gestione del personale, pur mantenendo – specie in alcuni aspetti della specifica disciplina – peculiarità pubblicistiche imposte dalle regole in materia di organizzazione degli uffici e di determinazione delle dotazioni organiche complessive. Cfr. l'art. 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – Testo unico sul pubblico impiego (TUPI). V. Cecora e D'Orta (1994); Napoli e Garilli (2013).

dependenti⁸. In particolare, dal 2003, le fattispecie in esame hanno condiviso il profilo, più propriamente funzionale, della subordinazione dell'espletamento di concorsi per la copertura di posti vacanti in organico al preventivo ricorso alle procedure volte ad attivare la mobilità volontaria e obbligatoria⁹. Lo scopo dichiarato era quello di valorizzare gli istituti della mobilità – unitariamente considerati – al fine di evitare la dispersione di risorse e di realizzare un'efficiente distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni.

Nonostante ciò, i flussi di mobilità non sembrano rispondere appropriatamente alle esigenze di una più efficiente distribuzione della compagine, che pure sembrano emergere nel settore (cfr. paragrafo 2). In primo luogo essi, come si evince dall'analisi dei dati riportati nel Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, appaiono contenuti.

Le informazioni raccolte in tale data set consentono di effettuare un'analisi sui flussi di mobilità all'interno dello stesso comparto (mobilità intracompartimentale) e tra comparti (mobilità intercompartimentale)¹⁰, distinguendo anche i casi di passaggi permanenti da quelli temporanei (cfr. Tavola 6). La classificazione non consente, invece, di distinguere tra i casi di mobilità volontaria e quelli di mobilità obbligatoria (cfr. Tavola 7, che riepiloga le principali forme di mobilità e indica le modalità di raccordo con il Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato)¹¹.

La Figura 3 riporta, per il totale del pubblico impiego, gli andamenti relativi all'incidenza sul numero complessivo di occupati dei lavoratori interessati da mobilità tra comparti e all'interno di uno specifico comparto. La mobilità tra comparti ha un andamento stabile nel tempo, con i casi di comando che riguardano circa lo 0,4 per cento degli occupati, mentre i fuori ruolo e i trasferimenti

⁸ Cfr., tra gli altri, Carabelli e Carinci (2007).

⁹ Più in dettaglio, l'espletamento delle procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, deve essere subordinato a due condizioni: i) l'attivazione delle procedure di mobilità volontaria (di cui all'art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – c.d. “mobilità a domanda del dipendente”: cfr. il comma 2-bis dell'art. 30, introdotto dall'art. 5, comma 1-*quater*, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla l. 31 marzo 2005, n. 43); ii) la preventiva verifica dell'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità (a seguito delle procedure di mobilità collettiva di cui agli artt. 33, 34 e 34-bis del Testo unico sul pubblico impiego – c.d. “mobilità per eccedenza di personale”), iscritto negli appositi elenchi, pena la nullità delle stesse assunzioni (cfr. l'art. 34-bis, introdotto dall'art. 7, comma 1, della l. 16 gennaio 2003, n. 3).

¹⁰ I comparti identificano le amministrazioni soggette al medesimo CCNL. Nei dati riportati nel Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, il riferimento al comparto di contrattazione è inteso in senso ampio, poiché vi viene ricompreso anche il personale in regime di diritto pubblico (magistrati, diplomatici, professori universitari, prefetti, carriera penitenziaria, vigili del fuoco, forze armate e corpi di polizia). Nel caso dell'Università, all'interno del comparto è collocato sia il personale propriamente inserito nel comparto, sia i professori universitari che sono invece in regime di diritto pubblico. Il comparto delle Regioni a statuto speciale – che è un raggruppamento di comodo – è stato creato per poter distinguere le dinamiche riferibili al contratto collettivo nazionale di lavoro degli Enti locali da quelle relative ai diversi contratti regionali. Allo stesso modo non esiste un comparto che raggruppi sotto univoche regole contrattuali le Autorità indipendenti, così come di comodo sono i comparti riferiti agli enti ex artt. 60, comma 3, (ad esempio, Enti pubblici economici e società partecipate da pubbliche amministrazioni) e 70, comma 4, TUIPI (ad esempio, Cassa Depositi e Prestiti). Mentre gli enti ex art. 70 vengono rilevati con gli autonomi contratti collettivi che li disciplinano, per quelli ex art. 60 la rilevazione del conto annuale è effettuata sulla base di uno schema semplificato a causa dell'elevato numero di enti e della diversità dei contratti applicati al personale. Premessa questa accezione ampia di comparti, nelle rilevazioni del conto annuale essi si articolano in: i) Scuola; ii) Istituti di formazione artistico-musicale; iii) Ministeri; iv) Presidenza del Consiglio dei Ministri; v) Agenzie fiscali; vi) Aziende autonome; vii) Vigili del fuoco; viii) Corpi di polizia; ix) Forze armate; x) Magistratura; xi) Carriera diplomatica; xii) Carriera prefettizia; xiii) Carriera penitenziaria; xiv) Enti pubblici non economici; xv) Enti di ricerca; xvi) Università; xvii) Servizio sanitario nazionale; xviii) Regioni e Autonomie Locali; xix) Regioni a Statuto speciale; xx) Autorità indipendenti; xxi) Enti ex art. 70, comma 4, d.lgs. 165/2001; xxii) Enti ex art. 60, comma 3, d.lgs. 165/2001.

¹¹ Entrambe le tipologie sono, infatti, censite come “passaggi ad/da altre amministrazioni”: cfr. Tav. 7. Si precisa, inoltre, come le tre tipologie di mobilità (volontaria, obbligatoria e temporanea) si distinguano in base alla direzione del flusso di personale: i) la mobilità è in entrata quando il dipendente entra nell'amministrazione provenendo, in via definitiva o temporanea, dai ruoli di altre amministrazioni pubbliche e/o, nei casi consentiti, da imprese private; ii) la mobilità è in uscita quando il dipendente esce dall'amministrazione essendo destinato, in via definitiva o temporanea, ai ruoli di altre amministrazioni pubbliche e/o, nei casi consentiti, a imprese private.

interessano una percentuale molto ridotta della compagine. In parte, la bassa incidenza della mobilità intercompartimentale sembra, in qualche misura, “fisiologica” e può essere spiegata dalla presenza di professionalità specifiche, il cui impiego è prevalentemente legato al comparto di appartenenza (come per i medici e gli infermieri in Sanità, o per i docenti nella Scuola). Tuttavia, la sostanziale impermeabilità dei comparti rimane confermata anche limitandosi alle figure trasversali dei ruoli amministrativi¹². Tali dinamiche trovano conferma nell’analisi dell’incidenza per comparto (cfr. Tavola 6) dei vari flussi in entrata per il solo 2013. È opportuno, inoltre, sottolineare la presenza estremamente rilevante di personale in comando o distacco nella Presidenza del Consiglio dei Ministri (circa i due terzi del totale).

Per quanto riguarda invece la mobilità intracompartimentale, questa è definita come il passaggio da un ente all’altro nell’ambito di uno stesso comparto. Anche a parità di dimensioni, diversi comparti possono avere un numero completamente diverso di enti, in virtù del proprio assetto organizzativo. Di conseguenza, le possibilità di trasferimento tra enti possono essere diverse e, dunque, la comparazione tra comparti dei tassi di mobilità al proprio interno può essere fuorviante¹³. Dai dati del Conto annuale (cfr. Figura 3) emerge un picco nella mobilità intracompartimentale nel 2009 (3 per cento dei dipendenti coinvolti). Analizzando gli andamenti settoriali (cfr. Figura 4), si può osservare che il Servizio sanitario nazionale è il comparto più interessato dalla mobilità interna. Ciò è legato al fatto che tale settore si caratterizza per una forte articolazione territoriale e per la presenza di un unico contratto che copre un numero cospicuo di occupati e che non prevede il nulla osta preventivo dell’amministrazione di appartenenza per i trasferimenti di personale, vincolo che può ostacolare i trasferimenti¹⁴. Inoltre, è anche imputabile al continuo processo di riorganizzazione interna avvenuto sulla base di iniziative condotte dalle singole Regioni (Leonardi, 2014). Sebbene, come anticipato, non sia possibile una comparazione rigorosa tra comparti diversi, si riscontra negli altri settori un’incidenza molto minore della mobilità intracompartimentale, al netto di singoli episodi riconducibili a interventi legislativi *ad hoc* di riordino, relativi a singole realtà (come gli Enti di ricerca e le Agenzie fiscali)¹⁵.

Al di là della loro dimensione quantitativa, i trasferimenti sembrano – inoltre – spesso non seguire logiche di efficientamento organizzativo. Vi è, infatti, evidenza che essi rispondano prevalentemente agli interessi dei singoli, più che a una corretta pianificazione dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni, sia nella Scuola (Barbieri, Rossetti e Sestito, 2011 e Barbieri, Cipollone e Sestito, 2007, per la mobilità degli insegnanti), sia nel Servizio sanitario nazionale (Leonardi, 2014). Nel caso della Scuola, vi sono anzi riscontri di una fuga dalle sedi che presentano le situazioni più difficili (quelle ove si concentrano alunni con un *background* familiare più problematico dal punto di vista educativo), che si trovano così a dover operare con un continuo

¹² Presenti, tra l’altro, anche nei comparti che occupano professionalità specifiche: si pensi, ad esempio, al personale ausiliario, tecnico e amministrativo – c.d. ATA nella Scuola.

