

LA MOBILITA' NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

DI

FRANCESCO VERBARO

Uno degli istituti che caratterizzano la vita professionale di un lavoratore è senz'altro quello della mobilità. Questa, nell'ambito del settore pubblico, soddisfa sia le esigenze del singolo lavoratore di crescita professionale, sia le esigenze delle pubbliche amministrazioni di reclutare o ricollocare il capitale umano.

La mobilità del personale, infatti, è senz'altro uno degli strumenti ottimali per un migliore e più razionale utilizzo delle risorse umane nel settore pubblico.

Come più volte espresso dal Consiglio di Stato, la sua *ratio* consiste nella possibilità di una migliore ricollocazione del personale e nel rispondere con adeguata flessibilità alle esigenze istituzionali delle amministrazioni.

L'istituto della mobilità ha trovato ampia regolamentazione nel d.lgs 165/2001 e nelle norme dei contratti di comparto.

Può essere utile chiarire i motivi per cui è necessario promuovere la mobilità e quali vantaggi può apportare ai fini del miglior funzionamento delle amministrazioni. Questo anche al fine di capire e conoscere i meccanismi che guidano le politiche di gestione del personale.

Perché si ricorre oggi alla mobilità?

Innanzitutto, perché le amministrazioni non riescono a soddisfare il proprio fabbisogno di personale con il reclutamento sia per l'incapacità di programmare i fabbisogni (art.39 della legge 449/97) sia perché le leggi finanziarie pongono il blocco indifferenziato delle assunzioni, non tenendo conto delle esigenze e dei compiti delle singole amministrazioni. Tale blocco, oltre ad essere dovuto ai problemi di sovradimensionamento precedentemente accennati, dipende anche dal fatto che le dotazioni organiche non vengono considerate, specie per il modo in cui vengono predisposte, uno strumento attendibile per l'individuazione del fabbisogno dell'amministrazione relativamente ai compiti ad essa attribuiti.

La mobilità, quindi, diviene l'unico sistema con cui è possibile colmare le mancanze presenti nelle dotazioni.

L'esigenza di mobilità nasce, inoltre, da una storica caratteristica della pubblica amministrazione italiana, ovvero quella di essere stata a lungo considerata - fino a

qualche anno fa e forse ancora oggi - un ammortizzatore sociale per la disoccupazione giovanile ed intellettuale meridionale.

Ricorderete voi tutti la Legge 285/77, quelle per gli ex LSU, ex FS, articolisti siciliani: situazioni che non hanno fatto altro che aumentare gli organici delle PP.AA. centrali e periferiche dello Stato nel Mezzogiorno. Ad aggravare ciò si aggiunga che, come è noto, dopo pochi anni dall'assunzione (che avviene negli uffici del centro nord), molti giovani chiedono di ritornare al sud. E questo costituisce ancora un grande problema.

Il Ministero della Giustizia, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Agenzie del Territorio e delle Entrate denunciano carenze medie del 30% rispetto agli organici, con punte del 70% nelle regioni del Piemonte, Veneto, Lombardia, Friuli, Liguria e, in particolare, nelle province create recentemente. Dall'altro lato, abbiamo realtà del meridione, Lazio compreso, che denunciano sovrannumeri (non formalmente eccedenze) pari al 30-40% di media (Napoli, Catania, Palermo, Bari, Reggio Calabria, etc.). Tra le cause, inoltre, vi è l'esigenza del personale di trovare migliore collocazione e impiego in altre realtà, in quanto è pessimo il rapporto con i dirigenti o nell'ambiente di lavoro o per il fatto di trovarsi sottoutilizzato.

Poi abbiamo tutto quel fenomeno che ha accompagnato il trasferimento di funzioni con il decentramento amministrativo innescato dalla legge 59/97 e non ancora completato. Si tenga conto che le funzioni catastali costituiscono, ad esempio, ancora oggetto di confronto politico tra Stato e Comuni, coinvolgendo 8000 comuni e 4000 dipendenti dell'Agenzia del Territorio.

La stessa Agenzia del Territorio teme lo svuotamento degli uffici del Nord, in quanto, in base al DPCM 446/2000, la mobilità per il trasferimento delle funzioni catastali avviene su scala nazionale.