¹³ Ad esempio, secondo la tassonomia del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, Municipi contigui costituiscono diverse pubbliche amministrazioni, mentre le Prefetture o le sedi scolastiche, anche collocate in diverse aree geografiche, sono articolazioni territoriali della medesima pubblica amministrazione. Ne deriva che prefetti o insegnanti che si spostano da una sede all’altra non danno origine a una registrazione di mobilità, mentre viene rilevata come mobilità lo spostamento di un dipendente da un Comune a quello contiguo.

¹⁴ Si consideri, tra le altre cose, che – in presenza di limiti al *turn over* quali quelli degli ultimi anni – l’amministrazione non può sostituire integralmente il personale cessato, ma solo nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari a una percentuale (che può variare a seconda del comparto) di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente.

¹⁵ Per gli Enti di ricerca il riordino è stato disposto dal d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213, in attuazione dell’art. 1 della l. 27 settembre 2007, n. 165; per le Agenzie fiscali dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135. Su tale ultimo episodio cfr. Senato della Repubblica (2013).

ricambio dei docenti e con una elevata quota di personale poco motivato perché in attesa di potersi trasferire altrove¹⁶.

In sintesi, l'analisi mostra come:

i) il livello di mobilità dei dipendenti pubblici sia generalmente ridotto sia all'interno dei singoli comparti, sia in particolare tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi e, quindi, non soggette al medesimo contratto collettivo nazionale (in quest'ultimo caso, nel 2013, i trasferimenti hanno interessato lo 0,1 per cento della compagine);

ii) la parte più significativa dei flussi di mobilità all'interno dei singoli comparti risponda prevalentemente a finalità di riorganizzazione interna delle strutture, previste e gestite sulla base di interventi legislativi *ad hoc* (non solo a livello nazionale, ma anche regionale come nel caso della Sanità), denotando una scarsa efficacia delle procedure previste in via ordinaria;

iii) laddove i trasferimenti avvengano su iniziativa dei dipendenti, vi siano evidenze che essi rispondano prevalentemente agli interessi dei singoli, più che a una corretta pianificazione dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni

4. Alcune considerazioni sulla regolazione della mobilità nel settore pubblico

L'analisi della normativa che regola le procedure di mobilità nell'ambito del pubblico impiego indica come tali esiti potrebbero essere, almeno in parte, riconducibili ad alcune criticità sul piano regolamentare, che limitano le possibilità di ricorrere alla mobilità come strumento di efficiente riallocazione del personale pubblico. Una più efficiente redistribuzione dei dipendenti pubblici sembra essere, infatti, compromessa: i) dalla presenza di alcuni fattori di contesto istituzionale e di carattere regolamentare che ostacolano i flussi di mobilità; ii) dalla scarsa effettività degli strumenti per la gestione dei processi di riorganizzazione delle strutture (specie sul fronte delle procedure di mobilità obbligatoria).

4.1. Alcuni ostacoli trasversali ai processi di riallocazione del personale

Le pur numerose riforme che hanno cercato di valorizzare il ricorso alla mobilità non sono riuscite effettivamente a rimuovere alcuni fattori di carattere istituzionale e regolamentare che possono ostacolare e/o distorcere i flussi di mobilità, limitando a monte le possibilità di ricorrere allo strumento. Essi si ripercuotono negativamente sul funzionamento di tutte e tre le forme di mobilità (volontaria, temporanea e obbligatoria) previste nel nostro ordinamento. Criticità sono, in particolare, presenti sul terreno della determinazione dei fabbisogni effettivi di personale delle amministrazioni, della confrontabilità dei sistemi di inquadramento professionale, dell'articolazione delle procedure e della pubblicità dei posti disponibili, della segmentazione del numero di comparti.

i) *Determinazione dei fabbisogni effettivi di personale.* Il metodo attuale di determinazione dei fabbisogni di personale si basa sul sistema delle dotazioni organiche, le cui consistenze sono spesso datate e non più rispondenti alle effettive esigenze funzionali e organizzative degli enti¹⁷. Ciò rappresenta un ostacolo per i processi di mobilità: l'assenza di criteri oggettivi e condivisi non

¹⁶ Barbieri, Rossetti e Sestito (2012) evidenziano come tale *turnover*, e in particolare un'elevata presenza di docenti in attesa di uno spostamento altrove, abbia un effetto pernicioso sull'apprendimento degli alunni (per come misurati nei test INVALSI).

¹⁷ Cfr. Carabelli e Carinci (2007); D'Autilia, Ruffini e Zamaro (2009). Le dotazioni organiche rappresentano il numero di posti complessivo assegnato a ciascun ente.

consente di determinare in maniera obiettiva eventuali soprannumeri o vacanze, sulla base dei quali realizzare i trasferimenti di personale tra amministrazioni attraverso procedure di mobilità volontaria o obbligatoria, con ripercussioni negative sull'efficienza allocativa del sistema.

Un approccio di tipo “standard”, recentemente valorizzato dal legislatore come parametro per la gestione dei flussi di mobilità¹⁸ ma non ancora puntualmente definito¹⁹, dovrebbe invece determinare un'area di adeguatezza dell'organico, basandosi su parametri oggettivi che determinino le reali esigenze delle amministrazioni. Entro quest'intervallo, le dotazioni effettive potrebbero essere modificate, in maniera giustificata, in presenza di determinati obiettivi di *policy* o di specificità dell'area geografica e delle attività svolte dall'amministrazione²⁰. Tale approccio, oltre a rendere maggiormente verificabile il processo di attribuzione delle risorse finanziarie, permetterebbe di evidenziare il posizionamento relativo dell'organico di un'amministrazione nell'intervallo dei valori di riferimento, responsabilizzando le amministrazioni stesse al rispetto degli standard e assicurando nel contempo una certa flessibilità.

Inoltre, il passaggio a un approccio di tipo standard nella determinazione dei fabbisogni di personale potrebbe consentire, per gli enti il cui organico si collochi al di sopra dell'intervallo di riferimento, una rimodulazione dell'odierno vincolo che, seppure con alcune eccezioni²¹, impedisce di passare da un'amministrazione a un'altra, senza il preventivo consenso dell'amministrazione di appartenenza²². La presenza del citato parametro obiettivo consentirebbe di arginare i rischi che, nei passaggi così “liberalizzati”, prevalgano prevalentemente gli interessi dei singoli (al riavvicinamento familiare piuttosto che al ritorno al proprio paese di origine), senza effettiva attenzione ai problemi di efficienza allocativa del sistema. Specifica attenzione dovrebbe, poi,

¹⁸ L'art. 4 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (c.d. Decreto PA), convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ha previsto, in via sperimentale e in attesa dell'introduzione di nuove procedure per la determinazione dei fabbisogni standard di personale delle amministrazioni pubbliche, che i trasferimenti tra le sedi centrali di differenti Ministeri, Agenzie ed Enti pubblici non economici nazionali siano disposti – anche in mancanza dell'assenso dell'amministrazione di appartenenza ed entro due mesi dalla richiesta dell'amministrazione di destinazione – alla sola condizione che quest'ultima abbia una percentuale di posti vacanti superiore alla prima (cfr. Tav. 3).

¹⁹ La recente l. 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, si limita a indicare – tra i criteri di revisione della disciplina sul pubblico impiego – l'individuazione di obiettivi di contenimento delle assunzioni differenziati in base agli effettivi fabbisogni delle amministrazioni, che – sempre nel rispetto dei limiti di spesa – consentano di determinare criteri differenziati per le assunzioni, con progressivo superamento del limite della dotazione organica nella loro programmazione, anche al fine di facilitare i processi di mobilità. Cfr. l'art. 17, comma 1, lett. m) e q).

²⁰ Si potrebbe partire, affinandole a seconda del contesto specifico di riferimento, da alcune metodologie già in corso di sperimentazione, che mettono in relazione la spesa sostenuta da ciascuna amministrazione con variabili sintomatiche delle esigenze dei diversi territori, rappresentabili – ad esempio – da grandezze economiche quali il reddito pro-capite locale, la popolazione, la densità di imprese, la demografia, e così via. Cfr. Aran (2012b), nel quale sono presentati i risultati di un esercizio di simulazione nell'applicazione di tale metodologia alle Ragionerie Territoriali dello Stato. V., anche, Mastrogiuseppe e Vignocchi (2013).

²¹ In particolare, i) la contrattazione collettiva nel comparto Sanità, già da tempo, ha eliminato il vincolo del nulla osta preventivo dell'amministrazione di appartenenza (cfr. l'art. 19 del CCNL 20 settembre 2001, integrativo del CCNL del personale del comparto Sanità, stipulato il 7 aprile 1999 e Tav. 8); ii) il decreto PA ha disposto, peraltro in via sperimentale, che i trasferimenti tra le sedi centrali di differenti Ministeri, Agenzie ed Enti pubblici non economici nazionali siano disposti, entro due mesi dalla richiesta e anche senza il consenso dell'amministrazione di appartenenza, purché l'amministrazione di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore a quella di appartenenza (cfr. Tav. 3). Si segnala, peraltro, come l'art. 4 del Decreto PA, pur prevedendo le eccezioni da ultimo citate, abbia nuovamente esplicitato la necessità del preventivo nulla osta dell'amministrazione di appartenenza in tutti gli altri casi (necessità edulcorata dalla cosiddetta “riforma Brunetta” – d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, adottato in attuazione della legge delega 4 marzo 2009, n. 15). Ciò si sta ripercuotendo anche sulla gestione della mobilità in Sanità, per la quale è tornato necessario il nulla osta preventivo, in quanto la contrattazione collettiva non può derogare alla previsione legislativa.

²² Cfr. anche Aran (2012c). Ad esempio, la necessità di tale consenso preventivo potrebbe essere eliminato nel caso di trasferimento da un ente il cui numero di dipendenti superi di una determinata percentuale il valore massimo dell'intervallo entro il quale il suo organico può ragionevolmente collocarsi.

essere dedicata ai presidi per limitare i rischi di scoperture di organico in presenza di sedi c.d. disagiate o di ruoli di specifico rilievo, a garanzia del buon andamento della PA²³.

Infine, andrebbe considerata l'introduzione di un obbligo – per quegli enti il cui organico si collochi al di sopra dell'intervallo di riferimento in una percentuale significativa – di avviare procedure di mobilità obbligatoria per la gestione degli esuberanti. Viceversa, la possibilità – per quegli enti il cui organico si collochi ben al di sotto dell'intervallo di riferimento – di non accettare l'assegnazione di personale in esubero andrebbe limitata, subordinandola a strette verifiche dell'incongruenza del personale trasferito rispetto al fabbisogno segnalato²⁴.

ii) *Migliore confrontabilità degli inquadramenti e semplificazioni nei trasferimenti*. L'accertamento del requisito della corrispondenza tra il profilo da ricoprire e quello di appartenenza del dipendente da trasferire può risultare foriero di numerose incertezze, soprattutto quando si tratti di amministrazioni appartenenti a differenti comparti, per i quali la contrattazione collettiva prevede di regola sistemi contrattuali di classificazione del personale non uniformi (cfr. Tavola 8, che mette a confronto i sistemi di classificazione dei comparti Agenzie fiscali, Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri)²⁵.

Allo scopo di ovviare a tali difficoltà, il Governo di recente (con d.P.C.M. 26 giugno 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17 settembre 2015) ha approvato delle tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione, dando così attuazione alla previsione di cui all'art. 29-bis TUPI, introdotta fin dal 2009²⁶. Esse rappresentano uno strumento estremamente rilevante per migliorare la confrontabilità dei sistemi di inquadramento del personale, facilitando così il ricorso alla mobilità. Tuttavia, residuano ancora alcuni elementi di incertezza. Ad esempio, il fatto che il d.P.C.M. indichi espressamente che le tabelle di equiparazione sono definite solo “astrattamente” potrebbe continuare ad alimentare dubbi interpretativi.

Su un piano più generale e in un'ottica di discontinuità e semplificazione rispetto all'assetto attuale, la l. 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, ha inoltre previsto – seppure limitatamente alla dirigenza – l'istituzione di un sistema articolato principalmente in tre ruoli organici²⁷, tra loro “unificati e coordinati”, che

²³ In molti casi già sono previsti periodi minimi di permanenza del dipendente in sede di prima assegnazione. In presenza di sedi considerate disagiate o di ruoli di specifico rilievo, l'amministrazione di provenienza – allo scadere del termine di assegnazione – potrebbe subordinare eventuali trasferimenti all'acquisizione di professionalità equivalenti sul piano tecnico-manageriale, eventualmente prevedendo compensazioni economiche per i dipendenti interessati. Specularmente, le amministrazioni di destinazione potrebbero prevedere, tra i requisiti da garantire per l'accesso ai posti disponibili, periodi di permanenza minima del dipendente in mobilità, al fine di garantire la continuità amministrativa.

²⁴ Nel contempo, andrebbe previsto che il personale in disponibilità cessi dal servizio in caso di rifiuto dell'assegnazione d'ufficio.

²⁵ A seguito della privatizzazione del pubblico impiego, il sistema di inquadramento professionale dei dipendenti pubblici è disciplinato sia dalla legge, sia dai contratti collettivi ed è variamente articolato, a seconda del comparto di riferimento, in “aree” o “categorie”, che accorpano le precedenti qualifiche funzionali, sulle quali si basava il precedente sistema di classificazione all'interno della PA. Su questi temi si rinvia a D'Autilia, Ruffini e Zamaro (2009).

²⁶ Più in dettaglio, la cosiddetta “riforma Brunetta”, che ha introdotto l'art. 29-bis TUPI, aveva affidato a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali e delle organizzazioni sindacali, la definizione delle tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione. Successivamente, il decreto PA ha previsto che, laddove tale tabella non fosse stata adottata con la procedura prevista dal TUPI entro 60 giorni dalla legge di conversione del decreto PA, essa doveva essere approvata con decreto del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

²⁷ Per i dirigenti dello Stato (in cui confluiscono oltre i dirigenti statali anche i dirigenti degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie governative), per i dirigenti delle Regioni (con inclusione nel ruolo anche della dirigenza delle camere di commercio e della dirigenza amministrativa del Servizio Sanitario Nazionale, ma non di

dovrebbe caratterizzarsi per la piena mobilità dei dirigenti tra i ruoli. Tale previsione consente, infatti, di superare – per il personale dirigenziale – l’assetto attuale, fortemente legato al concetto di dotazione organica, in base al quale ogni singola amministrazione deve avere propri ruoli organici distinti²⁸, con conseguente ostacolo alle possibilità di trasferimento tra amministrazioni.

Con gli opportuni adattamenti, l’estensione di un tale approccio anche ad altre categorie (si pensi, ad esempio, ai funzionari amministrativi), con il passaggio graduale a ruoli unici distinti per figure professionali potrebbe contribuire a fluidificare i passaggi tra amministrazioni²⁹. Tali ruoli potrebbero essere limitati a singoli comparti, laddove la figura professionale sia a essi strettamente deputata.

iii) Maggiore e più adeguata pubblicità delle procedure. Carenze sono presenti anche nelle forme di pubblicità relative ai posti disponibili. Allo stato attuale è prevista la preventiva pubblicazione da parte delle amministrazioni sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, di un bando in cui sono indicati i posti che si intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti che i candidati devono possedere (art. 30, comma 1, TUIP).

È stato, altresì, stabilito l’avvio – da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica – di un monitoraggio dei posti vacanti presso le amministrazioni pubbliche e la redazione di un elenco, da pubblicare sul relativo sito web³⁰. Da ultimo, lo stesso Dipartimento – allo scopo specificamente indicato di agevolare le procedure di mobilità – è stato incaricato di istituire un “portale finalizzato all’incontro tra la domanda e l’offerta di mobilità”³¹.

La concreta attuazione di tali ultime misure, allo stato non ancora completamente operative, potrebbe favorire il ricorso alla mobilità volontaria, specie laddove accompagnata da un rafforzamento dei compiti di monitoraggio, pubblicità e coordinamento del Dipartimento della Funzione Pubblica in tal senso e delle strutture a essi dedicate, eventualmente anche coinvolgendo nell’attività di raccordo e diffusione l’Aran e i soggetti sindacali.

quella medica e tecnica) e per i dirigenti degli enti locali: cfr. l’art. 11, comma 1, lett. a) e b), della l. 7 agosto 2015, n. 124.

²⁸ Diversificati – ad esempio – in base alla sede (centrali, periferici, promiscui) e al titolo di accesso (amministrativi, tecnici, ecc.). La somma di tali ruoli rappresenta la dotazione organica.

²⁹ Si segnala sul punto come simili previsioni, per alcuni comparti (ad esempio, Regioni e Autonomie locali), potrebbero trovare un ostacolo di carattere costituzionale nell’attuale riparto di competenze legislative previsto dal Titolo V della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la sola materia dell’ordinamento e dell’organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, comma 2, lett. g)). È, infatti, tuttora ampio il dibattito su quanta e quale parte del lavoro pubblico regionale e locale rientri nella voce ordinamento e organizzazione, sì da dover essere ricondotto, in forza di una lettura *a contrario* del vigente art. 117, lett. g), della Costituzione, nella competenza generale e residuale delle Regioni (su questi temi si rinvia a Boscato, 2014). Tali problematiche dovrebbero essere, almeno in parte, superate con l’approvazione della legge di riforma costituzionale, approvata in via definitiva dalla Camera il 12 aprile, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile e in attesa di essere sottoposta a referendum popolare (http://www.camera.it/leg17/465?tema=riforme_costituzionali_ed_elettorali). Essa, infatti, non solo prevede l’attribuzione alla competenza legislativa esclusiva statale della “disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tesa ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale”, ma soprattutto introduce la c.d. clausola di supremazia che lo Stato potrà esercitare nei confronti delle Regioni a tutela dell’unità della Repubblica e dell’interesse nazionale.

³⁰ Il personale iscritto negli elenchi di disponibilità può presentare domanda di ricollocazione nei posti di cui al medesimo elenco e le amministrazioni sono tenute ad accogliere le domande, individuando criteri di scelta nei limiti delle disponibilità in organico. Le amministrazioni che non accolgono le domande di ricollocazione non possono procedere ad assunzioni. Cfr. l’art. 2, comma 13, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135.

³¹ Cfr. l’art. 4, comma 1, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, che modifica l’art. 30, commi 1 e 2, TUIP. La misura è stata in parte attuata limitatamente, però, alla mobilità del personale delle province a seguito del riordino delle funzioni in base alla l. 7 aprile 2014, n. 56, disciplinata dall’art. 1, commi 421-428, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (cfr. <http://www.mobilita.gov.it/home.php>).

iv) *Riduzione del numero dei comparti*. Il settore pubblico italiano si è tradizionalmente caratterizzato per un'elevata segmentazione dei comparti: nell'ultima tornata contrattuale (2013-2015) erano previsti ben 11 comparti di contrattazione in senso stretto³², nonostante circa la metà dei dipendenti pubblici fosse concentrata in soli due comparti (Scuola e Servizio sanitario nazionale: cfr. Tavola 7) e non apparisse di immediata evidenza l'esigenza di parcellizzare il restante contingente. Tale segmentazione, oltre a non essere coerente con finalità di razionalizzazione e di semplificazione degli assetti amministrativi, aumenta in misura significativa gli ostacoli ai processi di mobilità (ad esempio, in punto di classificazione del personale e inquadramento retributivo: cfr. Tavola 8), come si è visto particolarmente rilevanti nei casi di mobilità intercompartimentale.

Sotto questo profilo, miglioramenti dovrebbero discendere dall'ipotesi di Accordo Quadro tra l'Aran e i sindacati dello scorso 4 aprile (relativo alla tornata contrattuale 2016-2018), che – in attuazione di quanto previsto con la riforma Brunetta già nel 2009³³ – riduce a 4 il numero dei comparti³⁴. Tuttavia, il raggiungimento in concreto degli obiettivi di armonizzazione e integrazione delle discipline contrattuali all'interno dei nuovi comparti sarà strettamente connesso alla tempistica e alle modalità con le quali l'ipotesi di Accordo Quadro sarà a sua volta recepita e attuata. In particolare, quest'ultimo (art. 8) prevede che i contratti collettivi nazionali dei singoli comparti possano continuare a dettare una disciplina *ad hoc* per specifiche figure professionali (che, quindi, non sarebbero trasversali al comparto). Un'eccessiva proliferazione di tali inquadramenti speciali potrebbe pregiudicare le finalità di semplificazione degli assetti amministrativi, ripercuotendosi negativamente anche sulla confrontabilità delle diverse figure professionali.

4.2. Gli strumenti per la gestione dei processi di riorganizzazione delle strutture

Le procedure di mobilità obbligatoria previste dal TUPI con carattere generale, seppure oggetto di numerose e importanti modifiche, sono state di fatto raramente applicate. Nel nostro Paese, i processi di mobilità obbligatoria sono stati – infatti – di regola gestiti sulla base di interventi legislativi *ad hoc* (cfr. paragrafo 3).

L'adozione di un approccio di tipo “standard”, quindi maggiormente verificabile, nella determinazione dei fabbisogni effettivi di personale (cfr. paragrafo 4.1) può senz'altro facilitare l'individuazione di possibili deficienze o soprannumeri, responsabilizzando maggiormente le strutture e, quindi, aumentando gli incentivi a dichiarare eventuali esuberi e ad avviare le procedure di mobilità obbligatoria³⁵; così come una maggiore confrontabilità degli inquadramenti professionali può consentire di ricollocare più facilmente il personale. Tuttavia, miglioramenti sono possibili anche sul terreno procedurale.

L'efficacia delle procedure di mobilità obbligatoria previste dal TUPI – tra le altre cose – sembra, infatti, essere limitata, i) con riferimento alla mobilità per eccedenza di personale, dagli scarsi poteri decisionali e di impulso attribuiti al Dipartimento della Funzione Pubblica; ii) per quanto riguarda la “mobilità nel raggio dei 50 chilometri” introdotta dal decreto PA, dall'assenza di

³² Escludendo, quindi, i dipendenti in regime di diritto pubblico (magistrati, diplomatici, professori universitari, prefetti, carriera penitenziaria, personale delle autorità indipendenti, vigili del fuoco, forze armate e corpi di polizia) e gli Enti *ex art. 70*, comma 4, d.lgs. 165/2001.

³³ Cfr. l'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, adottato in attuazione della legge delega 4 marzo 2009, n. 15.

³⁴ I nuovi comparti si distinguono in: i) Funzioni centrali; ii) Funzioni locali; iii) Istruzione e ricerca; iv) Sanità. Le operazioni di accorpamento hanno riguardato principalmente il primo (Ministeri, Agenzie Fiscali ed Enti pubblici non economici) e l'ultimo settore (prima Scuola, Ricerca, Università e Afam erano distinte). Ai quattro comparti si aggiunge la Presidenza del Consiglio dei Ministri, oggetto di disciplina *ad hoc* ai sensi dell'art. 74, comma 3, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

³⁵ Renderebbe anche maggiormente “credibile” il meccanismo, già previsto dal TUPI (art. 34), della risoluzione di diritto del rapporto di lavoro decorsi 24 mesi dal collocamento in disponibilità: cfr. Tav. 4.

criteri per realizzare i trasferimenti, laddove non si raggiunga il preventivo accordo tra le amministrazioni.

i) Mobilità obbligatoria per eccedenza di personale. Nonostante le numerose modifiche che hanno interessato la disciplina della “mobilità per eccedenza di personale” (artt. 33, 34 e 34-bis TUIP), lo strumento – di fatto subordinato all’iniziativa delle singole amministrazioni interessate – non ha praticamente trovato applicazione.

Ciò sembra in parte imputabile anche agli scarsi poteri decisionali e di impulso attribuiti al Dipartimento della Funzione Pubblica, che – pur in presenza di personale in disponibilità – non può provvedere al suo collocamento d’ufficio presso le amministrazioni che presentino vacanze in organico. Inoltre, non sono stati mai esplicitati i criteri (che dovrebbero essere oggettivi e verificabili) in base ai quali selezionare i dipendenti da collocare in disponibilità.

ii) Mobilità obbligatoria nell’ambito dello stesso Comune o comunque nel raggio di 50 chilometri dalla sede di precedente assegnazione. La nuova ipotesi di mobilità obbligatoria di recente introdotta dal decreto PA prevede la possibilità che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le associazioni sindacali rappresentative e previa intesa – ove necessario – con la conferenza unificata, possa fissare criteri per realizzare trasferimenti, anche senza il preventivo accordo tra le amministrazioni, quando ciò sia funzionale a garantire l’esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico. Tali criteri sono stati fissati per la prima volta con il d.M. 14 settembre 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 30 settembre 2015), che ha però essenzialmente riguardo alle procedure di mobilità relative al personale delle province a seguito del riordino delle relative funzioni³⁶.

Inoltre, il fondo previsto dal decreto PA per favorire e incentivare i percorsi di mobilità³⁷ è divenuto operativo solo a partire da aprile 2015, a seguito dell’adozione del d.P.C.M. di attuazione³⁸. In ogni caso, l’ammontare delle risorse a esso destinate (15 milioni di euro per l’anno 2014 e di 30 milioni di euro a decorrere dall’anno 2015) potrebbe non essere sufficiente a incentivare i passaggi tra amministrazioni: non è, infatti, possibile valutare la congruità del fondo in assenza di valutazioni quantitative circa il personale eventualmente coinvolto da processi di mobilità.

³⁶ In base alla l. 7 aprile 2014, n. 56: procedure disciplinate dall’art. 1, commi 421-428, della l. 23 dicembre 2014, n. 190.

³⁷ Per favorire i percorsi di mobilità (volontaria e obbligatoria), il decreto PA (introducendo i commi 2.3 e 2.4 nell’art. 30 TUIP) ha istituito un fondo con una dotazione di 15 milioni di euro per l’anno 2014 e di 30 milioni di euro a decorrere dall’anno 2015, le cui risorse devono essere attribuite alle amministrazioni destinatarie dei trasferimenti di personale, secondo criteri e modalità di gestione da determinare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze. Al fondo confluiscono, altresì, le risorse corrispondenti al cinquanta per cento del trattamento economico spettante al personale trasferito mediante versamento all’entrata dello Stato da parte dell’amministrazione cedente e corrispondente riassegnazione al fondo, ovvero mediante contestuale riduzione dei trasferimenti statali all’amministrazione cedente. Le risorse sono assegnate alle amministrazioni di destinazione sino al momento di effettiva permanenza in servizio del personale trasferito.

³⁸ In sede di prima applicazione il fondo per la mobilità finanzia prioritariamente, in via di anticipazione, la mobilità degli uffici giudiziari e quella connessa alla riforma Delrio (l. 7 aprile 2014, n. 56).

BIBLIOGRAFIA

Alesina, A., S. Danninger e M. V. Rostagno (1999), *Redistribution through public employment: the case of Italy*, in *NBER Working Paper Series*, n. 7387, October.

Aran (2012a), *Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico impiego*, in *Aran Occasional Paper*, n. 1, giugno.

Aran (2012b), *Fabbisogni standard di personale. La proposta di un metodo e un'applicazione*, in *Aran Occasional Paper*, n. 2, dicembre.

Aran (2012c), *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre.

Barbieri, G., C. Rossetti e P. Sestito (2011), *The determinants of teacher mobility: Evidence using Italian teachers' transfer application*, in *Economics of Education Review* 30 (6), pp. 1430-1444.

Barbieri, G., C. Rossetti e P. Sestito (2012), *Teacher mobility and student learning*, Invalsi, mimeo (http://www.invalsi.it/invalsi/ri/improving_education/Papers/rossetti/46.pdf).

Barbieri, G., P. Cipollone e P. Sestito (2007), *Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* 66 (3), pp. 335-373.

Bonanomi, G. (a cura di) (1995), *La mobilità del personale statale*, Bologna.

Boscati, A. (2014), *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 228.

Carabelli, U., e M. T. Carinci (a cura di) (2007), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari.

Cecora, G. e C. D'Orta (a cura di) (1994), *La riforma del pubblico impiego*, Bologna.

Cerase, F. P. (1990), *Un'amministrazione bloccata*, Milano.

D'Autilia, M. L., R. Ruffini e N. Zamaro (a cura di) (2009), *Il lavoro pubblico tra cambiamento e inerzie organizzative*, Varese.

Della Rocca, G. (1993), *La mobilità bloccata: un'analisi del mercato del lavoro interno della pubblica amministrazione*, in *Il nuovo governo locale*, XI, 3.

Gajduschek, G. e V. Linder, (2011), *Report on the Survey on "Mobility between the Public and the Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Financial Crises"*, 24th June, consultabile su http://www.eupan.eu/files/repository/20110908154310_Mobilitybetweenpublic-privatesectors.pdf.

Leonardi, G. (2014), *La mobilità del personale nel Servizio Sanitario Nazionale ed esperienze in casi di riorganizzazione dei servizi*, Ministero della Sanità, mimeo.

Mastrogiuseppe, P. e C. Vignocchi (2013), *I fabbisogni standard di personale nella PA*, Relazione al Seminario DFP, 16 dicembre.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF (2007), *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa pubblica*, Roma, 13 dicembre, consultabile su http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfp/documenti/Rapporto_intermedio.pdf.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF (2008), *La revisione della spesa pubblica* – Anno 2008, consultabile su

http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfp/documenti/La_revisione_della_spesa_pubblica_-_Rapporto_2008.pdf.

MEF – RGS (2012), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato del 2012*, consultabile su http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Rapporto-sulla-spesa/2012.

Napoli, M., A. Garilli (a cura di) (2013), *La terza riforma del lavoro pubblico tra aziendalismo e autoritarismo*, Padova.

OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing.

Rusciano, M. e L. Zoppoli (a cura di) (1993), *Il lavoro pubblico*, Bologna.

Senato della Repubblica (2013), *La riorganizzazione delle Agenzie Fiscali*, nella collana *Lente di ingrandimento*, n. 5, XVII Legislatura.

Santoro, P. (2014), *Deboli ma forti. Il pubblico impiego in Italia tra fedeltà politica e ammortizzatore sociale*, Milano.

TAVOLE E FIGURE

TAVOLA 1 – LA PRODUZIONE DI SERVIZI ANAGRAFICI NEI COMUNI ITALIANI – ANNO 2012.

RELAZIONE TRA INPUT E OUTPUT.

Colonna	(1)	(2)	(3)
Output	0.864*** (0.0735)	0.687*** (0.0717)	0.689*** (0.0431)
Output^2	-0.00398** (0.00168)	-3.20e-05 (0.00164)	-0.000663 (0.000985)
Output^3	4.35e-05*** (1.10e-05)	1.92e-05* (1.08e-05)	2.41e-05*** (6.49e-06)
Tasso di disoccupazione		0.460*** (0.0950)	0.228*** (0.0571)
Comune capoluogo		1.588 (2.188)	2.109 (1.372)
Comune parzialmente montano		1.056 (0.697)	1.101*** (0.417)
Comune totalmente montano		0.371 (0.426)	-0.0293 (0.255)
Centro		2.096*** (0.586)	2.529*** (0.351)
Sud		5.435*** (0.927)	7.572*** (0.557)
Residuo 2011			0.790*** (0.00707)
Costante	9.430*** (0.887)	3.817*** (1.185)	6.553*** (0.714)
Osservazioni	6,995	6,995	6,914
R quadro	0.686	0.711	0.897

Standard errors in parentesi

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Relazione allegata al conto annuale, anno 2012. La variabile dipendente è pari al percentile nella distribuzione delle ore lavorate nella produzione di servizi anagrafici nei comuni italiani. La variabile output è pari al percentile nella distribuzione della quantità di servizi prodotti. Sono eliminati i comuni in cui la variabile dipendente ricade nel primo o nell'ultimo percentile.

**TAVOLA 2 – CORRELAZIONE TRA ERRORE DI PREVISIONE NELLA FORNITURA SERVIZI ANAGRAFICI
E ERRORE DI PREVISIONE NEGLI ALTRI SERVIZI**

Stato civile e anagrafe	1.000
Altri servizi di rete/reti WI FI	0.047
Autorizzazioni, concessioni	0.108
Gestione cimiteri, servizi e trasporti	0.095
Gestione del personale	0.049
Gestione servizi vari	-0.091
Indirizzo politico	0.001
Lavori pubblici	0.219
Promozione e gestione tutela ambientale	0.180
Raccolta e smaltimento di rifiuti	0.069
Rapporti con l'esterno	-0.043
Relazioni con altri soggetti pubblici	0.114
Servizi assistenziali	-0.033
Servizi di pianificazione e controllo	-0.016
Servizi di supporto	-0.050
Servizi di supporto all'istruzione	-0.071
Servizi economico/finanziari	0.083
Servizi idrici integrati	0.030
Servizi legali	0.032
Servizi per l'istruzione e per la formazione	0.080
Servizi per la cultura	0.019
Servizi per la gestione degli alloggi	0.141
Servizi per lo sport e le attività ricreative	0.013
Servizi statistici	-0.076
Servizio elettorale	0.017
Sicurezza urbana	0.350
Sistemi informativi	0.069
Tributi	0.231
Urbanistica	0.269

Nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Relazione allegata al conto annuale, anno 2012.

TAVOLA 3 – ISTITUTI DI MOBILITÀ VOLONTARIA: PRINCIPALI CARATTERISTICHE

Istituto	Principali caratteristiche
<i>Mobilità a domanda del dipendente</i>	Rappresenta la principale forma di mobilità volontaria. L’istituto consente alle amministrazioni di ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Salvo diversa previsione, a seguito dell’iscrizione nel ruolo dell’amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito si applica esclusivamente il trattamento economico previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione. Il provvedimento di trasferimento è di regola disposto previo consenso dell’amministrazione di appartenenza. L’art. 4 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (c.d. Decreto PA), convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ha previsto, in via sperimentale e in attesa dell’introduzione di nuove procedure per la determinazione dei fabbisogni standard di personale delle amministrazioni pubbliche, che i trasferimenti tra le sedi centrali di differenti Ministeri, Agenzie ed Enti pubblici non economici nazionali siano disposti– entro due mesi dalla richiesta dell’amministrazione di destinazione ed anche in mancanza dell’assenso dell’amministrazione di appartenenza, alla sola condizione che quest’ultima abbia una percentuale di posti vacanti superiore alla prima. È stata, inoltre, definita una migliore pubblicità dei posti disponibili, in particolare stabilendo che le amministrazioni debbano pubblicare appositi bandi, con indicazione dei requisiti che i candidati devono possedere, e l’istituzione di un portale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, finalizzato all’incontro tra la domanda e l’offerta di mobilità. L’amministrazione di destinazione deve provvedere alla riqualificazione dei dipendenti la cui domanda di trasferimento è accolta, eventualmente avvalendosi della Scuola nazionale dell’amministrazione. All’attuazione di tali misure si provvede utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
<i>Mobilità opzione per la permanenza nel pubblico impiego</i>	In occasione di eventi particolari, quali – ad esempio – i processi di privatizzazione di strutture pubbliche, le amministrazioni possono ricorrere anche alla “mobilità a seguito di esercizio di opzione”, che si verifica quando la legge attribuisce ai dipendenti una facoltà di “opzione per la permanenza nel pubblico impiego”, da esercitare entro un termine prefissato. Si è verificato, ad esempio, per i dipendenti dell’Azienda di Stato per i servizi telefonici, soppressa dalla l. 29 gennaio 1992, n. 58, e dell’Agenzia per il demanio, trasformata in Ente pubblico economico dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173 (il personale ha potuto optare per la permanenza nel comparto Agenzie fiscali o per il passaggio ad altra PA). Il trattamento economico del personale interessato è, di regola, disciplinato nell’ambito delle leggi che regolano i singoli eventi.
<i>Accordi di mobilità</i>	Infine, la mobilità volontaria può essere attuata anche mediante “accordi di mobilità” tra le amministrazioni del comparto e le organizzazioni sindacali, previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL): Cfr., ad esempio, l’art. 58 del CCNL del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il quadriennio 2002-2005 e biennio economico 2002-2003; l’art. 5 del contratto integrativo al CCNL del 16 maggio 1995 del comparto Ministeri – Personale non dirigente del 22 ottobre 1997; l’art. 27-bis del CCNL integrativo del CCNL del personale dipendente dalle amministrazioni del comparto Regioni e autonomie locali stipulato il 6 luglio 1995; l’art. 61 del CCNL del comparto delle Agenzie fiscali per il quadriennio 2002-2005 e biennio economico 2002-2003; l’art. 33 del CCNL del comparto aziende del 1996. In genere sono stipulati in occasione di processi di ristrutturazione e di riordino delle amministrazioni, per prevenire la dichiarazione di eccedenza, per evitare i trasferimenti di ufficio o la dichiarazione di messa in disponibilità (tali accordi possono disciplinare la mobilità di dipendenti appartenenti ad amministrazioni dello stesso comparto, ovvero a comparti diversi). In tali casi, il trattamento economico del personale interessato è stabilito dallo stesso accordo di mobilità. In caso di gestione (preventiva) degli esuberi, l’art. 33, comma 6, TUPi dispone l’applicazione delle disposizioni di cui all’art. 30 dello stesso Testo unico (mobilità a domanda del dipendente): quindi, di regola, il trattamento economico del personale interessato sarà quello dell’amministrazione di destinazione.

TAVOLA 4 – ISTITUTI DI MOBILITÀ OBBLIGATORIA: PRINCIPALI CARATTERISTICHE

Istituto	Principali caratteristiche
<i>Mobilità per eccedenza di personale</i>	L'istituto interviene nei casi nei quali le amministrazioni si trovino in condizioni di esubero di personale, al fine di regolare l'assorbimento dei dipendenti in eccedenza o all'interno della stessa organizzazione, o in altre amministrazioni che abbiano posti vacanti in organico corrispondenti alle posizioni dei dipendenti da ricollocare o, entro certi limiti anche inferiori. Il decreto PA (art. 5) ha, infatti, previsto che il lavoratore possa presentare istanza di ricollocazione, nell'ambito dei posti vacanti in organico, in una qualifica o in una posizione economica inferiore nei sei mesi anteriori alla scadenza del periodo di collocamento in disponibilità (la cui durata complessiva è pari a 24 mesi). Il collocamento in una qualifica o in posizione economica inferiore o di inferiore area o categoria è possibile nei limiti di un solo livello per ciascuna delle suddette fattispecie. Il personale così ricollocato non ha diritto all'indennità di disponibilità e mantiene il diritto di essere successivamente ricollocato nella propria originaria qualifica e categoria di inquadramento, anche attraverso le procedure di mobilità volontaria. In sede di contrattazione collettiva con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative possono essere stabiliti criteri generali per l'applicazione delle disposizioni relative all'affidamento a mansioni inferiori. Il personale in eccedenza che l'amministrazione non è riuscita a ricollocare autonomamente, viene iscritto nelle liste di disponibilità gestite dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalle competenti strutture regionali e provinciali, a seconda dell'amministrazione da cui dipende (Stato ed Enti pubblici nazionali sono gestiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica; le altre amministrazioni sono gestite dalle strutture regionali e provinciali competenti); il personale mantiene per 24 mesi il rapporto di lavoro, percependo l'80 per cento della retribuzione; al termine dei 24 mesi il rapporto è risolto. Durante il periodo di iscrizione alla lista, viene svolta un'attività di ricognizione presso le pubbliche amministrazioni per individuare eventuali amministrazioni con disponibilità in organico per la ricollocazione. La legge non chiarisce quale debba essere il trattamento economico spettante al personale ricollocato (di regola, viene corrisposto il trattamento economico dell'amministrazione di provenienza, salvo riassorbimento).
<i>Mobilità per accordo tra amministrazioni (Decreto PA)</i>	Il Decreto PA (art. 4) ha introdotto una nuova ipotesi di mobilità obbligatoria nel TUPI, stabilendo che i dipendenti possano essere trasferiti – anche senza il loro consenso e purché vi sia accordo tra le amministrazioni interessate – nell'ambito dello stesso Comune o comunque nel raggio di 50 chilometri dalla sede di precedente assegnazione. È necessario l'assenso del lavoratore a trasferirsi in altra sede, laddove il dipendente abbia figli di età inferiore a tre anni e diritto al congedo parentale, ovvero si tratti di persone con familiari in condizioni di disabilità grave ai sensi dell'art. 33, comma 3, della l. 5 febbraio 1992, n. 104. In tal caso, salvo diversa previsione, al personale trasferito si applica esclusivamente il trattamento economico previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto dell'amministrazione di destinazione. Si prevede anche la possibilità che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le associazioni sindacali rappresentative e intesa – ove necessario – con la conferenza unificata, possa fissare criteri per realizzare trasferimenti, anche senza il preventivo accordo tra le amministrazioni, quando ciò sia funzionale a garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico. Per favorire tali percorsi di mobilità (volontaria e obbligatoria), è stato anche istituito un fondo con una dotazione di 15 milioni di euro per l'anno 2014 e di 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, le cui risorse devono essere attribuite alle amministrazioni destinatarie dei trasferimenti di personale, secondo criteri e modalità di gestione da determinare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Al fondo confluiscono, altresì, le risorse corrispondenti al 50% del trattamento economico spettante al personale trasferito mediante versamento all'entrata dello Stato da parte dell'amministrazione cedente e corrispondente riassegnazione al fondo, o mediante contestuale riduzione dei trasferimenti statali all'amministrazione cedente. Le risorse sono assegnate alle amministrazioni di destinazione sino al momento di effettiva permanenza in servizio del personale trasferito.
<i>Mobilità connessa al trasferimento di attività (privatizzazioni)</i>	Sono generalmente disciplinati dalle singole leggi speciali che li dispongono. L'art. 31 TUPI stabilisce, in via generale, l'applicazione della disciplina civilistica al personale trasferito, quindi con continuità del rapporto di lavoro con il nuovo soggetto, con conseguente conservazione del precedente trattamento contrattuale e di tutti gli altri diritti, inclusi quelli derivanti dall'anzianità maturata dal lavoratore prima del trasferimento. Si segnalano alcune ipotesi specifiche di mobilità obbligatoria, particolarmente rilevanti date le ingenti quantità di personale coinvolto: i) il trasferimento di risorse umane a seguito del conferimento di funzioni da parte dello Stato alle Regioni e agli Enti locali (c.d. federalismo amministrativo: cfr. l'art. 7 della l. 15 marzo 1997, n. 59; l'art. 7 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; il d.P.C.M. 14 dicembre 2000, n. 446); ii) la "mobilità connessa alla riforma del Titolo V della Costituzione", prevista dall'art. 7 della l. 5 giugno 2003, n. 131; iii) la mobilità del personale delle province a seguito del riordino delle funzioni a seguito della l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. riforma Delrio), prevista dall'art. 1, commi 421-428, della l. 23 dicembre 2014, n. 190.

TAVOLA 5 – ISTITUTI DI MOBILITÀ TEMPORANEA: PRINCIPALI CARATTERISTICHE

Istituto	Principali caratteristiche
<i>Comando/distacco</i>	Entrambi consistono nella temporanea assegnazione di un lavoratore a un'amministrazione, diversa da quella di appartenenza, per determinate esigenze dell'una o dell'altra: nella regolamentazione e nella prassi applicativa esse sono spesso confusi tra loro. Il comando è stato introdotto nell'ordinamento con l'art. 56 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, stabilendo che "l'impiegato di ruolo può essere comandato a prestare servizio presso altra amministrazione statale o presso altri enti pubblici. Il comando è disposto, a tempo determinato e in via eccezionale, per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza". La prassi amministrativa ha dato, poi, vita all'istituto del "distacco", che si verifica quando "il dipendente viene assegnato dall'amministrazione di appartenenza a prestare servizio presso un ufficio diverso da quello nel quale è formalmente incardinato, per sopperire a esigenze temporanee del primo ovvero in attesa che sia formalizzato il definitivo procedimento di trasferimento al secondo (cfr. Tar Veneto, sez. I, 25 novembre 1997, n. 1665). In ogni caso, va segnalata la sostanziale promiscuità in giurisprudenza dell'uso dei termini comando e distacco, istituto quest'ultimo ignoto alla legislazione del pubblico impiego. A fronte del risalente e isolato intervento legislativo, peraltro limitato al solo istituto del comando, l'attuale disciplina dei due istituti (complessivamente intesi) è affidata essenzialmente alla contrattazione collettiva. Essa richiede il consenso del lavoratore come requisito essenziale della fattispecie e di regola stabilisce, altresì, che – sebbene il rapporto di lavoro del dipendente comandato/distaccato resti incardinato presso l'amministrazione di appartenenza – l'onere retributivo, nella sua interezza, gravi su quella di destinazione.
<i>Collocamento fuori ruolo</i>	Regolato dall'art. 58 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e dal d.P.R. 30 aprile 1958, n. 571, può essere disposto esclusivamente in presenza di un'esplicita previsione normativa e consente l'utilizzo temporaneo di personale presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza. L'istituto comporta un aumento di organico nel ruolo di appartenenza, poiché al dipendente spetta il diritto al rientro in ruolo (per ogni impiegato collocato fuori ruolo è lasciato scoperto un posto nella qualifica iniziale del ruolo stesso; l'impiegato che rientra in organico deve essere collocato in soprannumero riassorbibile, ove tutti i posti del ruolo cui appartiene siano coperti; rispetto all'utilizzabilità del posto lasciato dal dipendente fuori ruolo, questo è considerato vacante). L'onere retributivo grava, di regola, sull'amministrazione di appartenenza.
<i>Scambio di funzionari appartenenti a paesi diversi e temporaneo servizio all'estero</i>	Istituto in base al quale i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e il Dipartimento della Funzione Pubblica, possono essere destinati a prestare temporaneo servizio presso amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione Europea, degli Stati candidati all'adesione e di altri Stati con i quali l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, nonché presso gli organismi dell'Unione Europea e le organizzazioni ed enti internazionali ai quali l'Italia aderisce. A seconda degli accordi, il trattamento economico del personale trasferito potrà essere a carico delle amministrazioni di provenienza, di quelle di destinazione o essere suddiviso tra esse, Ovvero essere rimborsato in tutto o in parte allo Stato italiano dall'Unione europea o da un'organizzazione o ente internazionale. Per quanto concerne la disciplina del rapporto di lavoro, il personale che presta temporaneo servizio all'estero resta a tutti gli effetti dipendente dall'amministrazione di appartenenza e l'esperienza maturata è valutata ai fini dello sviluppo professionale degli interessati.
<i>Assegnazione temporanea (PA e imprese private)</i>	Istituto attraverso la quale – sulla base di appositi protocolli di intesa tra le parti – le amministrazioni possono disporre, per singoli progetti di interesse specifico dell'amministrazione e con il consenso dell'interessato, l'assegnazione temporaneo di personale presso altre pubbliche amministrazioni o imprese private, sulle quali grava l'onere della corresponsione del trattamento economico.
<i>Collocamento in aspettativa per lo svolgimento di attività presso soggetti pubblici o privati</i>	Specifiche categorie di dipendenti pubblici (i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, nonché gli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato) possono – a domanda – essere collocati in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici e privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento economico e previdenziale. L'aspettativa per lo svolgimento di incarichi presso soggetti privati non può superare i cinque anni e comunque non può essere concessa in presenza di cause di incompatibilità determinate dalla legge: ad esempio, quando tra il soggetto privato e l'amministrazione nei due anni precedenti siano intercorsi dei rapporti di consulenza o autorizzazione oppure quando lo svolgimento della funzione per la natura o l'attività dei soggetti privati possa cagionare un nocumento all'immagine dell'amministrazione o comprometterne il normale funzionamento o l'imparzialità.

TAVOLA 6 – MOBILITÀ TRA I PRINCIPALI COMPARTI DEL SETTORE PUBBLICO IN ITALIA – ANNO 2013

	Trasferimento da altro comparto	Comando/distacco	Fuori Ruolo	Totale occupati equivalenti a tempo pieno - Valore assoluto	Totale occupati equivalenti a tempo pieno - ripartizione percentuale
AGENZIE FISCALI	0,3	0,3	0,0	50816	0,017
CARRIERA DIPLOMATICA	-	0,0	0,0	910	0,000
CARRIERA PREFETTIZIA	0,4	0,0	0,0	1277	0,000
CORPI DI POLIZIA	-	0,3	0,0	316703	0,104
ENTI DI RICERCA	0,1	0,3	0,0	20578	0,007
FORZE ARMATE	-	0,0	0,0	185325	0,061
MAGISTRATURA	-	0,0	0,0	10425	0,003
MINISTERI	0,6	2,0	0,1	155913	0,051
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,0	63,0	0,0	2240	0,001
REGIONI A STATUTO SPECIALE	0,1	0,6	0,0	85063	0,028
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	0,1	0,8	0,1	459707	0,151
SCUOLA	0,0	0,0	0,1	1012457	0,332
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0,0	0,2	0,0	643227	0,211
UNIVERSITA'	0,0	0,2	0,0	101397	0,033
Totale	0,1	0,4	0,0	3046037	1,000

Nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale, anno 2013.

Nota: nel caso dei trasferimenti da altro comparto (quindi, per mobilità volontaria o obbligatoria, non temporanea) sono stati esclusi dall'analisi i comparti carriera diplomatica, corpi di polizia, forze armate, magistratura, per i quali non sono ipotizzabili trasferimenti definitivi nemmeno di una parte del personale. I trasferimenti da altro comparto sono permanenti, Comandi e Fuori ruolo sono invece a tempo.

TAVOLA 7 – PRINCIPALI ISTITUTI DI MOBILITÀ: RIFERIMENTI NORMATIVI E RACCORDO CON IL CONTO ANNUALE

Definizione	Istituto	Riferimento normativo	Raccordo Conto annuale
<i>Mobilità volontaria</i>	Mobilità a domanda del dipendente	Art. 30, d.lgs. 165/2001 Art. 23, d.lgs. 165/2001 (dirigenti)	Passaggi ad/da altre amministrazioni
	Mobilità a seguito opzione del dipendente per la permanenza nel pubblico impiego	D.lgs. 173/2003 (Agenzia Demanio); l. 58/1992 (servizi telefonici) Art. 30, d.lgs. 165/2001	Passaggi ad/da altre amministrazioni
	Accordi di mobilità	CCNL	Passaggi ad/da altre amministrazioni
<i>Mobilità obbligatoria</i>	Mobilità per eccedenza di personale	Artt. 33, 34 e 34-bis, d.lgs. 165/2001	Passaggi ad/da altre amministrazioni
	Mobilità per accordo tra amministrazioni (Decreto PA)	Art. 30, comma 2, d.lgs. 165/2001	Passaggi ad/da altre amministrazioni
	Mobilità connessa al trasferimento di attività (privatizzazioni)	Art. 31, d.lgs. 165/2001	Passaggi ad/da altre amministrazioni
	Mobilità connessa alla riforma del Titolo V della Costituzione	Art. 7, l. 131/2003	Passaggi ad/da altre amministrazioni
	Mobilità connessa a trasferimento di funzioni a Regioni ed Enti locali	Art. 31, d.lgs. 165/2001 Art. 7, l. 59/1997 Art. 7, d.lgs. 112/1998 D.P.C.M. 446/2000	Passaggi ad/da altre amministrazioni ex l. 59/1997
	Mobilità del personale delle province	l. 7 aprile 2014, n. 56 Art. 1, commi 421-428, l. 190/2014, D.M. 14 settembre 2015	-
<i>Mobilità temporanea</i>	Comando/distacco	Art. 56, d.P.R. 3/1957 Art. 17, comma 14, l. 127/1997 Art. 19, comma 5-bis, d.lgs. 165/2001	Comandati/Distaccati out/in
	Collocamento fuori ruolo	Art. 58, d.P.R. 3/1957 Art. 19, comma 5-bis, d.lgs. 165/2001	Fuori ruolo out/in
	Scambio di funzionari appartenenti a paesi diversi e temporaneo servizio all'estero	Art. 32, d.lgs. 165/2001	-
	Assegnazione temporanea di personale presso altre PA e imprese private	Art. 23-bis, d.lgs. 165/2001	-

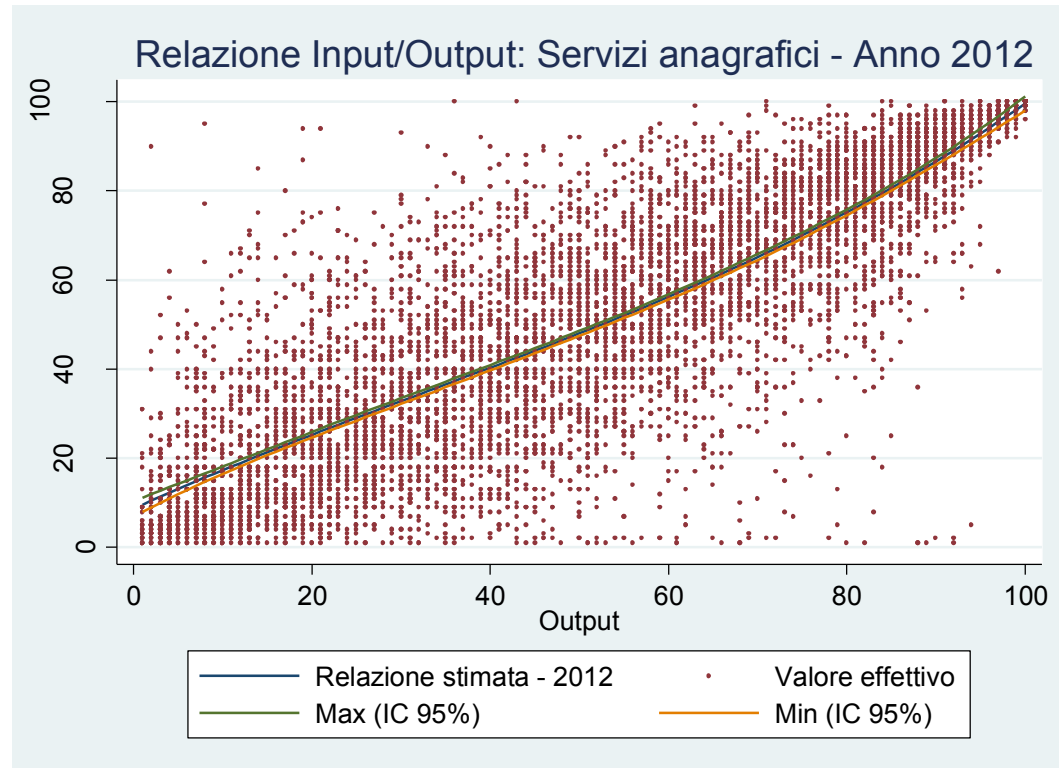
**TAVOLA 8 – CONVERSIONE DELLE VECCHIE QUALIFICHE FUNZIONALI NELLE NUOVE AREE/CATEGORIE E RELATIVE POSIZIONI
ECONOMICHE/FASCE RETRIBUTIVE**

Qualifica funzionale	Ministeri		Agenzie fiscali		PCM	
	Area	Pos. econ.	Area	Fascia retr.	Categoria	Fascia retr.
I	Prima	F1	Prima	F1	B	F1
I led	-	-	-	-	-	-
II	Prima	F1	Prima	F1	B	F1
II led	-	-	-	-	-	-
III	Prima	F1	Prima	F1	B	F1
III	Prima	F2	Prima	F2	B	F2
III led	Prima	F3	-	-	-	-
IV	Seconda	F1	Seconda	F1	B	F3
IV led	-	-	-	-	-	-
V	Seconda	F2	Seconda	F2	B	F4
V led	-	-	-	-	-	-
V + int. tab.	-	-	-	-	-	-
VI	Seconda	F3	Seconda	F3	B	F5
VI	Seconda	F4	Seconda	F4	B	F6
VI led	Seconda	F5	Seconda	F5	B	F7
-	Seconda	F6	Seconda	F6	B	F8
VII	Terza	F1	Terza	F1	A	F1
VII	Terza	F2	Terza	F2	A	F2
VII led	-	-	-	-	-	-
VIII	Terza	F3	Terza	F3	A	F3
IX	Terza	F4	Terza	F4	A	F4
IX	Terza	F5	Terza	F5	A	F5
IX	Terza	F6	Terza	F6	A	F6
IX	Terza	F7	-	-	A	F7
IX	-	-	-	-	A	F8
IX	-	-	-	-	A	F9

Fonte: D’Autilia, Ruffini e Zamaro (2009), aggiornato ai CCNL (per il quadriennio 2006-2009 e biennio economico 2006-2007, personale non dirigente) dei comparti Agenzie fiscali, Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri e alle Tabelle di corrispondenza di cui al d.P.C.M. 26 giugno 2015.