A conferma delle difficoltà riscontrate nel decentramento, basti pensare all'impiego di risorse finanziarie in compensazione per i trasferimenti da operare riguardanti le funzioni dei Ministeri delle Politiche Agricole, della Pubblica Istruzione e delle Infrastrutture, in mancanza di attivazione delle procedure di mobilità, causate anche dalla scarsità di personale negli uffici del Centro Nord.

Infine, è da citare il fenomeno delle privatizzazioni, trasformazioni e soppressioni di enti, che prevede per il personale il diritto di opzione, e che ha

riguardato e sta riguardando diverse unità di personale appartenenti all'Enac, al Coni, all'ETI, all'Agenzia del Demanio e, oggi, alla Cassa Depositi e Prestiti.

La mobilità della dirigenza

Uno degli aspetti della mobilità riguarda la dirigenza. Le disposizioni previste dal decreto legislativo 165/2001 sulla dirigenza mirano a creare una dirigenza generalista che acquisisce esperienza e professionalità attraverso incarichi a tempo determinato, la rotazione degli stessi, la "contaminazione" con professionalità provenienti dall'esterno e dalle altre pubbliche amministrazioni e, quindi, attraverso la mobilità. La mobilità della dirigenza ha trovato un riconoscimento giuridico in termini di principio di recente con la Legge 145/2002, la quale ha introdotto la mobilità pubblico-privato e verso paesi esteri e organismi internazionali. Si afferma il principio della mobilità, importante con la nascita dei ruoli dei singoli ministeri, che potrà trovare piena attuazione con i regolamenti per favorirne la diffusione e affinché non venga vista come un "incidente di percorso" o "l'eccezione", ma come la regola, soprattutto per la maturazione dei requisiti per l'avanzamento di carriera.

Le disposizioni legislative e i contratti

Le disposizioni legislative e contrattuali relative alla mobilità sono diverse e guardano con favore il realizzarsi della mobilità. Gli articoli dal 30 al 34 bis del decreto legislativo 165/2001 riguardano le diverse forme di mobilità, rinviando ai contratti la definizione dei criteri e delle modalità. Ciò che spesso emerge è l'assenza di disposizioni nei contratti, fatto che determina dei vuoti significativi e indirettamente rafforza la subordinazione della mobilità all'avverarsi delle procedure di riqualificazione (vedi Ministero del Lavoro, Enpals, etc). Occorre una maggiore attenzione in sede contrattuale alla mobilità, compresa quella temporanea (distacco, comando, etc.) che è oggetto di prassi e interpretazioni discordanti che portano il più delle volte al non utilizzo degli istituti in questione.

Le tipologie di mobilità

Va subito precisato che esistono numerose tipologie di *mobilità esterna*, ossia tra diverse amministrazioni, mentre solo impropriamente può parlarsi di *mobilità interna* con riguardo alle procedure di trasferimento intra-amministrazione. In tali ultimi casi, si tratta di mero mutamento di sede dell'impiegato all'interno della

medesima Amministrazione, rimanendo immutato il contratto di lavoro e qualsivoglia altro aspetto riguardante la carriera del dipendente. Pertanto, la nozione di mobilità, in senso proprio e giuridico, riguarda esclusivamente il fenomeno della successione di distinti rapporti di lavoro alle dipendenze di diverse amministrazioni, fermo restando l'importanza dal punto di vista della redistribuzione territoriale interna del personale per molte PP.AA. (Agenzie fiscali, Ministero Economia e Finanze, Ministero dell'Istruzione e della Ricerca, Ministero delle Infrastrutture, Ministero della Giustizia e gli Enti pubblici non economici).

Preliminarmente, va pure precisato che la mobilità esterna può essere *intra-compartimentale*, ossia riguardare personale appartenente allo stesso contratto collettivo nazionale di comparto, ovvero anche *inter-compartimentale* e cioè riguardare personale inquadrato in enti appartenenti a diversi contratti collettivi nazionali. In merito, occorre rilevare che è stata eliminata ogni differenza di disciplina giuridica tra le due menzionate tipologie dell'istituto della mobilità, diversamente da quanto previsto in origine, proprio al fine di potenziare l'utilizzo della mobilità come meccanismo per acquisire le risorse umane occorrenti. Anche se per evitare l'elusione del divieto ad assumere, in particolar modo per le Amministrazioni centrali dello Stato, la mobilità intercompartimentale in entrata è sottoposta alla programmazione delle assunzioni di cui all'art. 39, Legge 449/97.

Può asserirsi, inoltre, che la mobilità costituisce uno strumento di gestione del personale di tipo flessibile, che può anche rispondere alle esigenze di crescita professionale dei funzionari pubblici. Difatti, ad esclusione della mobilità obbligata e coatta, molto rara nelle PP.AA., il trasferimento del personale tra diverse amministrazioni è disposto solo sul consenso del funzionario o impiegato interessato e, molto spesso, per venire incontro alle esigenze individuali e familiari, ma anche con la finalità di perseguire l'accrescimento professionale del dipendente.

A queste tipologie occorre aggiungere uno strumento (l'art. 34 bis) di rafforzamento della mobilità collettiva, introdotto dalla Legge 3/2003, che non trova grande applicazione, sia per la mancanza di personale in disponibilità sia per la mancanza di disponibilità del personale (in gran parte del sud) a recarsi al nord.

La comunicazione prevista dall'art. 34 bis viene compiuta, infatti, soprattutto da comuni del Nord, che sono quelli che hanno rispettato in gran parte il patto di stabilità e che, quindi, possono assumere.

Occorre rilevare in questa sede che vi è spesso un vuoto contrattuale che certo non favorisce le procedure di mobilità rispetto ai problemi di equiparazione e ricollocazione.

Vi è, inoltre, un fenomeno recente che attiene alla questione dei conflitti legislativi tra livelli di governo: molte regioni di fronte a norme statali considerate illegittime dal punto di vista della competenza oppongono norme in materia di mobilità che mirano a regolare autonomamente questo istituto chiedendo di non avere personale dello Stato o di altre Regioni. Questo è un fenomeno recente e grave per il funzionamento delle PP.AA. (Accordo quadro).

Occorre, pertanto, individuare dei meccanismi contrattuali per evitare tutto questo.

Le resistenze interne e le riqualificazioni

La mobilità nonostante sia uno strumento di utilizzo efficiente del personale, di risparmio e di miglior impiego (due cose diverse), non solo non viene incentivata ma anzi viene ostacolata dalle misure finanziarie di blocco e dalle politiche interne del personale.

Difatti, il blocco delle dotazioni organiche e la riduzione delle stesse non ha fatto altro che ridurre gli spazi a disposizione anche per la mobilità, senza parlare del fatto che le rideterminazioni degli organici vengono effettuate con l'obiettivo di creare i posti necessari alle riqualificazioni e vengono cambiate solo a tal fine.

Il DPCM previsto dall'art. 34, comma 21, della L.F. 289/2002, in via di definizione, mira a semplificare le procedure di mobilità consentendo la ricollocazione oltre le dotazioni organiche, ovvero in sovrannumero. Questo non tanto perché non vi siano i posti nelle dotazioni organiche, ma perché questi sono ormai ipotecati dai Contratti Integrativi e tale strada costituisce un buon incentivo per le pubbliche amministrazioni.

Si vuole qui precisare, inoltre, che le progressioni orizzontali e verticali non dovrebbero essere classificate, a nostro avviso, mobilità verticale come la definisce

l'ISTAT¹: questa potrebbe essere solo la vincita di concorso dall'esterno in un'altra pubblica amministrazione. Occorre, infatti, tenere conto dell'automatismo con il quale di fatto si è realizzata la progressione economica in questo paese.

Una questione particolare riguarda la possibilità per un dipendente con posizione economica C3 di transitare presso un Ministero. A tal proposito, si ricorda che la mobilità verso la posizione C3 del comparto ministeri risulterebbe preclusa in virtù delle previsioni del contratto collettivo del comparto ministeri, secondo cui l'accesso alla posizione C3 è riservato ai passaggi all'interno dell'area.