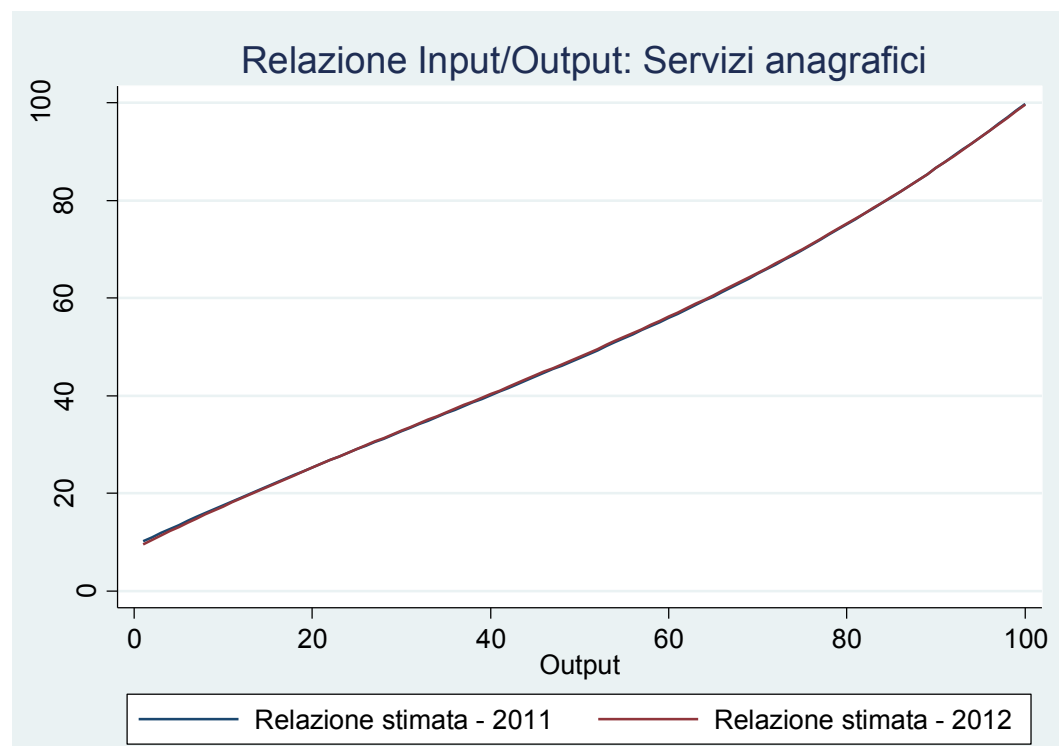
Nota: led: livello economico differenziato; int. tab.: integrazione tabellare.

FIGURA 1 – LA PRODUZIONE DI SERVIZI ANAGRAFICI NEI COMUNI ITALIANI



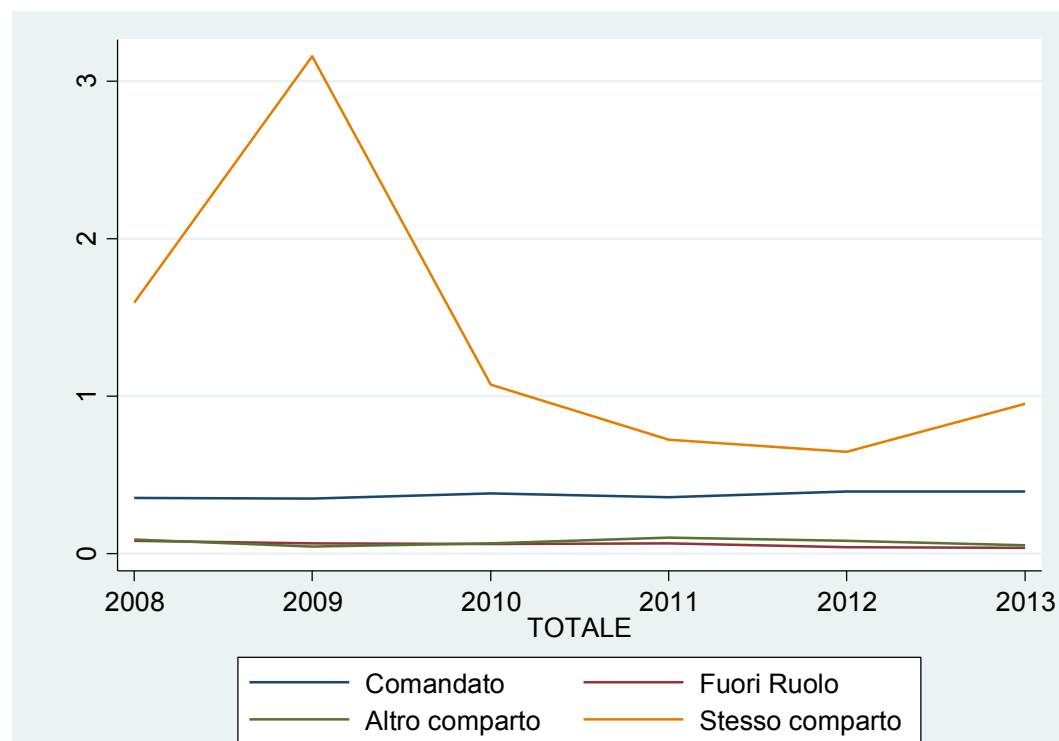
Nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Relazione allegata al conto annuale, anno 2012. La variabile dipendente è pari al percentile nella distribuzione delle ore lavorate nella produzione di servizi anagrafici nei comuni italiani. La variabile output è pari al percentile nella distribuzione della quantità di servizi prodotti.

FIGURA 2 – LA PRODUZIONE DI SERVIZI ANAGRAFICI NEI COMUNI ITALIANI: ANNI 2011 E 2012



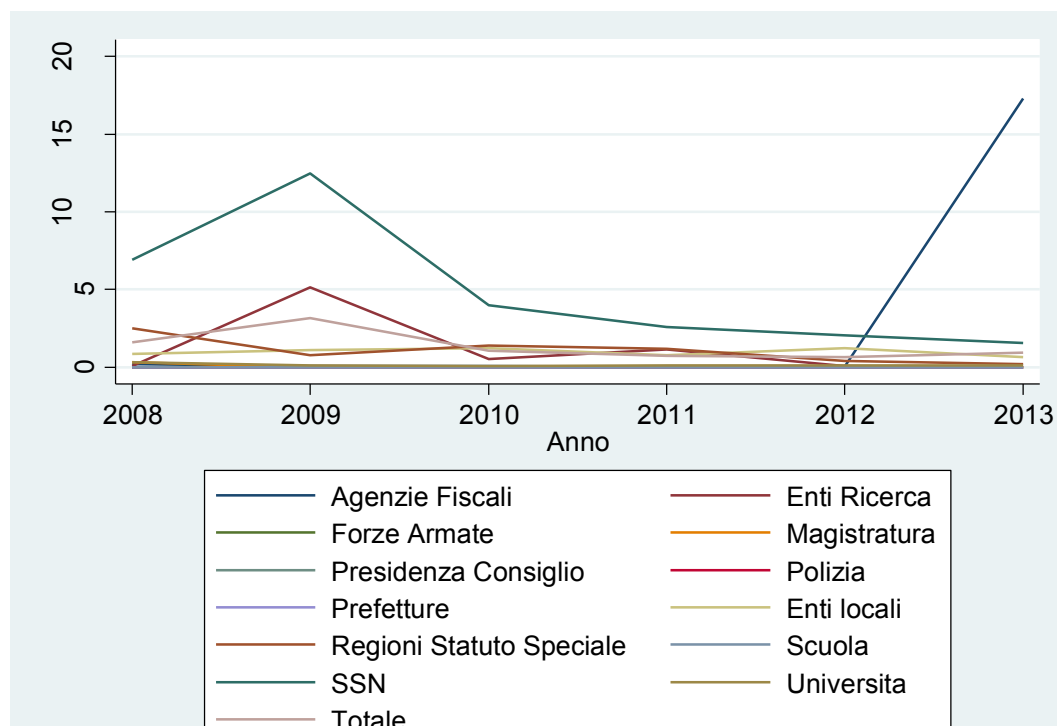
Nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Relazione allegata al conto annuale, anni 2011 e 2012. La variabile dipendente è pari al percentile nella distribuzione delle ore lavorate nella produzione di servizi anagrafici nei comuni italiani. La variabile output è pari al percentile nella distribuzione della quantità di servizi prodotti.

FIGURA 3 – FLUSSI DI MOBILITÀ NEL PUBBLICO IMPIEGO IN ITALIA



Nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale, vari anni.
Le voci “Altro comparto” e “Stesso comparto” riguardano i trasferimenti permanenti, mentre “Comandato” e “Fuori Ruolo” riguardano i trasferimenti a tempo.

FIGURA 4 – TRASFERIMENTI ALL'INTERNO DELLO STESSO COMPARTO NEL PUBBLICO IMPIEGO ITALIANO



Nostre elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale, vari anni.