La questione sembra effettivamente rilevante, in considerazione della clausola dell'art. 15 del CCNL comparto ministeri del 16 febbraio 1999, che prevede: "d) Sono riservati esclusivamente al personale dipendente i passaggi interni all'area C, per la posizione economica C3 sulla base dei criteri previsti dall'Amministrazione con le procedure di cui all'art. 20". Tale clausola pare impedire lo spostamento per mobilità verso la posizione C3 del comparto ministeri, riservandola alle progressioni interne.

Tuttavia, l'ipotesi di aggirare l'ostacolo con l'inserimento nei quadri (vice-dirigenza) non pare percorribile, innanzi tutto e al di là di altre valutazioni giuridiche, perché l'area della vice-dirigenza non è stata istituita dalla contrattazione collettiva, né, dalle informazioni ricevute informalmente, se ne prevede la prossima immediata istituzione. Al riguardo, il CCNL del comparto ministeri stipulato il 12.6.2003 affida lo svolgimento dell'attività istruttoria ad un'apposita commissione paritetica presso l'ARAN.

Al contrario, una soluzione forse percorribile, non senza una forzatura della clausola contrattuale, potrebbe essere quella di verificare se presso l'amministrazione di destinazione siano state già effettuate e concluse le procedure di riqualificazione per la posizione C3, in caso di esito positivo consentendosi il passaggio per mobilità, non essendovi controinteressati attuali. Tuttavia, occorre tener presente che si tratta di una scelta delicata e, pertanto, essa richiederebbe un "previo consenso" dei sindacati.

Dobbiamo tenere conto, infine, che la P.A. si sta sempre più "femminilizzando" e invecchiando; questo renderà sempre più difficile la mobilità per ovvi motivi socio-

¹ In *Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche*, ISTAT, Annuario 2003.

familiari. Tenendo presente, infatti, che solo i giovani non ancora proprietari o con famiglia sono maggiormente disponibili alla mobilità.

Certo non aiuta il blocco delle assunzioni che impedisce l'ingresso in giovane età, come anche i continui cambiamenti dell'art. 28 del d.lgs. 165/2001, che impediscono ormai da due anni di avviare procedure concorsuali per reclutare giovani dirigenti.

Forme di incentivazione

- *Indennità*: non vengono previste in generale, ma quando lo sono, sono sottoposte a tassazione piena sul reddito perdendo il 40% del loro valore;

- *formazione*: nel caso della mobilità per ricollocazione a seguito di processi di trasformazione, privatizzazione o soppressione, non si pensa mai a piani di formazione di accompagnamento rendendo ancora più difficile la ricollocazione. Il personale migliore viene trattenuto; si manda via il peggiore, che occupa paradossalmente (a seguito di un'ottima "riqualificazione") i profili economici C2 o C3. Manderemo il personale Coni all'Avvocatura e al Consiglio di Stato, c'è il rischio che rimanga per sempre "quello ex Coni", a causa della mancanza di piani di accompagnamento di questa ricollocazione;

- *bandi*: c'è spesso un problema di asimmetrie informative. Ci sono amministrazioni che hanno personale in esubero e pubbliche amministrazioni che cercano personale. E' vero che il più delle volte si tratta di personale collocato in aree diverse, ma ci sono molte opportunità che non vengono colte che consentirebbero un risparmio (in termini di straordinario e ricorso a rapporti di lavoro flessibili), nonché una maggiore soddisfazione e motivazione del personale, che magari è sottoutilizzato in un'amministrazione e potrebbe essere impiegato meglio in altre;

- *telelavoro*: vi è infine una soluzione organizzativa e tecnologica ancora poco considerata, il telelavoro. In alcuni settori vi sono funzioni e attività che possono essere svolte a distanza e da altri soggetti (penso alle agenzie fiscali), ma questa soluzione non viene considerata.

La mobilità, quindi, non è semplicemente un istituto contrattuale o qualcosa previsto da una norma, ma un momento importante della programmazione e della

gestione delle risorse umane, che va collocato nelle finalità elencate nel comma 1, dell'art. 1 del d.lgs. 165/2001, ovvero: accrescere l'efficienza delle amministrazioni, razionalizzare il costo del lavoro pubblico, realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane.