



Cattedra

RELATORE

CORRELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

INDICE

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO I - LA MOBILITÀ NEL PUBBLICO IMPIEGO	5
1.1 Definizioni.....	5
1.2 Il pubblico impiego: evoluzione e normativa di riferimento.....	6
1.3 La gestione del personale nella PA: problematiche e differenze rispetto al settore privato	10
1.4 La mobilità: inquadramento generale.....	12
1.5 Tipologie di mobilità.....	18
1.6 La mobilità volontaria: un difficile equilibrio tra interessi diversi.....	20
1.7 La mobilità volontaria: inquadramento giuridico.....	27
1.8 La mobilità volontaria: gli effetti sul rapporto di lavoro.....	31
1.9 La mobilità temporanea: comando, distacco, avvalimento, collocamento fuori ruolo e mobilità compensativa.....	33
1.10 Considerazioni.....	40
CAPITOLO II - LA MOBILITÀ INTERNAZIONALE E LA MOBILITÀ ALL'ESTERO. ALCUNE ESPERIENZE.....	41
2.1 La mobilità internazionale.....	41
2.2 La mobilità all'estero	43
2.3 La mobilità all'estero: Francia	44
2.4 La mobilità all'estero: Germania.....	50
2.5 La mobilità all'estero: U.S.A.	54
2.6 Considerazioni.....	58
CAPITOLO III - CASE STUDY: LA MOBILITÀ AL MEF	60
3.1 L'indagine sul campo	60
3.2 Il sondaggio	62
3.3 L'intervista	76
3.4 Considerazioni	83
CAPITOLO IV - CONCLUSIONI: QUALE RUOLO PER LA MOBILITÀ NELLA PA DEL FUTURO?	85
ELENCO FIGURE E TABELLE	95
APPENDICE	96
BIBLIOGRAFIA	100

INTRODUZIONE

L'idea di una tesi sulla mobilità nel pubblico impiego nasce durante un tirocinio presso il IV Ufficio della Direzione del Personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che si occupa appunto di gestire la mobilità in entrata e in uscita degli impiegati del Ministero. Dopo un primo approccio piuttosto cauto ad un argomento per me nuovo perché mai affrontato durante il percorso di studi universitari, grazie a questo elaborato ho avuto l'opportunità di approfondirne i molteplici aspetti, che rivelano la complessità del tema scelto (come un equilibrista che cammina sul filo, la mobilità deve bilanciare l'esigenza dell'amministrazione di reclutare o ricollocare il capitale umano con l'aspirazione del lavoratore di crescere professionalmente o di avvicinarsi a casa) e le potenzialità non ancora espresse da questo istituto, soprattutto nel quadro del processo di rinnovamento in atto della Pubblica Amministrazione (in seguito, per brevità, PA).

Parlare di mobilità del personale della PA può apparire un controsenso perché tradizionalmente il pubblico impiego è associato al luogo comune del "posto fisso", cioè del posto di lavoro sicuro o comunque caratterizzato da una certa staticità. Non a caso i dipendenti pubblici italiani sono quelli con la maggiore anzianità di servizio tra i grandi Paesi europei anche a causa della scarsa mobilità intersettoriale (da e verso il settore pubblico) e intrasettoriale (tra amministrazioni pubbliche).

Eppure, la mobilità rappresenta per la PA un importante strumento di gestione del personale, in grado di accrescerne l'efficienza, razionalizzare il costo del lavoro e migliorare l'utilizzo delle risorse umane. Nei processi di riforma che, come si vedrà, hanno portato alla progressiva privatizzazione della disciplina del pubblico impiego la mobilità dei lavoratori ha un ruolo rilevante nel tentativo di conciliare la corretta distribuzione del personale con l'esigenza di riduzione della spesa pubblica e di valorizzazione delle professionalità e delle competenze dei lavoratori in servizio.

Il citato tirocinio svolto da settembre 2024 a marzo 2025 presso il IV Ufficio della Direzione del Personale del MEF, che ha tra i suoi compiti istituzionali la gestione delle diverse forme di mobilità, dei comandi, dei distacchi, dei provvedimenti di fuori ruolo del personale inquadrato nelle aree funzionali, ha anche offerto la possibilità di realizzare un sondaggio su un campione di dipendenti pubblici interessati da mobilità che ha rivelato la percezione del fenomeno da parte di chi lo ha vissuto in prima persona e ha permesso

di valutare l'efficacia di tale istituto quale strumento per realizzare le aspettative personali e professionali dei lavoratori che via via hanno fatto ricorso.

In particolare, scopo dell'indagine era rispondere alla seguente domanda: *“In che modo la procedura di mobilità nel pubblico impiego, con particolare riferimento al MEF, può essere migliorata dal punto di vista qualitativo per rispondere meglio alle esigenze dei dipendenti e delle amministrazioni coinvolte?”* Dal sondaggio effettuato attraverso un questionario anonimo emerge un quadro in chiaroscuro dove al generale livello di soddisfazione per la procedura di mobilità come attualmente strutturata, quale strumento per migliorare il benessere lavorativo e raggiungere un maggiore equilibrio con la vita privata, si accompagnano idee e suggerimenti per migliorarne l'iter amministrativo al fine di renderlo più celere, trasparente e attento alle esigenze del lavoratore. Altro aspetto importante emerso dalle risposte ricevute è che per oltre la metà del campione la mobilità è stata non tanto una scelta libera e consapevole, quanto piuttosto l'unico modo per allontanarsi da situazioni lavorative o ambientali non soddisfacenti, in mancanza di alternative valide.

Completa il lavoro di ricerca un'intervista al dirigente responsabile del IV Ufficio della Direzione del Personale del MEF, Dott. Riccardo Celi, il quale, oltre a esprimere il punto di vista “istituzionale” sull'attuale gestione della mobilità all'interno del Ministero, offre un'interessante panoramica sulle strategie in atto o ancora allo studio per migliorarne il processo e sulle prospettive future dell'istituto.

Dopo aver esaminato il fenomeno della mobilità dei dipendenti pubblici *as is*, la parte finale dell'elaborato tenta un'analisi *to be* che mira a individuare il ruolo dell'istituto all'interno del processo di rinnovamento in corso della PA. Dalle considerazioni conclusive emerge che la mobilità nel pubblico impiego, lungi dall'essere uno strumento di gestione delle risorse umane che ha esaurito le sue potenzialità, è pronta a mettere la propria flessibilità al servizio di una PA chiamata a importanti sfide nell'immediato futuro.

La tesi è articolata nel modo seguente:

Il Capitolo I si apre con una definizione dei termini che ricorrono più frequentemente nel presente lavoro (mobilità, Pubblica Amministrazione e pubblico impiego) per poi illustrare le linee evolutive del lavoro pubblico in Italia, soffermandosi sulle principali differenze rispetto al rapporto di lavoro nel settore privato. L'elaborato prosegue con un inquadramento dell'istituto della mobilità in generale e una rassegna delle diverse tipologie, prima di soffermarsi sulla forma di mobilità più diffusa - quella volontaria - della quale vengono analizzate caratteristiche, natura giuridica, profili di criticità, implicazioni sul rapporto di lavoro e competenza giurisdizionale. Il capitolo si chiude con una descrizione delle forme più diffuse di mobilità temporanea (comando, distacco, collocamento fuori ruolo, ecc.), seguita da alcune considerazioni personali consolidate durante lo stage presso il MEF.

Il Capitolo II prende avvio con un *excursus* sulla mobilità internazionale per poi aprire una finestra sulla mobilità dei dipendenti pubblici oltre i confini nazionali, alla ricerca di analogie e differenze tra la realtà italiana e quelle di Paesi con una consolidata struttura amministrativa quali Francia, Germania e U.S.A., e chiudere, anche in questo caso, con alcune considerazioni personali derivanti dall'analisi comparativa.

Ossatura del Capitolo III è un *case study* condotto su esperienze concrete di mobilità vissute dal citato campione di dipendenti del MEF e raccolte attraverso un questionario anonimo da compilare via mail. Le opinioni dei lavoratori sull'attuale procedura amministrativa di mobilità e alcuni suggerimenti per migliorarla sono arricchiti dal prezioso contributo del punto di vista "istituzionale" sull'argomento, contenuto in un'articolata intervista al Dott. Celi, dirigente del MEF.

Il Capitolo IV, al quale sono affidate le conclusioni, è incentrato sul ruolo della mobilità quale strumento per la valorizzazione del personale nella fase di rinnovamento in corso e si chiude con considerazioni sul possibile contributo di questo istituto nell'affrontare con successo le nuove sfide che attendono la PA (ricambio generazionale dei dipendenti, digitalizzazione, intelligenza artificiale, modalità di lavoro ibride).

CAPITOLO I

LA MOBILITÀ NEL PUBBLICO IMPIEGO

1.1 Definizioni

La mobilità nel pubblico impiego può essere definita come la facoltà riconosciuta alle amministrazioni pubbliche di *“ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti [...] in servizio presso altre Amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento”* (art. 30 D.lgs. 165/2001).

Con il termine Pubblica Amministrazione (in breve, PA) si indicano tutte quelle organizzazioni che esercitano poteri sovraordinati a tutela dell’interesse collettivo generale, come le amministrazioni dello Stato, le scuole di ogni ordine e grado, le università, le Regioni, le Province, i Comuni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, ecc. Si tratta generalmente di organizzazioni *labour intensive*, nelle quali il lavoro è il fattore produttivo più rilevante. Tale caratteristica implica che il settore pubblico contribuisce per il 13% circa all’occupazione complessiva, influenzando il mercato del lavoro generale, e che le risorse destinate alla remunerazione del personale rappresentano una parte consistente della spesa pubblica¹.

L’insieme di coloro che lavorano alle dipendenze della PA viene comunemente definito il pubblico impiego, per distinguerlo dai lavoratori del settore privato². Tra il dipendente e la PA si instaura un duplice rapporto:

- rapporto organico (o d’ufficio), che non ha natura giuridica ma organizzativa (interna) e sorge tra il funzionario e l’organo al quale egli viene assegnato;
- rapporto di servizio, che ha natura giuridica e sorge con l’atto di assunzione mediante il quale il dipendente si impegna a prestare la propria attività in favore dell’ente a fronte di una remunerazione³.

¹ C.Buongiorno Sottoriva, M.Miciacchi, R.Saporito e F.Vidè, *“La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche”* in Management Pubblico di M.Cucciniello, G.Fattore, F.Longo, E.Ricciuti e A.Turrini, Egea, Milano, 2024, pag. 222

² Ibidem pag. 213

³ L.Galantino e M.Lanotte, *“Diritto del lavoro pubblico”*, Giappichelli, Torino, 2019

1.2 Il pubblico impiego: evoluzione e normativa di riferimento

In origine la PA era organizzata per Ministeri secondo un modello gerarchico-piramidale con al vertice il Ministro, che faceva capo al Parlamento. Il rapporto di pubblico impiego veniva regolato da una disciplina pubblicistica (Regio Decreto del 22/11/1908) e le controversie di lavoro rientravano nella competenza giurisdizionale esclusiva del giudice amministrativo (Legge De Stefani del 1923)⁴.

Nei primi anni '80 del secolo scorso l'aumento delle funzioni della PA, l'esigenza di interventi volti a migliorarne efficienza ed efficacia, la ristrettezza di risorse disponibili e una maggiore presenza dei sindacati hanno portato ad una serie di interventi legislativi (Legge 312/1980 e Legge 93/1983 c.d. Legge quadro sul pubblico impiego) che hanno avvicinato gradualmente il rapporto di lavoro pubblico alla disciplina del lavoro privato. Negli anni '90 il mancato raggiungimento degli obiettivi di efficienza e razionalizzazione ha aperto la strada ad ulteriori tentativi di armonizzazione tra lavoro pubblico e privato, meglio noti come privatizzazione o contrattualizzazione del pubblico impiego che, pur conservando la specificità dell'ordinamento (Testo Unico del Pubblico Impiego del 2001), hanno avvicinato lo status lavorativo dei dipendenti pubblici a quello dei privati sotto il profilo dei diritti e doveri, della contrattazione collettiva e della giurisdizione del giudice del lavoro⁵.

Dal riconoscimento della natura privatistica del rapporto di pubblico impiego sono derivate alcune importanti conseguenze:

- la posizione della PA è stata assimilata a quella del datore di lavoro privato;
- tra le fonti regolatrici del rapporto di lavoro pubblico sono stati annoverati il Codice civile, le leggi sui rapporti di lavoro privato e i contratti collettivi;
- le controversie relative ai rapporti di lavoro con la PA sono state devolute al giudice ordinario in qualità di giudice del lavoro, mentre sono rimaste di

⁴ C.Buongiorno Sottoriva, M.Miciacchi, R.Saporito e F.Vidè, *“La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche”* in *Management Pubblico* di M.Cucciniello, G.Fattore, F.Longo, E.Ricciuti e A.Turrini, Egea, Milano, 2024, pag. 219

⁵ Ibidem pag. 219

competenza del giudice amministrativo le controversie in materia di concorsi per l'assunzione dei dipendenti pubblici.

Seguendo l'ordine gerarchico delle fonti normative, gli articoli della Costituzione che disciplinano il pubblico impiego sono:

- l'art. 51 comma 1 afferma la libertà di accesso al pubblico impiego e l'impegno della Repubblica a garantire l'assenza di discriminazioni (*"Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici [...] in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"*);
- l'art. 54 comma 2 affida a coloro che svolgono funzioni pubbliche il dovere di fedeltà alla Repubblica e quello di adempiere alle loro funzioni *"con disciplina e onore"*;
- l'art. 97 comma 2 pone una riserva di legge relativa per quanto riguarda l'organizzazione dei pubblici uffici per assicurare *"il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*, mentre il comma 4 afferma che l'accesso ai pubblici uffici avviene mediante concorso, tranne i *"casi stabiliti dalla legge"*;
- l'art. 98 stabilisce che *"i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"*, che il lavoratore del Parlamento non può conseguire promozioni se non per anzianità e limita il diritto di voto attivo per magistrati, militari in servizio, funzionari di polizia, diplomatici e consolari.

Passando alle fonti normative non di rango costituzionale, i principali interventi legislativi succedutisi nel corso degli anni sono:

- il D.P.R. 3/1957 "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato", che disciplina gran parte degli aspetti del rapporto di lavoro dei dipendenti statali e istituisce la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (dal 2013 S.N.A. – Scuola Nazionale dell'Amministrazione), successivamente riordinata e potenziata dal D.P.R. 701/1977.
- il D.lgs. 29/1993 (c.d. Decreto Cassese o prima privatizzazione), che si propone di accrescere l'efficienza delle amministrazioni, razionalizzare il costo del lavoro pubblico e integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del

- lavoro privato e istituisce l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) quale legale rappresentante della PA nella contrattazione collettiva nazionale;
- la Legge 59/1997 (c.d. Legge Bassanini o seconda privatizzazione), che delega al Governo la riforma della PA, la semplificazione amministrativa e l'estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del Codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa;
 - il D.lgs. 80/1998, che distingue in maniera più netta le materie afferenti alla sfera pubblicistica (atti di macro-organizzazione, come l'organizzazione degli uffici) da quelle afferenti alla sfera privatistica (atti di micro-organizzazione, come la gestione dei rapporti di lavoro) ed estende ai dipendenti pubblici alcune tipologie contrattuali flessibili;
 - il D.lgs. 165/2001 (TUPI - Testo Unico sul Pubblico Impiego), che contiene le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della PA ed opera un riordino e accorpamento delle norme sulla materia con i consueti obiettivi di accrescere l'efficienza delle amministrazioni, contenere la spesa per il personale entro i vincoli di finanza pubblica e migliorare l'utilizzo delle risorse umane;
 - il D.lgs. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta), che persegue l'obiettivo di migliorare la produttività dei dipendenti pubblici rendendoli maggiormente orientati al risultato e introducendo l'obbligo della valutazione individuale con premi distribuiti non più a pioggia, ma in funzione del merito;
 - il D.P.R. 62/2013, che contiene il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici;
 - la Legge delega 124/2015 (c.d. riforma Madia), che affida al Governo il compito di intervenire su molteplici ambiti, dalla semplificazione amministrativa, all'organizzazione delle amministrazioni, al personale pubblico, con l'intento di favorire una maggiore trasparenza della PA e omogeneizzare alcuni processi di gestione del personale, introducendo anche norme per ridurre l'assenteismo dei dipendenti;
 - il D.lgs. 75/2017 di Riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, che si occupa delle modalità di valutazione delle performance e delle procedure di reclutamento e stabilizzazione del personale, promuovendo la programmazione

- del fabbisogno di risorse mediante la creazione dei Piani Triennali dei Fabbisogni di Personale (PTFP);
- la Legge 56/2019 (c.d. Legge Concretezza), che prevede l'istituzione del Nucleo della Concretezza, organo di vigilanza sulle azioni della PA per il miglioramento dell'efficienza, e l'introduzione di misure per il contrasto dell'assenteismo, come l'impiego di sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi;
 - il DPCM dell'1/3/2020, primo degli interventi legislativi adottati a seguito della diffusione della pandemia, che consente al datore di lavoro di adottare unilateralmente lo *smart working* per i propri dipendenti;
 - il DPCM dell'11/3/2020, il D.L. 18/2020 e la Legge 77/2020, che sollecitano ulteriormente l'adozione del lavoro da remoto;
 - il D.L. 80/2021 (c.d. Decreto Reclutamento) e il D.L. 36/2022 (c.d. Decreto PNRR 2), che prevedono un piano di potenziamento del personale della PA per l'implementazione del PNRR, aprendo a collaborazioni con professionisti del settore privato e istituendo il Portale Unico per il reclutamento (InPA), gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il portale è l'unico canale di accesso al lavoro nella PA con l'obiettivo di assicurare modalità di reclutamento rapide e trasparenti che garantiscano l'acquisizione di personale altamente specializzato e con competenze qualificate, anche se nei criteri di selezione viene dato ancora eccessivo peso al possesso di titoli rispetto alle esperienze professionali maturate. Il portale InPA è anche l'unica piattaforma digitale dove amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali hanno l'obbligo di pubblicare i propri bandi di concorso e gli avvisi di mobilità e dove i candidati possono inviare i propri *curricula*;
 - il D.L. 25/2025 (c.d. Decreto PA 2025), recentemente convertito in legge, che contiene disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità della PA allo scopo di velocizzare le procedure di assunzione, promuovere la digitalizzazione e ridurre i vincoli sulla mobilità del personale.

In sintesi, le principali linee evolutive del pubblico impiego in Italia possono così riassumersi:

- progressiva armonizzazione tra lavoro pubblico e privato;
- graduale riduzione del numero dei dipendenti pubblici, realizzata con il blocco del *turnover*;
- introduzione di modelli di flessibilità del lavoro.

1.3 La gestione del personale nella PA: problematiche e differenze rispetto al settore privato

Per molto tempo la PA è stata vittima di uno stereotipo che la vuole una inefficiente zavorra per il Paese e che vede negli impiegati statali dei fannulloni da sorvegliare e punire. Un altro tema spesso ricorrente è quello dell'eccessivo numero di dipendenti pubblici in Italia. In realtà il vero problema non è tanto il loro numero (3,4 milioni nel 2023 con una classe di età modale tra i 55 e i 59 anni)⁶, che risulta peraltro inferiore a quello dei principali Paesi europei in rapporto sia alla popolazione (nel 2022 5,7% dell'Italia contro 6,1% della Germania, 7,3% della Spagna, l'8,1% del Regno Unito e 8,3% della Francia) che agli occupati totali (nel 2022 14% dell'Italia contro 16,9% del Regno Unito, 17,2% della Spagna e 19,2% della Francia), quanto il loro migliore utilizzo in termini di distribuzione e produttività, cioè il loro costo⁷.

Non va dimenticato, infatti, che la spesa per il personale pubblico incide per circa il 17% del totale e, dunque, è pari al 9% del Pil: si tratta di grandezze economiche e finanziarie relevantissime, specie in presenza del deficit di bilancio dell'Italia e dell'enorme debito pubblico da sostenere.

Per garantire che la spesa pubblica connessa al personale resti nei fatti ferma, come prevede il Piano strutturale di bilancio di medio termine, bisogna tenere sotto stretto controllo il numero delle assunzioni, facendo in modo che i nuovi ingressi non siano mai superiori alle cessazioni⁸.

⁶ INPS, "Osservatorio sui lavoratori pubblici" su dati ISTAT, novembre 2024

⁷ G.Dominici "Verso una PA aumentata. Dalle tecnologie, dalle persone, dalle relazioni" in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024, pagg. 7-8

⁸ L.Olivieri, "Torna la mobilità come presupposto per avviare i concorsi", in www.leautonomie.it del 7/1/2025

Alcune problematiche relative alla cattiva distribuzione territoriale del personale pubblico scaturiscono dal ruolo di ammortizzatore sociale storicamente svolto dalla PA in molte Regioni del centro-sud, dove sono stati assunti dipendenti provenienti da settori industriali in crisi e da enti parastatali privatizzati o sono stati stabilizzati negli enti locali i lavoratori socialmente utili⁹.

I numerosi tentativi di riforma succedutisi negli anni non sono riusciti ad eliminare le criticità relative al capitale umano della PA. Uno dei principali problemi riguarda la costante riduzione del numero di dipendenti pubblici, particolarmente nelle Regioni, negli enti locali, nella Sanità e nei Ministeri. Su tale dinamica incide il basso indice di ricambio, cioè il mancato rimpiazzo dei dipendenti pubblici che hanno cessato il proprio rapporto di lavoro.

Dalla crisi del 2008, infatti, si è assistito al c.d. blocco del *turnover*, cioè al congelamento delle assunzioni nel pubblico impiego a fronte dei progressivi pensionamenti dei lavoratori più anziani, allo scopo di ridurre il numero di dipendenti e contenere la spesa del personale. A causa del blocco, a partire dal 2008 tutti gli enti pubblici hanno potuto sostituire non più del 20% dei lavoratori andati in pensione e spendere non più del 20% di quanto risparmiato con le cessazioni del personale. Queste limitazioni, oltre a provocare un innalzamento dell'età media dei dipendenti in servizio, hanno ridotto le opportunità di accesso dei giovani alla PA.

Il deficit di personale provocato dal blocco ha costretto i dipendenti in servizio a sobbarcarsi un sovraccarico di lavoro, con conseguente peggioramento della qualità delle prestazioni erogate agli utenti e del grado di soddisfazione personale. Inoltre, un basso indice di *turnover* rischia di far collassare il sistema pensionistico creando un problema di sostenibilità economica nel rapporto tra lavoratori pensionati e in servizio (contribuenti). Il blocco del *turnover* è cessato nel 2019, quando tutti gli uffici pubblici sono tornati a poter assumere il 100% dei dipendenti cessati dal servizio¹⁰.

⁹ F.Verbaro, “*Mobilità e gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione*” in www.aransicilia.it del 25/3/2005

¹⁰ C.Buongiorno Sottoriva, M.Miciacchi, R.Saporito e F.Vidè, “*La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche*” in *Management Pubblico* di M.Cucciniello, G.Fattore, F.Longo, E.Ricciuti e A.Turrini, Egea, Milano, 2024, pag. 220

Gestire il personale delle istituzioni pubbliche rappresenta, quindi, una sfida complessa in quanto implica il bilanciamento tra regole e culture organizzative stratificate nel tempo e la necessità di assicurare efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica, spesso in presenza di risorse limitate. Le principali differenze rispetto alla gestione del personale nel settore privato sono le seguenti:

- nel privato il datore di lavoro decide liberamente chi assumere e quando farlo, mentre nel pubblico è necessario programmare con anticipo le assunzioni che verranno fatte e l'art. 6 del D.lgs. 165/2001 prevede che le PA redigano i Piani Triennali dei Fabbisogni di Personale (PTFP) al fine di individuare il personale da assumere nei tre anni successivi;
- le politiche del personale delle istituzioni pubbliche sono influenzate più da considerazioni di bilancio statale che da valutazioni di natura aziendale (vedi tagli generalizzati e indiscriminati ai costi del personale in nome della *spending review*);
- nel pubblico la programmazione e la gestione del personale sono condizionate dai molteplici obiettivi che le amministrazioni devono perseguire, essendo istituzionalmente chiamate a bilanciare una pluralità di interessi talvolta contrastanti, ma tutti meritevoli di tutela;
- i percorsi di carriera dei lavoratori pubblici sono rallentati in quanto legati più alle dinamiche del *turnover* che al riconoscimento di competenze e meriti;
- nel pubblico sono presenti maggiori vincoli di trasparenza, quali l'obbligo di pubblicare i *curricula vitae* o i compensi dei dirigenti¹¹.

1.4 La mobilità: inquadramento generale

Come anticipato nell'Introduzione, parlare di mobilità del personale della PA può sembrare un controsenso perché al pubblico impiego viene tradizionalmente associata l'idea del posto fisso.

¹¹ Ibidem pagg. 223-224

D'altro canto, è lo stesso ordinamento generale del lavoro pubblico a prevedere per i vincitori di concorso un obbligo di permanenza minima nella sede di prima destinazione: l'art. 35 comma 5-bis del D.lgs. 165/2001 stabilisce infatti che *“I vincitori dei concorsi devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni ad eccezione dei direttori dei servizi generali e amministrativi delle istituzioni scolastiche ed educative, che permangono nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a tre anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi”*.

L'obbligo di permanenza minima nella sede di prima assegnazione è confermato dall'art. 3 comma 7-ter del D.L. 80/2021 convertito dalla Legge 113/2021, secondo il quale *“Per gli enti locali, in caso di prima assegnazione, la permanenza minima del personale è di cinque anni. In ogni caso, la cessione del personale può essere differita, a discrezione dell'amministrazione cedente, fino all'effettiva assunzione del personale assunto a copertura dei posti vacanti e comunque per un periodo non superiore a trenta giorni successivi a tale assunzione, ove sia ritenuto necessario il previo svolgimento di un periodo di affiancamento”*.

La *ratio* dell'obbligo di permanenza nella sede di prima destinazione per il personale pubblico neoassunto previsto dalle norme sopra citate può ravvisarsi nella necessità che l'allocazione del dipendente risponda effettivamente alle esigenze organizzative e funzionali che hanno determinato il fabbisogno professionale dell'amministrazione con la conseguente attivazione di una procedura di reclutamento e il correlato impegno di risorse finanziarie per soddisfarlo.

Tuttavia, tale obbligo può venir meno qualora l'amministrazione rilevi – in un'ottica di ottimizzazione delle risorse e sulla base di ponderate valutazioni – che una diversa allocazione e distribuzione del personale sia maggiormente rispondente alle proprie esigenze organizzative. In un parere rilasciato il 22/2/2022 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha infatti precisato che l'obbligo di permanenza nella sede di prima assegnazione non può tradursi nell'imposizione di vincoli paralizzanti per l'amministrazione, e che pertanto alle condizioni sopra specificate un neo-dipendente pubblico, con anzianità di servizio inferiore ai 5 anni e vincitore di una procedura di mobilità volontaria, possa essere trasferito a una diversa amministrazione, con il

consenso motivato dell'ente di appartenenza rilasciato a seguito di valutazioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa¹².

Ciò premesso, sia quando è utilizzata per venire incontro alle esigenze personali dei dipendenti, che necessitano ad esempio di avvicinarsi agli affetti familiari, sia quando diventa un mezzo per sopperire alle carenze di personale, la mobilità può diventare un valido strumento per superare la staticità del lavoro pubblico, assicurando recuperi di efficienza operativa attraverso una migliore riallocazione dei lavoratori¹³.

La mobilità costituisce una modalità di gestione del personale di tipo flessibile, che risponde anche ad esigenze di crescita professionale dei funzionari pubblici. Infatti, ad esclusione della mobilità obbligata e coatta, peraltro assai rara nella PA, il trasferimento del personale tra diverse amministrazioni è disposto solo su consenso dell'impiegato interessato per venire incontro alle esigenze individuali e familiari o per perseguire il suo accrescimento professionale¹⁴.

Proprio in quanto istituto che risponde ad esigenze fondamentali, quali il fabbisogno professionale delle amministrazioni, la razionale distribuzione del personale, il contenimento della spesa pubblica e l'interesse del dipendente a trovare una collocazione lavorativa più consona alle proprie necessità lavorative o personali, la mobilità dei dipendenti pubblici è da sempre oggetto di intervento nelle riforme della PA¹⁵.

Spetta al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di emanare gli atti regolamentari e di indirizzo alle PA in materia di mobilità e di adottare i provvedimenti relativi alle eccedenze del personale delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici. Il Dipartimento svolge anche funzioni di assistenza e consulenza alle amministrazioni nell'applicazione degli istituti per l'utilizzo e la gestione del personale e nell'attuazione dei processi di mobilità connessi alla privatizzazione, soppressione e riordino di amministrazioni ed enti pubblici¹⁶.

¹² dal sito www.lentepubblica.it del 17/1/2023

¹³ Think-tank Tortuga in Lavoro, società e cultura del 21/8/2023

¹⁴ F.Verbaro, *“La mobilità nella Pubblica Amministrazione”* in www.aransicilia.it del 4/3/2014

¹⁵ E.Fiata, *“La mobilità dei pubblici dipendenti dopo le recenti riforme”*, Giappichelli, Torino, 2018 pag. 1

¹⁶ sito www.funzionepubblica.gov.it

Il tema della mobilità risulta particolarmente complesso perché in esso si scontrano l'interesse individuale del lavoratore all'immobilità o alla realizzazione di esigenze personali o professionali e l'interesse pubblico al buon andamento dell'amministrazione. La problematicità dell'istituto dipende innanzi tutto dal delicato contemperamento tra l'interesse di natura organizzativa dell'amministrazione e le aspettative e i diritti dei lavoratori interessati dalla mobilità. Secondo M. Persiani, nel pubblico impiego la tutela dell'interesse del lavoratore incontra un limite nella prevalenza che dev'essere assegnata all'interesse dell'amministrazione. Alla complessità della materia hanno contribuito i continui e spesso disorganici interventi di riforma che, lungi dal dare vita ad un unico *corpus* normativo, hanno costantemente modificato e complicato la disciplina della mobilità, peraltro mancando spesso gli obiettivi prefissati. Inoltre, la mobilità deve fare i conti con i provvedimenti di contenimento del costo del personale e i conseguenti meccanismi di sbarramento all'accesso all'impiego e di fuoriuscita forzata del personale (per es. blocco del *turnover*, divieto di trattenimento in servizio del personale che ha maturato i requisiti pensionistici, programmazione triennale del fabbisogno di personale), con l'effetto di trasformare l'istituto da strumento di flessibilità organizzativa per l'efficiente e razionale allocazione del personale a vincolo preventivo prima di poter procedere all'espletamento di concorsi per la copertura dei posti vacanti in organico¹⁷.

Più che per soddisfare l'interesse della PA ad una corretta pianificazione del fabbisogno di personale, in molti casi la mobilità nel pubblico impiego è utilizzata principalmente, se non esclusivamente, in risposta a un desiderio del dipendente di avvicinarsi al luogo di residenza o alla famiglia d'origine oppure come rimedio a un rapporto non soddisfacente con i dirigenti o con l'ambiente di lavoro oppure perché il lavoratore si sente sottoutilizzato oppure per cambiare mansioni eccessivamente ripetitive.

Inoltre, rigidità normative e barriere contrattuali rendono il ricorso alla mobilità una procedura lunga e spesso foriera di contenzioso a causa della mancata equiparazione del profilo professionale ed economico del dipendente¹⁸. Questo spiega il frequente ricorso, in particolare da parte degli enti locali, allo strumento alternativo e più snello della

¹⁷ E.Fiata, *“La mobilità dei pubblici dipendenti dopo le recenti riforme”*, Giappichelli, Torino, 2018 pagg. 1-7

¹⁸ F.Verbaro, *“Mobilità e gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione”* in www.Aransicilia.it del 25/3/2005

collaborazione coordinata continuativa per coprire carenze di organico o a società di consulenza, a scapito delle competenze interne all'amministrazione (c.d. esternalizzazioni)¹⁹.

Tra le altre cause della scarsa mobilità dei dipendenti pubblici vi sono la percezione diffusa di immobilismo della PA e l'elevata età media dei dipendenti in quanto non è certo predisposto al cambiamento un lavoratore che, dopo aver superato il concorso, abbia lavorato sempre nello stesso ufficio e lavori nella città dove risiede la famiglia.

Altro motivo del mancato decollo della mobilità negli scorsi anni va individuato nella determinazione dei fabbisogni di personale delle amministrazioni sulla base di dotazioni organiche spesso datate e non rispondenti alle effettive esigenze, che non consentivano di individuare eventuali eccedenze o carenze di personale da superare con il ricorso alla mobilità volontaria o obbligatoria e che sono state opportunamente sostituite dal 2017 dai Piani Triennali di Fabbisogno di Personale (PTFP). Infine, va rilevato lo scarso sostegno economico alla politica di mobilità sotto forma di incentivi e indennità di prima sistemazione al personale trasferito²⁰.

Nonostante le difficoltà procedurali e organizzative che hanno sempre ostacolato un'efficiente politica della mobilità, dall'inizio del XXI secolo importanti innovazioni legislative mirate a fronteggiare l'eccessivo indebitamento pubblico e a contenere drasticamente la spesa per nuove assunzioni hanno assicurato un sostegno alla mobilità nel pubblico impiego.

Nel nome della *spending review*, le PA sono state destinatarie di regole finalizzate a comprimere le facoltà di reclutamento o direttamente con il blocco delle assunzioni o indirettamente imponendo la mobilità come alternativa all'indizione di nuovi concorsi per la copertura dei posti vacanti²¹.

Il crescente *favor* del legislatore verso l'istituto della mobilità quale strumento privilegiato di gestione del personale per la copertura dei posti disponibili in organico ha

¹⁹ G.Dominici "Verso una PA aumentata. Dalle tecnologie, dalle persone, dalle relazioni" in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024, pagg. 7

²⁰ E.Fiata, "La mobilità dei pubblici dipendenti dopo le recenti riforme", Giappichelli, Torino, 2018, pagg. 10-12

²¹ M.Esposito, "La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui", in Sinappsi, 2020 pagg. 83-90

trovato conferma nella Legge 43/2005, la quale obbliga le amministrazioni ad attivare procedure di mobilità prima di bandire concorsi finalizzati alla copertura di posti vacanti in organico (c.d. principio della priorità della mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale)²². La regola della prevalenza della mobilità rispetto al concorso è un orientamento consolidato anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che lo collega all'esigenza di contenimento della spesa pubblica. Non mancano tuttavia orientamenti diversi che fanno leva sulla crescente necessità di personale con competenze innovative legate alla digitalizzazione e alle moderne tecnologie, rispetto alla quale una chiusura alle assunzioni esterne appare controproducente²³.

Importante è il ruolo assegnato alla mobilità anche dall'art. 2 del D.L. 95/2012 (c.d. *Spending Review*), che prevede la riduzione degli organici delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici in misura del 20% per i dirigenti e del 10% per il personale non dirigenziale, con conseguenti situazioni di esubero di personale da ricollocare. Infatti, il comma 11 lettera d) prevede l'avvio di processi di mobilità guidata, anche intercompartimentale, finalizzati alla ricollocazione presso amministrazioni che presentino vacanze di organico del personale non riassorbibile, mentre il comma 13 dispone l'avvio da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica di un monitoraggio dei posti vacanti presso le PA e la redazione di un elenco da pubblicare sul relativo sito web. Le amministrazioni sono tenute ad accogliere le domande di riallocazione nei posti del suddetto elenco presentate dal personale, pena il divieto di procedere a nuove assunzioni²⁴.

Benché sostenuti e promossi dal legislatore, i percorsi di mobilità del personale sono stati però poco utilizzati nella pratica dalle amministrazioni come strumento fisiologico di ripartizione del personale. Ha continuato, invece, a prevalere il ricorso a forme di assegnazione temporanea, come il comando e il distacco, cioè a forme di mobilità fuori da un disegno di programmazione organica di passaggi di personale tra amministrazioni²⁵.

²² G.D'Alessio e D.Bolognino, "La mobilità del personale pubblico" su www.treccani.it, 2016

²³ M.Esposito, "La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui", in Sinappsi, 2020 pagg. 83-90

²⁴ G.D'Alessio e D.Bolognino, "La mobilità del personale pubblico" su www.treccani.it, 2016

²⁵ M.Esposito, "La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui", in Sinappsi, 2020 pagg. 83-90

Tra gli aspetti di criticità dell'istituto in esame, merita un cenno anche il rapporto tra la mobilità e lo scorrimento delle graduatorie concorsuali. La giurisprudenza ha preso atto della preferenza accordata dal legislatore alla mobilità rispetto all'assunzione di personale attraverso nuovi concorsi o lo scorrimento di graduatorie esistenti. Con la sentenza n°4166 del 9/5/2024 il Consiglio di Stato ha affermato che la mobilità volontaria dev'essere considerata prioritariamente rispetto allo scorrimento di graduatorie esistenti o all'indizione di nuovi concorsi pubblici, Ciò significa che le amministrazioni sono tenute a valutare prima le domande di mobilità volontaria per coprire posti vacanti, favorendo l'assorbimento di personale già formato e operativo. In particolare, la sentenza n°2250 del 21/9/2011 del TAR della Lombardia sez. IV ha motivato il *favor* verso la mobilità rispetto alle nuove assunzioni con la possibilità di acquisire personale già formato e con esperienza nel ruolo e con il conseguimento attraverso la stabilizzazione dei livelli occupazionali nel settore pubblico di una più razionale distribuzione delle risorse tra le PA e di economie di spesa. La preferenza normativa per la mobilità volontaria esclude l'obbligo per l'amministrazione di motivare tale scelta rispetto allo scorrimento della graduatoria²⁶.

1.5 Tipologie di mobilità

Esistono diversi tipi di mobilità dei dipendenti pubblici. Una prima macro-distinzione è quella tra mobilità **orizzontale** (passaggio diretto di dipendenti in altro ufficio o amministrazione) e **verticale** (promozione o retrocessione). La mobilità orizzontale, di cui si occupa il presente lavoro, può essere:

- **interna** (passaggio in altro ufficio della stessa amministrazione) o **esterna** (passaggio in un'amministrazione diversa nello stesso profilo e qualifica di appartenenza per coprire una carenza di organico);
- **volontaria** (su richiesta del dipendente) o **obbligatoria/d'ufficio** (anche senza l'assenso del dipendente per riassorbire personale in esubero);

²⁶ G.D'Alessio e D.Bolognino, "La mobilità del personale pubblico" su www.treccani.it, 2016

- ***permanente*** (trasferimento definitivo) o ***temporanea*** (per es. comando, distacco e fuori ruolo);
- ***intracompartimentale*** (mobilità esterna che riguarda personale appartenente allo stesso C.C.N.L. di comparto) o ***intercompartimentale*** (mobilità esterna che riguarda personale di enti appartenenti a C.C.N.L. diversi);
- ***geografica*** (spostamento del lavoratore in città o Regioni diverse);
- ***funzionale*** (obbligatoria perché disposta con decreto del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione al fine di garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali di amministrazioni con carenze di organico);
- ***preliminare all'indizione di pubblici concorsi*** (immissione in ruolo di dipendenti in comando o fuori ruolo che abbiano fatto domanda di trasferimento a copertura di posti vacanti, prima di procedere a concorsi pubblici);
- ***da finanziare con le risorse per le assunzioni*** (coinvolge amministrazioni di cui almeno una non è soggetta a limitazioni di assunzioni);
- ***neutrale per la finanza pubblica*** (coinvolge amministrazioni soggette a limitazioni di assunzione di personale a tempo indeterminato);
- ***sperimentale*** (forma transitoria di mobilità volontaria riservata ai dipendenti delle amministrazioni centrali dello Stato);
- ***a tutela delle lavoratrici vittime di violenza di genere.***

Il D.lgs. 165/2001 (TUPI - Testo Unico sul Pubblico Impiego) disciplina diversi tipi di mobilità: la mobilità inter-compartimentale (art. 29 bis), il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse (art. 30), il passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività (art. 31), il collegamento con le istituzioni internazionali, dell'Unione Europea e di altri Stati e gli esperti nazionali distaccati (art. 32), le eccedenze di personale e la mobilità collettiva (art. 33) la gestione del personale in disponibilità (art. 34) e le disposizioni in materia di mobilità del personale (art. 34 bis), le quali possono essere inquadrare nelle tre figure della mobilità volontaria, d'ufficio e collettiva per esubero²⁷.

In senso proprio e giuridico, si dovrebbe parlare di mobilità solo in presenza di una successione di distinti rapporti di lavoro alle dipendenze di diverse amministrazioni (c.d.

²⁷ M.Esposito, "La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui", in Sinappsi, 2020 pagg. 83-90

mobilità esterna), mentre solo impropriamente si può parlare di mobilità interna, trattandosi di un mero cambiamento della sede di lavoro all'interno della medesima amministrazione, che lascia immutato il contratto di lavoro e ogni altro aspetto riguardante la carriera del dipendente²⁸.

E' interessante evidenziare come la *ratio* della mobilità volontaria sia profondamente diversa da quella della mobilità obbligatoria o d'ufficio: la prima mira ad ottimizzare la gestione del personale e a contenere la spesa pubblica attraverso la copertura dei posti disponibili in organico con dipendenti in servizio presso la stessa amministrazione (mobilità interna) o presso altre amministrazioni (mobilità esterna), mentre la seconda mira al riassorbimento delle eccedenze attraverso una procedura che, qualora il personale in esubero non possa essere diversamente impiegato presso la medesima o altre amministrazioni, si conclude con il collocamento in disponibilità per la durata massima di ventiquattro mesi, decorsi i quali il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto²⁹.

1.6 La mobilità volontaria: un difficile equilibrio tra interessi diversi

La forma di mobilità più diffusa nel pubblico impiego è sicuramente quella volontaria, rispetto alla quale la PA può essere considerata un unico grande datore di lavoro che sposta e ricolloca i propri dipendenti a seconda delle sue esigenze³⁰. L'art.30 primo comma del D.lgs. 165/2001 prevede che *“Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti [...] appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento”*.

Le finalità della mobilità volontaria sono un migliore utilizzo delle risorse umane, un contenimento della spesa pubblica legata al costo del personale e la possibilità di

²⁸ F.Verbaro, *“Mobilità e gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione”* in www.aransicilia.it del 25/3/2005

²⁹ M.Esposito, *“La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui”*, in Sinappsi, 2020 pagg. 83-90

³⁰ D.Agus, B.Argiolas, G.Ciccarelli, B.Cimino, E.D'Alterio, A.Giurickovic Dato, B.G. Mattarella, G.Rivellini, S.Screpanti e A.Tonetti, *“La gestione del personale tra incentivi e disincentivi”* in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico del 4/2021

impiegare lavoratori già formati e dotati di esperienza. Dal punto di vista del dipendente, essa si prefigge di coniugare le esigenze lavorative con quelle personali, familiari o professionali.

La procedura di mobilità volontaria può risultare complessa e richiedere tempi lunghi perché necessita di una buona collaborazione tra le amministrazioni coinvolte e prevede i seguenti *step*:

- bando → l'amministrazione di destinazione pubblica sul proprio sito istituzionale per almeno trenta giorni un bando in cui sono indicati i posti che intende ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni con indicazione dei requisiti e delle competenze professionali da possedere;
- richiesta → il dipendente interessato presenta domanda di trasferimento all'amministrazione di destinazione su iniziativa personale o in risposta a un bando pubblicato;
- accordo → l'amministrazione di destinazione chiede il *nulla osta* dell'amministrazione di appartenenza del dipendente. Il D.L. 80/2021 limita la possibilità di negare il *nulla osta* ai soli casi di posizioni dichiarate motivatamente infungibili dall'amministrazione di appartenenza, di personale assunto da meno di tre anni e di carenza di organico superiore al 20% nella qualifica corrispondente a quella del richiedente. Al di fuori di questi casi e ad eccezione del personale scolastico, sanitario e degli enti locali fino a 100 dipendenti, l'amministrazione cedente non può negare il *nulla osta* al trasferimento;
- valutazione → l'amministrazione di destinazione valuta i requisiti del candidato tenendo conto delle proprie esigenze organizzative e del profilo professionale richiesto. La valutazione dei requisiti e delle competenze professionali viene effettuata sulla base dei soli titoli del richiedente (titoli di servizio, di studio, anzianità di servizio, esperienza professionale, età anagrafica, carichi di famiglia), senza dar luogo ad un nuovo concorso pubblico, dovendo coprire un posto equivalente a quello per il quale il richiedente è stato a suo tempo giudicato idoneo mediante concorso pubblico;
- formalizzazione → ottenuto il *nulla osta* (laddove richiesto) e completata la valutazione, il trasferimento viene formalizzato con un provvedimento

amministrativo entro due mesi dalla richiesta inoltrata all'amministrazione di provenienza a condizione che quella di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore alla prima³¹.

L'istituto della mobilità volontaria è stato oggetto di ripetute modifiche e rimaneggiamenti legislativi a causa della sostanziale difficoltà di trovare un equilibrio tra i diversi soggetti e interessi coinvolti (quelli organizzativi dell'amministrazione di provenienza e dell'amministrazione di destinazione e quelli personali/familiari/professionali del dipendente pubblico). L'attuale formulazione dell'art.30 del D.lgs. 165/2001 è quindi il risultato di oltre quindici ritocchi e aggiornamenti del legislatore³².

Inizialmente, la mobilità volontaria è stata regolata dal D.P.R. 3/1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), dalla Legge 93/1983 (c.d. Legge quadro sul pubblico impiego) e dal D.lgs. 29/1993 (c.d. Decreto Cassese o prima privatizzazione).

In questa prima fase di riforme la materia è stata oggetto quasi esclusivamente di regolamenti governativi che disciplinavano nel dettaglio le procedure di trasferimento, per cui lo spostamento del lavoratore era subordinato all'emanazione di un D.P.C.M. o di un decreto del Ministro della Funzione Pubblica³³.

Un sistema così appesantito e burocratizzato imponeva alle amministrazioni adempimenti gravosi che finivano per ostacolare il trasferimento dei dipendenti, rendendo inefficace lo strumento della mobilità. Bisogna attendere la Legge 59/1997 (c.d. Legge Bassanini o seconda privatizzazione) per estendere al lavoro pubblico le disposizioni del Codice civile e le leggi sui rapporti di lavoro privato, operando una distinzione tra atti amministrativi di macro-organizzazione, sottoposti alle regole pubblicistiche, e di micro-organizzazione, sottoposti alle norme privatistiche. La collocazione delle procedure di mobilità tra le

³¹ *"Mobilità e interscambio dei dipendenti pubblici"* dal sito www.mobilitanelpubblicoimpiego.it del 12/7/2024

³² M.Esposito, *"La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui"*, in Sinappsi, 2020 pag. 84

³³ A.Riccobono, *"Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato"*, E.S.I., Napoli, 2016, pag. 141

materie di micro-organizzazione significa che quando sposta i propri dipendenti l'amministrazione esercita i poteri del datore di lavoro privato³⁴.

L'istituto della mobilità volontaria ha infine trovato collocazione all'interno del D.lgs.165/2001 (TUPI - Testo Unico sul Pubblico Impiego), che ha realizzato un'opera di armonizzazione raccogliendo in modo organico tutte le disposizioni normative emanate in tema di pubblico impiego privatizzato³⁵. Nella sua formulazione originaria l'art. 30 del TUPI subordinava il "*passaggio diretto di dipendenti che facciano domanda di trasferimento*" al preventivo consenso dell'amministrazione di appartenenza, di quella cessionaria e del lavoratore. Il D.L. 80/2021 (c.d. Decreto Reclutamento) ha abolito la necessità del *nulla osta* dell'amministrazione di provenienza, che rimane solo in alcuni casi espressamente previsti dalla legge (vedi infra).

La riforma Brunetta (D.lgs. 150/2009) ha introdotto l'obbligo in capo all'amministrazione di pubblicizzare attraverso avvisi o bandi la scopertura di posti in organico in modo da renderli accessibili a quei dipendenti che facciano domanda di trasferimento in una diversa amministrazione. Tali avvisi o bandi dovranno preventivamente specificare i criteri in base ai quali saranno selezionati i lavoratori interessati alla mobilità³⁶.

La riforma Madia (Legge delega 124/2015 e relativi decreti attuativi) ha introdotto l'obbligo per l'amministrazione di pubblicare il bando nel proprio sito istituzionale per almeno trenta giorni e, modificando l'art. 30 del D.lgs. 165/2001 laddove subordinava il trasferimento del dipendente al possesso della *stessa qualifica* richiesta dal bando, ha stabilito che è sufficiente il possesso di una *qualifica corrispondente*. Inoltre, ha istituito un portale telematico nazionale per la raccolta delle domande di trasferimento dei dipendenti pubblici e del numero dei posti disponibili presso le diverse amministrazioni³⁷.

La Legge 56/2019 (c.d. Legge Concretezza) è intervenuta sul rapporto tra mobilità volontaria e concorsi pubblici. L'art. 30 comma 2 bis del TUPI, nel prevedere la

³⁴ E.Fiata, "*La mobilità dei dipendenti pubblici*", Giappichelli, Torino, 2020, pag. 5

³⁵ C.Calenda, "*Il rapporto di lavoro pubblico*", Giuffrè, Milano, 2021, pag. 21

³⁶ M.Montini, "*La mobilità e il reclutamento del personale*" in F.Carinci e S.Mainardi (a cura di), "*La terza Riforma del Lavoro Pubblico*", IPSOA, Milano, 2011, pag. 286

³⁷ A.Boscati, "*La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diventa luce perpetua?*", in Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni del 2/2014, pag. 279 e E.M.Mastinu "*La mobilità del dipendente pubblico dopo la Legge 114/2014*" in Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni del 3-4/2014 pag. 606

possibilità per le amministrazioni di ricoprire i posti vacanti mediante il passaggio diretto di dipendenti che abbiano già ricoperto il posto (per esempio in posizione di distacco o comando) o che abbiano comunque già conseguito la stessa qualifica presso altra amministrazione, obbligava le medesime ad attivare le procedure di mobilità prima di espletare un concorso pubblico. La disposizione chiariva, inoltre, che le amministrazioni dovevano in via preliminare provvedere all'immissione in ruolo di quei dipendenti in posizione di comando o di fuori ruolo che avessero fatto domanda di trasferimento nelle amministrazioni in cui si trovano a svolgere la propria attività lavorativa. La norma perseguiva così il duplice obiettivo di razionalizzazione organizzativa e di tenuta sotto controllo dei conti pubblici, visto che la mobilità non comporta nuova spesa per la PA.

Essendosi tuttavia manifestata nel corso degli anni in tutta la sua rilevanza la problematica dell'eccessiva riduzione dei dipendenti pubblici, dovuta a quasi 20 anni di tetti restrittivi alle assunzioni, l'art. 3 comma 8 della Legge 56/2019 è intervenuto a modificare l'art. 30 del TUPI rendendo non più obbligatorio, ma facoltativo fino al 31/12/2024 (termine prorogato al 31/12/2025 dal D.L. 202/2024 c.d. Milleproroghe) il ricorso alla procedura della mobilità volontaria nel senso che le PA possono procedere ad assumere personale a tempo indeterminato mediante concorso senza necessità di espletare in via propedeutica la procedura di mobilità entro un limite di spesa pari al 100% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente³⁸.

Tale disposizione, il cui scopo è di favorire il ricambio generazionale della PA facilitando l'ingresso di figure professionali che per la loro giovane età hanno maggiore dimestichezza con la digitalizzazione, ha rimosso l'impiccio burocratico della mobilità volontaria come condizione e presupposto per i concorsi, contribuendo a ridurre i tempi complessivi per l'assunzione di nuovi dipendenti. In precedenza, infatti, ai 30 giorni di pubblicazione sul Portale Unico del bando di mobilità, nel quale l'amministrazione indicava i posti che intendeva ricoprire attraverso il passaggio diretto di personale da altre amministrazioni e i requisiti richiesti, seguivano ulteriori tempi necessari per esaminare le domande e i *curricula*, effettuare i colloqui, decidere se e chi selezionare, chiudere il procedimento con le necessarie comunicazioni motivate ai partecipanti. Insomma, prima di attivare materialmente i concorsi, occorreavano alcuni mesi. Ciò spingeva le

³⁸ dal sito www.repubblica.it del 22/7/2019

amministrazioni a pubblicare in parallelo i bandi per la mobilità e quelli per i concorsi, inserendo clausole che subordinavano l'avvio di questi ultimi e la totale copertura dei posti in essi indicati agli esiti della mobilità. Qualora poi la procedura di mobilità si concludeva con un nulla di fatto per la mancata individuazione di una figura idonea o per il diniego del *nulla osta* dell'amministrazione di provenienza, le PA avevano sprecato tempo e risorse significative ai fini del reclutamento³⁹.

L'estensione a tutto il 2025 della deroga all'obbligo di preventivo ricorso alla mobilità disposto dal Decreto Milleproroghe avrà un impatto positivo su diverse amministrazioni, come ad esempio i Comuni, alle prese con numerosi pensionamenti che rischiano di compromettere l'erogazione di servizi essenziali ai cittadini, come la Sanità, che potrà assumere direttamente personale medico, infermieristico e sanitario senza attendere le lunghe procedure di mobilità, e come l'Istruzione, che potrà rafforzare gli organici garantendo una maggiore continuità didattica e riducendo la necessità di supplenze⁴⁰.

Sempre nell'ottica di semplificazione della PA e di implementazione del reclutamento e della mobilità, vanno ricordati il D.L. 80/2021 (c.d. Decreto Reclutamento), intervenuto anch'esso sull'art. 30 del TUPI per rimuovere l'obbligo del preventivo assenso dell'amministrazione di appartenenza onde procedere al trasferimento del dipendente, fatti salvi alcuni casi in cui esso è ancora necessario (vedi infra)⁴¹, e il D.L. 36/2022 (c.d. Decreto PNRR 2), che ha istituito la piattaforma telematica unica denominata InPA, dove tutte le amministrazioni sono tenute a pubblicare i bandi di concorso e gli avvisi di mobilità e dove i dipendenti interessati possono inviare la propria candidatura corredata di *curriculum vitae*. Si tratta di un punto di incontro fondamentale tra le posizioni lavorative disponibili all'interno delle diverse amministrazioni e le candidature dei lavoratori pubblici interessati all'assunzione⁴².

³⁹ L.Olivieri, *"Torna la mobilità come presupposto per avviare i concorsi"* su www.leautonomie.it del 7/1/2025

⁴⁰ dal sito www.lentepubblica.it del 27/2/2025

⁴¹ M.Miracolini, *"Il ruolo delle amministrazioni coinvolte nel passaggio diretto di personale"* in *Koreuropa* del 4/2022, pagg. 5-6

⁴² A.Riccobono, *"La nuova governance delle assunzioni nella Pubblica Amministrazione; dal <decreto reclutamento> al <decreto PNRR2>"* in A.Boscari e A.Zilli, (a cura di), *Il reclutamento nella Pubblica Amministrazione: dall'emergenza alla nuova normalità*, volume I, Cedam, Milano, 2022, pag. 138

Dando seguito a quanto previsto dall'art. 29 bis del TUPI in tema di mobilità tra compartimenti diversi della PA (c.d. mobilità intercompartimentale), il D.P.C.M. del 30/11/2023 ha elaborato una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi a comparti diversi in modo tale da consentire all'amministrazione cedente e a quella cessionaria di confrontare i diversi profili professionali e qualifiche in cui rientra il lavoratore al fine di chiarire se sia possibile o meno effettuare il trasferimento⁴³. In tal modo l'amministrazione di destinazione può verificare se il lavoratore coinvolto nella procedura di mobilità abbia una qualifica corrispondente a quella ricercata.

Sul rapporto tra mobilità e nuove assunzioni è tornato il D.L. 25/2025 (c.d. decreto PA 2025), recentemente convertito in legge, il quale ha ribadito che le amministrazioni non hanno più l'obbligo di espletare la procedura di mobilità prima di bandire i concorsi, ma ha anche stabilito che, ad eccezione della Presidenza del Consiglio dei ministri, degli enti locali con meno di 51 dipendenti a tempo indeterminato, dell'ARAN e delle aziende ed enti del S.S.N., dal 2026 tutte le altre amministrazioni dovranno destinare alla mobilità una percentuale non inferiore al 15% delle proprie facoltà assunzionali. Al fine di contrastare il fenomeno del precariato, è stato inoltre introdotto l'obbligo per le amministrazioni di assorbire almeno il 15% del personale in comando da oltre 12 mesi, entro il limite delle proprie facoltà di assunzioni. I contratti del personale in comando non trasformati in assunzione entro il 31/12/2025 cesseranno automaticamente, senza proroghe, e non potranno essere riattivati per almeno 18 mesi.

Questo *excursus* sull'evoluzione della normativa in materia di mobilità volontaria evidenzia, al di là dei lodevoli tentativi del legislatore, una certa discontinuità che ha precluso una programmazione ordinata dell'istituto. Tale considerazione trae origine da due problemi di fondo dei meccanismi di reclutamento del personale pubblico:

- il primo è la selezione tramite concorso, per cui ogni amministrazione seleziona il proprio personale utilizzando meccanismi (le prove di concorso) basati su conoscenze teoriche differenti dalle altre amministrazioni;

⁴³ L.Rocchi, *“Osservazioni in tema di mobilità volontaria del pubblico dipendente”* in Lavoro nella Pubblica Amministrazione dell'1/2024, pag. 96

- il secondo è l'affiancamento, per cui ogni neoassunto impara le proprie mansioni solo nella fase di inserimento al lavoro, per cui ogni branca dell'amministrazione si trova ad avere impiegati con competenze diverse tra loro.

Questi problemi fanno sì che l'inserimento nel nuovo ufficio del dipendente trasferito tramite mobilità possa generare una delusione per il fatto che egli è abituato a lavorare secondo le prassi apprese per affiancamento nell'amministrazione di provenienza, che sono molto diverse dalle modalità operative dell'amministrazione di destinazione. Una soluzione potrebbe consistere nell'uniformare i criteri di selezione delle varie amministrazioni creando, ad esempio, un inventario di profili professionali uguale per tutte, e nell'affiancare alla selezione una formazione basata non solo sulla teoria, ma anche sul saper fare operativo per superare il vetusto meccanismo dell'affiancamento⁴⁴.

1.7 La mobilità volontaria: inquadramento giuridico

La qualificazione giuridica dell'istituto della mobilità volontaria risulta non facile anche a causa delle numerose modifiche normative che abbiamo visto succedersi nel tempo. D'altra parte, la questione ha una sua rilevanza non solo sotto il profilo teorico, ma anche pratico dispiegando i suoi effetti sui diritti e obblighi del lavoratore trasferito.

L'art. 30 del TUPI si riferisce alla mobilità con l'espressione atecnica di *“passaggio diretto di dipendenti”*, che non aiuta a chiarirne la natura giuridica. Una parte minoritaria della giurisprudenza aveva ricondotto la fattispecie in esame alla novazione del rapporto di lavoro (artt. 1230 e 1235 cod. civ.) nel senso che *“la mobilità va ricondotta ad una forma peculiare di nuova assunzione, con l'obbligo di conclusione di un nuovo contratto di lavoro, che prevede la risoluzione consensuale del primo contratto e l'avvio immediato del nuovo rapporto, indipendente ed autonomo da quello cessato”*⁴⁵. Sul piano pratico, tale ricostruzione comportava l'impossibilità per il lavoratore di conservare lo stesso

⁴⁴ M.Balducci, *“Cosa non va nel Dpcm sulla mobilità nel pubblico impiego”* su www.startmag.it del 28/1/2024

⁴⁵ Trib. Rimini sentenza del 20/5/2004

livello retributivo e l'anzianità di servizio maturati presso l'amministrazione di provenienza⁴⁶.

La tesi divenuta poi prevalente riconduce invece la mobilità allo schema della cessione del contratto (art. 1406 cod. civ.) in quanto *“il trasferimento per passaggio diretto tra amministrazioni pubbliche [...] costituisce l'esito di un procedimento nel quale l'iniziativa viene presa dal lavoratore ceduto (che ne fa domanda all'ente di destinazione) e che viene poi seguito dall'ente di destinazione attraverso l'acquisizione del consenso dell'ente di provenienza”*⁴⁷. Pertanto, se il passaggio a una diversa amministrazione comporta la mera modificazione soggettiva del datore di lavoro, con il quale continua il precedente rapporto, il dipendente conserva l'anzianità di servizio maturata e la maggior parte dei diritti e degli obblighi precedentemente assunti⁴⁸.

A sostegno di tale interpretazione era intervenuta anche la Legge 246/2005 sostituendo l'espressione generica *“passaggio diretto di dipendenti”* usata nell'art.30 del TUPI con quella più tecnica di *“cessione di contratto”* prima dell'entrata in vigore della Legge 114/2014, che ha ripristinato l'originaria espressione atecnica di *“passaggio diretto di dipendenti”*⁴⁹.

In realtà, più che dalla definizione di mobilità contenuta nell'art. 30 del TUPI, un supporto alla tesi della cessione del contratto di lavoro può venire dai successivi artt. 34 bis, secondo il quale l'amministrazione cessionaria deve inserire il lavoratore nel proprio ruolo in modo tale che il rapporto possa continuare con la stessa, e 55 bis, il quale prevede che in caso di trasferimento del lavoratore presso una diversa amministrazione il procedimento disciplinare a suo carico è avviato o concluso e la sanzione è applicata presso quest'ultima⁵⁰.

⁴⁶ M.Miracolini, *“Il ruolo delle amministrazioni coinvolte nel passaggio diretto di personale”* in *Koreuropa* del 4/2022, pag. 3

⁴⁷ Corte d'App. Brescia sentenza del 21/5/2005

⁴⁸ A.Riccobono, *“Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato”*, E.S.I., Napoli, 2016, pag. 164

⁴⁹ E.M.Mastinu, *“Il consenso dell'amministrazione cessionaria nella mobilità del dipendente pubblico”* in *Lavoro nella Pubblica Amministrazione* dell'1/2018, pag. 116

⁵⁰ E.M.Mastinu, *“La mobilità del dipendente pubblico dopo la Legge 114/2014”* in *Lavoro nella Pubblica Amministrazione* del 3-4/2014 pag. 605

A complicare le cose è però intervenuto il D.L. 80/2021 (c.d. Decreto Reclutamento) il quale, cancellando il requisito del previo assenso dell'amministrazione di provenienza per procedere alla mobilità volontaria, fatte salve numerose eccezioni, ha eliminato uno dei requisiti fondamentali della cessione del contratto, cioè il consenso dell'amministrazione cedente⁵¹. Tuttavia, considerato che l'estinzione del precedente rapporto di lavoro sostenuta dalla tesi novativa renderebbe la mobilità estremamente svantaggiosa per il dipendente a causa della perdita dei diritti e degli obblighi maturati in precedenza, tutt'oggi prevale ampiamente la tesi della cessione del contratto, con la conseguenza che le eventuali controversie in materia rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, laddove restano di competenza del giudice amministrativo le controversie nei casi di costituzione di un nuovo rapporto di lavoro⁵².

Abbiamo visto che ai fini del perfezionamento della procedura di mobilità volontaria, la formulazione originaria dell'art. 30 del TUIP prevedeva l'obbligo del preventivo assenso dell'amministrazione cedente.

Tale regola è stata modificata dal D.lgs. 150/2009 (c.d. Riforma Brunetta), che ha sostituito il *preventivo assenso* con il *previo parere favorevole* dell'amministrazione cedente o di quella cessionaria, senza però chiarire quale dei due fosse necessario. Sul tema è intervenuto, come detto, il D.L. 80/2021 (c.d. Decreto Reclutamento), che ha disposto la cancellazione del consenso dell'amministrazione di provenienza, salvo alcune eccezioni in cui esso è ancora richiesto. Anche se all'apparenza la norma sembra aver notevolmente semplificato l'*iter* della mobilità volontaria e ridotto il contenzioso legato all'eventuale rifiuto o ritardo dell'assenso, nella realtà sono ancora numerosi i casi in cui il consenso dell'amministrazione cedente è necessario: quando il dipendente che chiede il trasferimento occupa una posizione dichiarata "motivatamente infungibile" o quando è stato assunto da meno di tre anni o quando il suo trasferimento determini una carenza di organico superiore al 20% nella sua qualifica o quando si tratti di dipendenti di enti locali con non più di 100 dipendenti a tempo indeterminato o di personale sanitario e scolastico. Poiché la maggior parte dei dipendenti che presentano domanda di mobilità volontaria

⁵¹ A.Riccobono, "La mobilità individuale volontaria e obbligatoria" in A.Boscati (a cura di), Il lavoro pubblico: dalla contrattualizzazione al Governo Draghi, Maggioli, Rimini, 2021, pag. 700

⁵² Corte Cost. sentenza 324/2010 e I.Pagano, "La mobilità nel pubblico impiego e la giurisdizione" in www.diritto.it del 19/10/2021

appartiene proprio ai suddetti settori, la liberalizzazione dell'istituto risulta nei fatti più apparente che reale⁵³.

Con riferimento al consenso dell'amministrazione cessionaria, l'art. 30 del TUPI prevede che essa debba pubblicare per almeno 30 giorni sul proprio sito istituzionale un bando che segnali i vuoti in organico da ricoprire e indichi requisiti e competenze professionali richiesti al lavoratore a tutela dell'interesse ad immettere in organico una figura professionale che abbia competenze in linea con le esigenze dell'amministrazione reclutante. Considerato che è quest'ultima a pubblicare il bando, si potrebbe pensare che una volta ottenuto il *nulla osta* dell'amministrazione di provenienza, laddove richiesto, il lavoratore che faccia domanda di mobilità volontaria maturi un vero e proprio diritto al passaggio⁵⁴.

Si osserva infatti che i lavoratori che accedono alla procedura di mobilità, avendo già superato un concorso pubblico che ne ha testato competenze e professionalità, non debbano essere sottoposti ad ulteriori esami o colloqui⁵⁵. In realtà, l'amministrazione reclutante conserva un ampio margine di discrezionalità nella valutazione dei candidati circa l'effettivo possesso dei requisiti indicati nel bando perché, in assenza di una previsione normativa che imponga i criteri per accertare la professionalità del lavoratore, essa può decidere liberamente quali utilizzare a condizione che siano preventivamente indicati nel bando⁵⁶.

Il consenso del lavoratore ceduto, che si esprime attraverso la presentazione della domanda di passaggio diretto ad altra amministrazione, distingue la mobilità volontaria da quella obbligatoria o d'ufficio. La rimozione dell'obbligo di preventivo assenso dell'amministrazione cedente introdotta dal D.L. 80/2021 (c.d. Decreto Reclutamento) ha notevolmente incoraggiato i dipendenti pubblici ad iscriversi ai bandi di mobilità in

⁵³ A.Boscati, *“La professionalità del pubblico dipendente tra vincoli costituzionali, legge e contrattazione collettiva: uno sguardo d'insieme alla luce delle più recenti riforme”* in A.Boscati e A.Zilli (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, vol.1, Cedam, Milano, 2023, pag. 26

⁵⁴ L.Rocchi, *“Osservazioni in tema di mobilità volontaria del pubblico dipendente”* in *“Lavoro nella Pubblica Amministrazione”* dell'1/2024, pag. 102

⁵⁵ M.Miracolini, *“La mobilità volontaria nel pubblico impiego: margini di discrezionalità dell'amministrazione di destinazione”* in *Lavoro nella Pubblica Amministrazione* del 2/2022, pag. 413

⁵⁶ Cass. Civ., sez. lav., 29/11/2022, n°35108

quanto non più soggetti al *nulla osta* della propria amministrazione, salvo i casi eccezionali in cui esso è ancora necessario (vedi sopra)⁵⁷.

1.8 La mobilità volontaria: gli effetti sul rapporto di lavoro

Per poter transitare in mobilità nella nuova amministrazione il dipendente deve possedere una qualifica *corrispondente* (non necessariamente la *stessa*) rispetto al posto vacante da ricoprire ed ha diritto ad un inquadramento professionale almeno equivalente a quello che gli spettava nell'amministrazione di provenienza.

Ciò significa che il lavoratore può essere adibito a mansioni non per forza uguali a quelle che svolgeva prima del trasferimento, purché siano equivalenti e correlate ad un'area professionale corrispondente a quella originaria di inquadramento.

Tale regola cerca di contemperare le esigenze di tutti i soggetti coinvolti nella procedura di mobilità: da un lato l'interesse dell'amministrazione di destinazione ad inserire nella propria pianta organica un dipendente con profilo professionale in linea con le competenze richieste; dall'altro l'interesse del lavoratore a non subire un peggioramento del proprio trattamento economico e normativo a seguito del trasferimento⁵⁸.

Comportando una mera modifica soggettiva del datore di lavoro, la mobilità volontaria implica il mantenimento dei diritti e degli obblighi maturati in capo al lavoratore presso l'amministrazione di provenienza. Pertanto, egli conserva anzianità di servizio, ferie, riposi e permessi maturati ma non goduti e il riconoscimento del periodo di prova. Con riferimento all'esercizio del potere disciplinare per fatti commessi dal dipendente prima del trasferimento, se il procedimento era già pendente presso l'amministrazione di provenienza, questa deve trasmettere tempestivamente atti e documentazione all'amministrazione cessionaria; se il procedimento non era stato ancora attivato,

⁵⁷ A.Boscati, *“La professionalità del pubblico dipendente tra vincoli costituzionali, legge e contrattazione collettiva: uno sguardo d'insieme alla luce delle più recenti riforme”* in A.Boscati e A.Zilli (a cura di), *“La professionalità tra legge e contratti”*, vol.1, Cedam, Milano, 2023, pag. 26

⁵⁸ E.M. Mastinu, *“La disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico in mobilità”* in A.Boscati e A.Zilli (a cura di), *Il reclutamento nella Pubblica Amministrazione. Dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. 2, Cedam, Milano, pag. 25

l'amministrazione di provenienza deve segnalare l'infrazione a quella di destinazione entro venti giorni da quando ne è venuta a conoscenza⁵⁹.

Relativamente al trattamento economico e retributivo del dipendente trasferito, per molto tempo ha trovato applicazione il divieto di *reformatio in peius*, nel senso che il passaggio alla nuova amministrazione non poteva comportare un peggioramento retributivo per il lavoratore. In pratica, tale principio si traduceva nella corresponsione di un assegno *ad personam*, cioè di un emolumento addizionale rispetto alla retribuzione base dell'amministrazione cessionaria per compensare l'eventuale diminuzione di trattamento economico subita.

A complicare le cose è intervenuta la modifica dell'art. 30 del TUPI ad opera della Legge 246/2005 la quale, prevedendo che al dipendente in mobilità si applichi esclusivamente il trattamento giuridico ed economico previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto dell'amministrazione di destinazione, non esclude un trattamento economico peggiorativo⁶⁰. Il divieto di *reformatio in peius* e il diritto del lavoratore trasferito a conservare la migliore retribuzione sono stati invece confermati dal DCPM 30/11/2023 limitatamente ai casi di mobilità obbligatoria o d'ufficio.

Con riferimento all'inquadramento previdenziale, fino al 1998 il dipendente pubblico trasferito poteva scegliere se mantenere la posizione previdenziale presso l'amministrazione cedente o iscriversi al regime pensionistico di quella cessionaria e sebbene questa facoltà di scelta fosse stata abolita con il D.lgs. 80/1998, per molto tempo i dipendenti pubblici hanno continuato ad esercitarla⁶¹. Attualmente, l'art. 3 del DPCM 30/11/2023 stabilisce che nei casi di mobilità volontaria il lavoratore debba passare al regime pensionistico dell'amministrazione di destinazione, mentre negli altri casi di mobilità egli conserva la facoltà scegliere l'inquadramento previdenziale di provenienza. Nell'ipotesi in cui un lavoratore iscritto ad un fondo di previdenza complementare venga trasferito in un'amministrazione aderente a un fondo di previdenza complementare

⁵⁹ L.Rocchi, "Note sul potere disciplinare in caso di passaggio diretto di personale e rilevanza penale del fatto addebitato" in Lavoro nella Pubblica Amministrazione del 2/2020, pagg. 175-176

⁶⁰ E.M.Mastinu, "La disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico in mobilità" in A.Boscati e A.Zilli (a cura di), "Il reclutamento nella Pubblica Amministrazione. Dall'emergenza alla nuova normalità", vol.2, Cedam, Milano, 2022, pag. 37

⁶¹ Ibidem pag. 42

differenti, egli può o trasferire nel nuovo fondo di previdenza i contributi già versati o mantenere la posizione assicurativa maturata presso l'amministrazione originaria pur non versando nuovi contributi. In quest'ultima ipotesi, le somme già versate resteranno congelate fino al momento del riscatto o della maturazione dei requisiti richiesti per la pensione integrativa⁶².

Mentre le controversie in materia di concorsi pubblici per assunzione sono di competenza del giudice amministrativo perché finalizzate alla costituzione *ex novo* di un rapporto di lavoro, quelle relative alla mobilità volontaria sono di competenza del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro perché attengono ad una mera modificazione soggettiva di un rapporto di lavoro già esistente⁶³.

Tale orientamento trova conferma nella giurisprudenza della Cassazione, la quale ha evidenziato come l'ambito amministrativo dell'attività della PA si esaurisca con l'approvazione della graduatoria del concorso pubblico. Tutte le attività successive di gestione e organizzazione del rapporto di lavoro vanno invece ricondotte nell'ambito privatistico e sono di competenza del giudice ordinario⁶⁴. La competenza di quest'ultimo non è messa in discussione nemmeno nei casi in cui il bando di mobilità preveda che il candidato debba sostenere esami o colloqui tipici di un concorso pubblico. Infatti, le diverse modalità scelte dall'amministrazione reclutante per selezionare i candidati alla mobilità non alterano la natura privatistica dell'istituto e non lo trasformano in una nuova assunzione mediante concorso⁶⁵. Da ciò si evince che l'atto di assunzione del lavoratore funge da spartiacque tra le materie di competenza delle due diverse giurisdizioni.

1.9 La mobilità temporanea: comando, distacco, avvalimento, collocamento fuori ruolo e mobilità compensativa

Gli strumenti di mobilità temporanea costituiscono una deroga al principio della tendenziale inamovibilità del lavoratore pubblico sancito dall'ultimo comma dell'art. 56 del D.P.R. 3/1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati

⁶² Ibidem pag. 44

⁶³ TAR Lazio sent. 8181 dell'11/5/2023 e Trib. Milano ord. 8855 del 6/8/2024

⁶⁴ Cass. sent. 27187 del 16/11/2017

⁶⁵ TAR Lazio Latina sent. 395 dell'11/7/2018

civili dello Stato) e nascono in risposta alla rigidità della vecchia disciplina amministrativa in materia di assunzioni e di organici per soddisfare tanto le esigenze di una circolazione più efficiente e flessibile dei dipendenti all'interno delle PA e di riduzione dei costi del personale, quanto le aspirazioni individuali dei lavoratori.

Tuttavia, accanto a una disciplina di base consolidata, nel corso degli anni il legislatore ha creato in maniera alquanto disorganica un gran numero di strumenti speciali di mobilità.

I primi strumenti di mobilità temporanea ad essere introdotti nell'ordinamento sono stati il comando e il collocamento fuori ruolo di cui agli artt. 56-59 del D.P.R. 3/1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato).

Tra le due figure c'è una notevole affinità perché entrambe prevedono lo spostamento temporaneo del lavoratore solo all'interno delle PA e per ragioni determinate e specifiche, quali *riconosciute esigenze di servizio o necessità di una speciale competenza* per il comando e *disimpegno di funzioni dello Stato o di altri enti pubblici* per il collocamento fuori ruolo.

Altrettanto evidenti sono però le differenze. La prima differenza riguarda l'interesse sotteso ai due istituti di mobilità temporanea, che dottrina e giurisprudenza hanno individuato in quello dell'amministrazione di destinazione per il comando e in quello dell'amministrazione che lo dispone per il collocamento fuori ruolo. La seconda differenza riguarda il rapporto tra amministrazione e lavoratore. Nel comando il dipendente viene temporaneamente assegnato a prestare servizio presso un'altra amministrazione o ente pubblico, continuando però ad appartenere all'amministrazione di provenienza. Si crea, cioè, una scissione tra il rapporto organico (o d'ufficio), che continua con l'amministrazione di provenienza, e il rapporto di servizio, che si instaura con l'amministrazione di destinazione nella quale il dipendente comandato è inserito sotto il profilo organizzativo-funzionale, gerarchico e disciplinare e sulla quale gravano i relativi oneri economici. Il lavoratore, insomma, continua a far parte dell'organico dell'amministrazione di provenienza e il suo posto non può essere occupato da altri né per concorso, né per mobilità. Nel collocamento fuori ruolo, invece, il lavoratore esce dall'organico dell'amministrazione di appartenenza e passa in soprannumero, così che il

suo posto rimane libero e può essere occupato da un altro dipendente per la durata del fuori ruolo⁶⁶.

Il comando (art. 56 del D.P.R. 3/1957 Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) è un istituto di carattere straordinario: la possibilità di disporre il comando di un impiegato presso altra amministrazione è prevista in via eccezionale e a fronte di esigenze dell'amministrazione di destinazione che ne giustificano l'adozione⁶⁷.

Nel comando l'accordo avviene tra le due amministrazioni (quella di appartenenza e quella di destinazione), senza che il dipendente possa esprimere la propria volontà negoziale. Ciò non esclude che l'amministrazione comandante, nell'ambito delle sue valutazioni discrezionali, possa coinvolgere il lavoratore interessato e, nelle more di adozione del provvedimento di comando, concedere l'immediato utilizzo dell'impiegato all'amministrazione che ha richiesto il comando⁶⁸. A rilevare, insomma, sono solo le esigenze dell'amministrazione di destinazione, mentre è irrilevante l'interesse del dipendente, la cui unica forma di tutela consiste nella possibilità di non aderire alla mobilità, motivando il rifiuto con l'incompatibilità tra la nuova assegnazione e le sue esigenze personali, lavorative o di salute⁶⁹.

L'istituto del comando si caratterizza per la temporaneità della destinazione finché persistono le esigenze che l'hanno causata e per la reversibilità perché il posto nell'organico dell'amministrazione di provenienza del dipendente comandato non viene soppresso. Esso si differenzia sia dal trasferimento, che comporta invece l'assegnazione definitiva del dipendente al nuovo ufficio, e sia dalla missione, in cui il dipendente è chiamato a svolgere la prestazione lavorativa per un breve arco di tempo in una sede

⁶⁶ M.Garattoni, *"Comando, distacco e altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità"* in *Lavoro nella Pubblica Amministrazione*, 2006, pagg. 845 e segg.

⁶⁷ L.Olivieri, *"Comando, distacco, avvalimento: nozione e differenze nella sentenza della Corte costituzionale"* su www.blogspot.com dell'11/11/2020

⁶⁸ M.Lucca e G.Zanon, *"L'istituto del comando: aspetti vecchi e nuovi alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e nell'evoluzione normativa del Comparto delle Autonomie Locali"*, su www.lexitalia.it, 2014

⁶⁹ L.Di Donna, *"Comando, distacco, avvalimento: nozione e differenze"* su www.neopa.it del 17/1/2023

diversa da quella abituale di servizio, ma sempre in favore dell'amministrazione di appartenenza⁷⁰.

Il D.lgs. 165/2001 (TUPI) contempla alcune fattispecie particolari di comando:

- l'art. 3 comma 2 *sexies* prevede che le PA per motivate esigenze organizzative possono utilizzare in assegnazione temporanea personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni;
- l'art. 23 bis comma 7 prevede che, 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 temporanea di personale presso altre PA o imprese private. La particolarità di tale fattispecie sta nella necessità di un protocollo di intesa tra le parti e dell'esistenza di progetti di interesse specifico dell'amministrazione e nella previsione dell'onere economico a carico del comandatario, anche nel caso di assegnazione temporanea a imprese private. Come nel comando classico, anche quando il comandatario sia un'impresa privata l'interesse rilevante è sempre quello della PA comandante⁷¹.

Il collocamento fuori ruolo (art. 58 D.P.R. 3/1957 Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) si ha quando il dipendente pubblico è chiamato a svolgere temporaneamente la sua prestazione presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza. L'impiegato viene collocato fuori di quest'ultima, cui continua tuttavia ad appartenere, conservando la qualifica e il diritto al rientro nella medesima una volta che sia venuta meno l'esigenza che ha determinato il collocamento. A differenza del comando, lo scopo di questa forma di mobilità è il soddisfacimento dell'interesse prevalente dell'amministrazione cui il lavoratore appartiene e la sua *ratio* è di consentire lo svolgimento di funzioni che richiedono precise competenze e professionalità già presenti in altra amministrazione che svolge funzioni

⁷⁰ "Assegnazione temporanea: comando e distacco" su www.studiolegalecaruso.it

⁷¹ L.Fadda, "Il comando" su www.luigifadda.it del 29/1/2024

analoghe a quella di appartenenza⁷². Come il comando, anche il collocamento fuori ruolo incide sul rapporto di servizio, che si instaura temporaneamente con un ente diverso da quello di provenienza, senza modificare il rapporto organico (o d'ufficio) in quanto l'amministrazione di appartenenza è tenuta a lasciare scoperto il posto dell'impiegato fuori ruolo e continua a farsi carico della spesa per quest'ultimo. Il collocamento fuori ruolo è disposto con decreto dei Ministri competenti, sentito l'impiegato⁷³.

A differenza delle due forme di mobilità temporanea viste finora (comando e collocamento fuori ruolo), il distacco non è disciplinato dalla legislazione del pubblico impiego e tuttavia ha una certa diffusione nella prassi amministrativa. In esso il dipendente viene temporaneamente assegnato ad altro ufficio della stessa amministrazione di appartenenza. Nel distacco, quindi, non c'è alcuna scissione tra rapporto organico (o d'ufficio) e rapporto di servizio, che continuano con la stessa amministrazione⁷⁴, nella quale non si crea alcuna vacanza di posto giacché la posizione resta a disposizione del dipendente distaccato. In questo caso a rilevare sono solo le esigenze dell'amministrazione di appartenenza, mentre è irrilevante l'interesse del dipendente, la cui unica forma di tutela consiste nella possibilità di non aderire⁷⁵.

Comando e distacco sono le forme di mobilità attraverso le quali le amministrazioni si scambiano temporaneamente personale per soddisfare proprie esigenze organizzative di formazione del dipendente (l'amministrazione cedente) e di copertura di fabbisogni specifici (l'amministrazione ricevente), anche se nella realtà dietro gli episodi di comando e distacco vi è molto spesso anche uno specifico interesse del dipendente⁷⁶.

La distinzione tra i due istituti non risulta sempre chiara anche perché nella prassi amministrativa il termine distacco viene spesso utilizzato in senso atecnico per indicare situazioni che rientrano più propriamente nel comando e nell'avvalimento (vedi infra).

⁷² M.Garattoni, *"Comando, distacco e altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità"* in *Lavoro nella Pubblica Amministrazione*, 2006, pagg. 845 e segg.

⁷³ dal sito www.siulp.it del 21/10/2023

⁷⁴ L.Olivieri, *"Comando, distacco, avvalimento: nozione e differenze nella sentenza della Corte costituzionale"* su www.blogspot.com dell'11/11/2020

⁷⁵ L.Di Donna, *"Comando, distacco, avvalimento: nozione e differenze"* su www.neopa.it del 17/1/2023

⁷⁶ P.Mastrogiuseppe e C.Vignocchi, *"Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico impiego"* in Aran, *Occasional paper* dell'1/2012, pag. 9

La giurisprudenza ha cercato di individuare il criterio di differenziazione tra le due fattispecie nell'interesse preminente, che sarebbe quello dell'amministrazione di destinazione nel comando e quello dell'amministrazione di appartenenza nel distacco, mentre l'interesse del lavoratore avrebbe un ruolo del tutto secondario⁷⁷.

L'art.6 del D.L. 36/2022 ha introdotto importanti limitazioni all'utilizzo del comando e del distacco nel pubblico impiego, stabilendo un tetto massimo del 25% dei posti non coperti tramite mobilità volontaria. Tale limite non si applica ai dirigenti e ai dipendenti chiamati a partecipare ad organi istituiti da leggi o regolamenti che coinvolgono personale di amministrazioni diverse.

Il distacco di diritto pubblico non va confuso con l'omonimo istituto privatistico regolato dall'art. 3 comma 1 del D.lgs. 276/2003, che si ha quando un datore di lavoro per soddisfare un proprio interesse pone temporaneamente uno o più dipendenti a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa. La separazione tra datore di lavoro (distaccante) ed effettivo beneficiario della prestazione lavorativa (distaccatario) è consentita a condizione che continui ad operare la causa del contratto di lavoro con il distaccante e che sussista un preciso interesse di quest'ultimo. In altri termini, l'istituto privatistico mira a realizzare un interesse proprio del datore di lavoro, che consente di qualificare il distacco come un suo atto organizzativo comportante una mera modifica temporanea della modalità di esecuzione della prestazione lavorativa. Per tale motivo, esso non necessita né di una previsione contrattuale che lo autorizzi, né dell'assenso preventivo del lavoratore distaccato, che è tenuto ad eseguire la sua prestazione altrove in osservanza del dovere di obbedienza ex art. 2104 cod. civ.⁷⁸.

Nell'avvalimento un'amministrazione, anziché istituire una struttura *ad hoc* per espletare una specifica funzione ad essa assegnata, si avvale semplicemente degli uffici di un altro ente, al quale non viene delegata la funzione. Anche in questo caso non si verifica alcuna

⁷⁷ Cass. sent. 17768 dell'8/9/2015 e 18460 del 29/8/2014 e V.Orpello, *"Il comando nel pubblico impiego: una prospettiva giuridica sulle assegnazioni temporanee e i relativi oneri economici"*, su Labor il lavoro nel diritto, 2024

⁷⁸ L.Fadda, *"Il comando"* su www.luigifadda.it del 29/1/2024

scissione tra rapporto organico (o d'ufficio) e rapporto di servizio perché il personale dell'ente che fornisce la struttura resta a tutti gli effetti incardinato in quest'ultimo⁷⁹.

La mobilità compensativa (o per interscambio) regolata dall'art. 7 D.P.C.M. 325/1988 prevede che i dipendenti pubblici appartenenti a settori diversi ma con identico profilo professionale e uguali mansioni possono scambiarsi tra loro facendo richiesta alla rispettiva amministrazione di appartenenza. Poiché tale forma di mobilità temporanea non priva nessuna delle due amministrazioni coinvolte di unità lavorative, una richiesta di mobilità compensativa ha maggiori probabilità di successo rispetto a una di mobilità volontaria. Inoltre, dello scambio di sedi lavorative traggono beneficio sia le amministrazioni, che acquisiscono lavoratori vicini al loro territorio, che i dipendenti, i quali riducono i tempi di percorrenza per raggiungere il posto di lavoro⁸⁰.

Con riferimento al trattamento economico del dipendente comandato o collocato fuori ruolo, l'art. 57 D.P.R. 3/1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) distingue a seconda che l'organizzazione di destinazione sia un'amministrazione statale, nel qual caso il trattamento economico rimane a carico dell'ente di appartenenza, ovvero un ente pubblico, nel qual caso è a carico dell'amministrazione di destinazione. Tuttavia, tale distinzione non è riproposta dai contratti collettivi, i quali attribuiscono gli oneri del personale in temporanea utilizzazione presso altre amministrazioni a queste ultime con il meccanismo del rimborso *ex post* all'amministrazione di appartenenza, la quale è tenuta ad anticiparli per tutta la durata del comando, distacco o collocamento fuori ruolo. Tale regola appare del resto coerente con la *ratio* degli istituti di mobilità temporanea di realizzare l'interesse prevalente dell'amministrazione di destinazione che fruisce della prestazione lavorativa⁸¹.

⁷⁹ L.Olivieri, "Comando, distacco, avvalimento: nozione e differenze nella sentenza della Corte costituzionale" su www.blogspot.com dell'11/11/2020

⁸⁰ G.Fiorillo e C.Lombardi, "Assegnazione temporanea dei dipendenti degli Enti locali" su www.filodiritto.it del 7/6/2022

⁸¹ M.Garattoni, "Comando, distacco e altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità" in *Lavoro nella Pubblica Amministrazione*, 2006, pagg. 845 e segg.

1.10 Considerazioni

L'evoluzione del quadro normativo di riferimento dimostra chiaramente come l'istituto della mobilità nel pubblico impiego, introdotto nel nostro ordinamento per rispondere all'esigenza di maggior efficientamento dell'azione della PA sia in ottica organizzativa (migliore distribuzione delle risorse umane tra gli uffici e sul territorio) che economica (contenimento della spesa per nuove assunzioni e reclutamento nel quadro della *spending review*), sia via via diventato anche uno strumento a tutela dei diritti e delle aspettative dei lavoratori in un contesto di progressiva privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Nonostante il crescente *favor* manifestato dal legislatore nei confronti di una maggiore mobilità dei dipendenti pubblici, difficoltà organizzative dovute a procedure spesso complesse e non sempre idonee a perseguire una reale flessibilità nella gestione delle risorse umane hanno di fatto ostacolato la diffusione di un'effettiva politica di mobilità del personale, che avrebbe sicuramente aiutato a superare lo stereotipo dell'immobilismo della PA. È prevalso, invece, il ricorso a forme di mobilità temporanea (comando e distacco) gestite fuori da un disegno di programmazione organica di passaggi di personale tra amministrazioni.

In realtà non sono mancati segnali di un cambio di passo in direzione di un utilizzo più moderno e dinamico della mobilità, come l'introduzione nel 2017 Piani Triennali dei Fabbisogni di Personale (PTFP) che hanno aperto la strada a una gestione strategica delle risorse umane, ma l'istituto continua a rimanere legato ad alcuni vincoli (per esempio, il rilascio del *nulla osta*) che ne impediscono una più larga diffusione.

L'impressione che se ne trae insomma è che, pur riconoscendo le buone intenzioni del legislatore tradotte in ripetuti aggiornamenti e aggiustamenti normativi succedutisi nel tempo, l'istituto della mobilità non abbia ancora espresso in pieno le sue potenzialità che, come vedremo meglio nel quarto e ultimo capitolo, potrebbero contribuire a migliorare l'attrattività del pubblico impiego agli occhi dei giovani, favorendo quel ricambio generazionale di cui la PA ha urgente bisogno.

CAPITOLO II

LA MOBILITÀ INTERNAZIONALE E LA MOBILITÀ ALL'ESTERO. ALCUNE ESPERIENZE.

2.1 La mobilità internazionale

I programmi di mobilità per lo scambio di dipendenti pubblici tra amministrazioni sono piuttosto frequenti negli Stati membri dell'Unione Europea e riguardano principalmente scambi con le amministrazioni di altri Paesi dell'U.E. o con le istituzioni europee. Nonostante la loro larga diffusione, questi programmi coinvolgono ancora un numero limitato di dipendenti pubblici. Gli Stati europei più attivi nella mobilità internazionale sono Francia, Germania e Paesi scandinavi, questi ultimi grazie ad uno specifico programma di mobilità tra i Paesi nordici.

La normativa italiana favorisce e incentiva gli scambi internazionali di esperienze amministrative consentendo ai pubblici dipendenti di prestare temporaneamente servizio all'estero presso gli Stati membri dell'Unione Europea, le istituzioni europee, le organizzazioni internazionali e gli altri Stati con cui l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione sulla base di specifici accordi di reciprocità.

Il primo riferimento normativo è la Legge 1114/1962, la quale prevede la possibilità di collocamento fuori ruolo del dipendente pubblico che assuma un impiego o un incarico temporaneo presso enti o organismi internazionali o eserciti funzioni presso Stati esteri. Il collocamento, autorizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e disposto con decreto dell'amministrazione interessata d'intesa con il Ministero degli Esteri e con il MEF, deve avere una durata non inferiore a sei mesi (rinnovabili) e coinvolgere non oltre cinquecento unità. Dalla data di decorrenza del collocamento fuori ruolo del dipendente cessa il trattamento economico a carico dello Stato italiano.

Il secondo riferimento normativo è l'art. 32 del TUI, il quale prevede che un dipendente pubblico possa essere distaccato temporaneamente in qualità di Esperto Nazionale Distaccato (END) negli Stati dell'Unione Europea con cui l'amministrazione di provenienza ha stipulato accordi di reciprocità, presso organi della stessa Unione Europea o presso altre organizzazioni internazionali. L'istituto consente all'END, normalmente un funzionario esperto nel proprio settore professionale in servizio retribuito presso una PA

centrale, regionale o locale, di realizzare un'esperienza lavorativa e professionale presso l'U.E. permettendo allo stesso tempo a quest'ultima di beneficiare di conoscenze ed esperienze professionali qualificate. Per essere distaccato, l'END deve essere in servizio presso la propria amministrazione da almeno 12 mesi e deve aver maturato un'esperienza professionale di almeno tre anni a tempo pieno nell'esercizio di funzioni amministrative. È richiesta una conoscenza approfondita di una delle lingue dell'U.E. ed una conoscenza soddisfacente di un'altra lingua comunitaria.

Durante il distacco l'istituzione o l'organismo estero ospitante non diviene datore di lavoro dell'END, il quale resta alle dipendenze della propria amministrazione di origine, che deve rilasciare apposito *nulla osta* dal quale risulti l'esplicito assenso al distacco del funzionario, garantirne la retribuzione economica, le prestazioni di sicurezza sociale e lo svolgimento della carriera professionale, mentre l'istituzione o l'organismo ospitante si fa carico dell'assicurazione per infortuni sul lavoro. L'END esercita le sue funzioni a tempo pieno esclusivamente nell'interesse dell'istituzione o organismo estero ospitante ed è gerarchicamente inquadrato nel servizio cui è assegnato⁸².

La durata del distacco, che può coinvolgere un massimo di trecento unità, va da sei mesi a due anni, prorogabili per altri due. L'esperienza lavorativa maturata all'estero costituisce titolo preferenziale per l'accesso a posizioni economiche superiori o a progressioni di carriera all'interno della PA italiana⁸³.

Nell'ambito della mobilità internazionale si colloca anche il programma di formazione per Esperti Nazionali in Formazione Professionale (ENFP) promosso dalla Commissione Europea per offrire ai funzionari delle PA centrali, regionali o locali dei Paesi membri una conoscenza delle politiche e dei metodi di lavoro della Commissione Europea attraverso un'esperienza pratica del lavoro quotidiano nei vari servizi e per permettere loro di utilizzare le conoscenze acquisite al rientro nelle rispettive amministrazioni nazionali.

Il programma di formazione professionale è organizzato con cadenza semestrale ed ha una durata dai tre ai cinque mesi, non rinnovabile né prorogabile. Chi vi partecipa

⁸² dal sito www.esteri.it

⁸³ dai siti www.pasemplice.it e www.funzionepubblica.gov.it

continua ad essere remunerato dalla propria amministrazione di appartenenza ed è accolto nei servizi della Commissione senza ricevere alcun compenso aggiuntivo, rimborso o indennità. L'ente di appartenenza si fa inoltre carico delle prestazioni di sicurezza sociale e dell'assicurazione per gli infortuni sul lavoro⁸⁴.

Benché esista da tempo, il programma ENFP è poco conosciuto e pubblicizzato in Italia a differenza di quanto avviene in altri Paesi, dove la partecipazione è incoraggiata anche con un sostegno economico a copertura dei costi di viaggio e di soggiorno a Bruxelles.

Prima di passare in rassegna alcuni esempi di mobilità all'estero, vale la pena evidenziare la crescente importanza che la mobilità del personale ha assunto all'interno della Commissione Europea la quale, al pari di una tipica organizzazione del settore pubblico, presenta una struttura gerarchica al cui interno i compiti sono suddivisi tra i circa 32.000 dipendenti in base alle competenze specialistiche e al *background* professionale. Il sistema di rotazione introdotto all'epoca della Commissione Prodi (1999-2004) per i dirigenti senior (direttori e direttori generali) prevede che essi possano cambiare posizione dopo 5 anni e sono obbligati a farlo dopo 7. Le regole per la mobilità dei dirigenti intermedi (capi unità) introdotte nel 2016 prevedono la copertura del ruolo per almeno 2 anni, la rotazione dopo un periodo che va tra 5 e 7 anni e il trasferimento in altra direzione generale dopo 10 anni. A differenza dei livelli più alti del personale, dove la mobilità è obbligatoria, nelle altre fasce la mobilità è fortemente incoraggiata dalla nuova strategia per le risorse umane lanciata nel 2022, ma è rimasta a livelli bassi⁸⁵.

2.2 La mobilità all'estero

Secondo i dati OCSE aggiornati al 2022, la mobilità dei dipendenti pubblici è prevista negli ordinamenti della maggior parte dei Paesi e generalmente non è né obbligatoria né raccomandata. Essa è obbligatoria in soli tre Paesi (Austria, Giappone e Costa Rica) per la maggioranza dei dipendenti pubblici e in soli cinque Paesi (Spagna, Paesi Bassi,

⁸⁴ dal sito www.esteri.it

⁸⁵ F.P.Vantaggiato, Z.Murdoch, H.Kassim, B.Geys e S. Connolly, “*Intraorganizational mobility and employees' work-related contact patterns: evidence from panel data in the European Commission*” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, 2024, pag. 601

Canada, Giappone e Costa Rica) per i dipendenti pubblici di alto livello, mentre è raccomandata in dieci Paesi per la maggioranza dei dipendenti pubblici e in tredici Paesi per i dipendenti pubblici di alto livello⁸⁶.

2.3 La mobilità all'estero: Francia

La PA francese è suddivisa in tre funzioni principali:

- i servizi statali (FPE), che comprendono i dipendenti dello Stato e dei suoi enti pubblici, come le amministrazioni centrali, regionali e dipartimentali;
- i servizi territoriali (FPT), che comprendono i dipendenti di Regioni, dipartimenti, Comuni e dei loro enti pubblici;
- i servizi ospedalieri (FPH), che comprendono i dipendenti delle strutture sanitarie pubbliche (ospedali, residenze per anziani, disabili, bambini, ecc.) ad esclusione dei medici.

Al 31/12/2023 nella PA francese erano impiegati circa 5,8 milioni di dipendenti (pari al 20% circa della popolazione attiva), di cui il 44% nella FPE, il 35% nella FPT e il 21% nella FPH⁸⁷. Non tutti gli impiegati della PA sono però dipendenti pubblici in senso stretto in quanto bisogna distinguere tra:

- funzionari pubblici (66% circa del totale), assunti per concorso, soggetti a un regime di diritto pubblico e suddivisi in tre categorie (A, B e C) con stipendi generalmente più alti e prospettive di carriera più stabili e prevedibili;
- funzionari assimilati o a contratto (22% del totale), assunti senza concorso in strutture come Poste, esercito, ecc. con contratti privati a tempo determinato o indeterminato per esigenze non permanenti, progetti o operazioni specifiche, con stipendi generalmente più bassi e minori prospettive di carriera⁸⁸. La Legge 2019-828 del 6/8/2019 ha esteso l'impiego di personale a contratto nella PA alla luce anche dell'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato del principio di

⁸⁶ OCSE, *"Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service"*, OECD Publishing, Parigi, 2023, pag. 22

⁸⁷ *Institut national de la statistique et des études économiques*

⁸⁸ *"Qual è la differenza tra un dipendente pubblico e un dipendente pubblico assimilato?"* su www.formation-publique.com

parità di accesso al pubblico impiego, garantito dall'art.6 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789.

L'art. 14 della Legge 83-634 del 13/7/1983 (Statuto Generale dei dipendenti pubblici), prevedendo che *“L'accesso dei funzionari dello Stato, territoriali e ospedalieri alle altre due funzioni pubbliche, nonché la loro mobilità nell'ambito di ciascuna di queste tre funzioni pubbliche, costituiscono garanzie fondamentali della loro carriera. A tal fine, l'accesso [...] avviene mediante distacco seguito, se del caso, da integrazione oppure mediante integrazione diretta”*, ha di fatto riconosciuto a tutti i dipendenti pubblici francesi un vero e proprio diritto alla mobilità nelle tre funzioni in cui è divisa la PA.

L'amministrazione di appartenenza non può opporsi alla richiesta di mobilità presentata da un suo funzionario con il consenso dell'amministrazione ospitante e con un preavviso di almeno tre mesi. Passati due mesi dal ricevimento della richiesta, il silenzio dell'amministrazione di appartenenza costituisce accettazione (principio del silenzio-assenso). Il dipendente in mobilità conserva il diritto a mantenere il suo grado, ma non il suo incarico nell'amministrazione di destinazione che, nell'interesse del servizio, può modificare le mansioni assegnate al lavoratore, il quale nel corso della sua carriera potrà quindi essere chiamato a svolgere diversi incarichi corrispondenti al suo grado⁸⁹.

La Legge 2009-972 del 3/8/2009 segna un significativo passo avanti nella modernizzazione della gestione delle risorse umane della PA francese grazie all'introduzione di regole più semplici e flessibili volte ad abbattere le barriere tra amministrazioni e ad ampliare le possibilità dei dipendenti pubblici di accedere alla mobilità. Tra le principali novità vi sono la possibilità per i dipendenti civili di chiedere il distacco anche presso enti militari (prima esclusi), la possibilità per il personale distaccato da almeno cinque anni di essere integrato nell'amministrazione ospitante se questa lo desidera, il riconoscimento della promozione ottenuta durante il distacco al ritorno nell'amministrazione di provenienza, il divieto per l'amministrazione di appartenenza di opporsi alla richiesta di mobilità presentata con preavviso di tre mesi, fatte salve le esigenze di servizio (per es. rischio di interruzione del servizio pubblico) e l'obbligo per l'organizzazione alla quale sia stata trasferita l'attività di un soggetto pubblico di assumere tutto il personale interessato proponendo un nuovo contratto che

⁸⁹ “Mobilità” su www.cdg45.fr

comprenda le principali clausole del vecchio. Sotto l'aspetto economico, la legge ha rimosso il limite massimo di aumento degli stipendi per i dipendenti pubblici distaccati, ha introdotto un'indennità di mobilità temporanea di max euro 10.000,00 per chi accetta un impiego di almeno tre anni presso un'amministrazione con difficoltà di reclutamento (per es. in sedi disagiate), un bonus di max euro 15.000,00 in favore dei dipendenti trasferiti per ristrutturazione del loro servizio, un'indennità supplementare per quelli che perdono un incarico di responsabilità e un'indennità di partenza volontaria (o di separazione) per chi si dimette per intraprendere una nuova carriera.

Infine, è stato istituito l'Ufficio Interministeriale per l'Impiego Pubblico (BIEP) per consentire ai dipendenti di informarsi sui posti di lavoro vacanti offerti da tutti i ministeri ed enti pubblici⁹⁰. Il sito *Place de l'emploi* introdotto nel 2019 elenca tutte le offerte di lavoro dei tre settori della PA francese⁹¹.

La mobilità dei dipendenti pubblici in Francia può essere:

- funzionale o strutturale (cambiamento di posizione, professione o ambito di attività all'interno della stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse per promuovere lo sviluppo professionale dei dipendenti attraverso l'acquisizione di nuove competenze o il contributo di esperienze diverse);
- geografica (cambiamento del luogo di lavoro per una distribuzione più equilibrata del personale in base alle esigenze della PA);
- lavorativa o categoriale (cambiamento del contesto lavorativo in cui il dipendente esercita le sue funzioni – per es. prefetture, enti pubblici, enti locali, strutture sanitarie, amministrazioni centrali, ecc. – per esplorare nuove aree di attività, promuovere l'innovazione, sviluppare competenze interfunzionali e portare esperienze diverse nei vari dipartimenti della PA);
- interna allo stesso datore di lavoro pubblico o esterna tra diversi ministeri o settori della PA.

⁹⁰ “La legge sulla mobilità dei dipendenti pubblici” su www.fonction-publique.gouv.fr

⁹¹ dal sito www.economie.gouv.fr

La Legge 2019-828 del 6/8/2019 relativa alla trasformazione della PA ha introdotto le Linee Guida di Gestione (LDG) con le quali ogni amministrazione determina la strategia pluriennale delle risorse umane e stabilisce gli orientamenti generali in materia di mobilità dei dipendenti pubblici chiarendo i criteri per l'esame delle domande di mobilità, introducendo meccanismi di sostegno e prevedendo durate minime o massime nelle aree caratterizzate da scarsa attrattività o basso tasso di mobilità.

Tipologie di mobilità:

- trasferimento → il dipendente cambia posizione o luogo di lavoro all'interno della stessa amministrazione di uno dei tre servizi pubblici (statale, territoriale o ospedaliero) conservando l'inquadramento e l'anzianità di servizio. Questo tipo di mobilità è riservata ai dipendenti pubblici a tempo indeterminato e può essere motivata da esigenze di servizio, aspirazioni professionali del lavoratore o ricongiungimento familiare;
- posizione di attività normale (NAP) → il dipendente esercita le sue funzioni in un dipartimento ministeriale o ente pubblico diverso da quello di appartenenza;
- disposizione → il dipendente, pur rimanendo inquadrato nell'organico dell'amministrazione di appartenenza, esercita le sue funzioni presso altre amministrazioni o enti pubblici dello Stato, istituzioni dell'Unione Europea, organizzazioni internazionali, Stati esteri o nel settore privato;
- distacco su richiesta → il dipendente chiede di essere collocato per un periodo di tempo determinato (da sei mesi a cinque anni) fuori dell'amministrazione di appartenenza presso altri enti o amministrazioni della stessa categoria e di livello comparabile. Questo tipo di mobilità è riservata ai dipendenti pubblici a tempo indeterminato e al termine del distacco il dipendente può essere reintegrato nell'amministrazione di provenienza oppure chiedere una proroga del distacco o l'integrazione nell'amministrazione ospitante;
- distacco d'ufficio (trasferimento di attività) → qualora l'attività di un'amministrazione venga trasferita a un ente privato nell'ambito di un piano di ristrutturazione, il dipendente può essere distaccato automaticamente presso la nuova organizzazione su richiesta del datore di lavoro. Si tratta comunque di un tipo di mobilità temporaneo e non definitivo. Se l'incarico del dipendente non è

incluso nel trasferimento, egli viene assegnato a un incarico vacante corrispondente al suo grado o potrà beneficiare delle misure di sostegno previste per i dipendenti pubblici il cui posto di lavoro venga soppresso a seguito ristrutturazione;

- distacco per fornitura di servizio pubblico → il dipendente lavora fuori della propria amministrazione perché messo temporaneamente a disposizione di altra/e amministrazione/i sulla base di un accordo di distacco stipulato tra le stesse con il consenso dell'interessato per una durata massima di tre anni, prorogabile senza limiti per periodi di tre anni. Il lavoratore continua ad essere inquadrato e retribuito dall'amministrazione di provenienza (può ricevere uno stipendio aggiuntivo da quella ospitante), conservando diritti e garanzie già maturati, e al termine del distacco viene riassegnato al suo precedente impiego nell'amministrazione di origine o a un impiego corrispondente al suo grado;
- integrazione diretta → il dipendente chiede di passare da un'amministrazione ad un'altra della stessa categoria e di livello comparabile dello stesso settore o di altro settore della PA, senza preventivo distacco. Questo tipo di mobilità è riservata ai dipendenti pubblici a tempo indeterminato, può essere subordinata al possesso di titoli o diplomi (per es. infermieri, medici ed educatori) e non consente l'accesso ad organi statali giurisdizionali (tribunali amministrativi, Corte dei conti e Consiglio di Stato);
- disponibilità → il dipendente cessa temporaneamente l'esercizio delle sue funzioni e abbandona la sua amministrazione senza percepire lo stipendio, ma conservando determinati diritti e garanzie previsti dalla legge. Le motivazioni di questo tipo di mobilità sono in genere personali/familiari⁹².

Il Titolo I della Legge 83-634 del 13/7/1983 (Statuto Generale dei dipendenti pubblici) prevede tre modalità per l'accesso dei dipendenti pubblici alla mobilità:

- distacco → è la forma di mobilità che consente al dipendente a tempo indeterminato di esercitare le sue funzioni presso altre amministrazioni o enti della stessa categoria e di livello comparabile, restando temporaneamente fuori

⁹² “La mia mobilità” su www.fonction-publique.gouv.fr e “Mobilità nella Pubblica Amministrazione: quali sono le possibilità?” su www.capital.fr

dall'amministrazione di appartenenza. Questa forma di mobilità orizzontale che può comportare, se necessario, anche quella geografica, può essere seguita dall'integrazione del lavoratore nell'organizzazione ospitante;

- concorso interno → è la forma di mobilità verticale che consente al dipendente di accedere ad un livello di inquadramento superiore e comporta il più delle volte anche un cambiamento dell'amministrazione datrice di lavoro (mobilità orizzontale);
- promozione interna → è la forma di mobilità verticale che consente al dipendente di accedere ad un organo superiore (avanzamento di carriera).

Oltre a quelle sopra elencate, esistono altre modalità di accesso alla mobilità previste dallo Statuto Generale dei dipendenti pubblici dell'Unione Europea.

- mobilità geografica → comporta il trasferimento del dipendente;
- cambio di residenza amministrativa → disposto su richiesta del dipendente o nell'interesse dell'amministrazione, non comporta l'uscita del lavoratore dalla sua organizzazione;
- disposizione → consente al dipendente di svolgere le sue funzioni presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, nella quale egli rimane e dalla quale continua ad essere retribuito⁹³.

Nel 2022 (ultimo dato disponibile) in Francia la mobilità ha interessato 397.100 dipendenti pubblici, pari al 7,4% di quelli in servizio l'anno precedente (nello stesso anno il dato riferito all'Italia è di 83.534 unità, pari al 2,86%). La funzione della PA francese maggiormente attiva nella mobilità è stata la FPE con l'11,4% dei dipendenti in servizio l'anno precedente, seguita dalla FPH con il 5,4% e dalla FPT con il 4,2%. Il fenomeno ha coinvolto più le donne (68% del totale) che gli uomini (32% del totale) ed ha interessato per una quota del 25% dipendenti di età inferiore a 30 anni a conferma del fatto che essa è considerata dagli impiegati più giovani un valido mezzo di crescita professionale e di acquisizione di nuove competenze⁹⁴.

⁹³ A.Pauron, "Mobilità dei dipendenti statali a tempo indeterminato" in Economia e statistica n°369-370, 2003 pag. 96

⁹⁴ "Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024" del Ministère de l'Action Publique, de la Fonction Publique et de la Simplification

2.4 La mobilità all'estero: Germania

In Germania il pubblico impiego ha una struttura federale, con le funzioni pubbliche distribuite tra Governo centrale, Stati federali (*Länder*) e amministrazioni locali. Al 30/6/2023 la PA tedesca impiegava 5,27 milioni di dipendenti (pari a poco più del 10% della popolazione attiva), di cui il 10% nel governo centrale (ministeri, tribunali federali, amministrazione finanziaria, Agenzia federale per gli immobili, ferrovie federali, società, istituzioni e fondazioni pubbliche giuridicamente indipendenti sotto la supervisione del Governo federale), il 50% nei *Länder*, il 33% nelle amministrazioni locali e il 7% nelle istituzioni di previdenza sociale e nell'agenzia federale per l'impiego⁹⁵.

Anche in Germania i rapidi cambiamenti in corso nella PA hanno aumentato la consapevolezza della necessità di una maggiore mobilità del pubblico impiego in termini di competenze e di ubicazione per sfruttare al meglio le risorse umane del servizio pubblico. La mobilità geografica è possibile, ma può comportare differenze salariali e normative poiché ogni *Länder* può avere regolamenti diversi per i dipendenti pubblici. Questi ultimi si dividono in due categorie:

- *Beamte* (funzionari pubblici) sono assunti a tempo indeterminato, difficilmente licenziabili e soggetti a regole di mobilità specifiche. Hanno ampia possibilità di mobilità volontaria tra amministrazioni pubbliche dello stesso livello (federale o regionale), mentre il trasferimento tra diversi livelli di governo risulta più complicato. In caso di mobilità obbligatoria per ristrutturazione o ridimensionamento delle amministrazioni, possono essere ricollocati in altre amministrazioni conservando diritti e anzianità;
- *Tarifbeschäftigte* (impiegati a contratto) sono regolati dai contratti collettivi di lavoro, che disciplinano anche la mobilità volontaria, spesso soggetta a negoziazioni individuali. In caso di mobilità obbligatoria per ristrutturazione o ridimensionamento delle amministrazioni, possono essere licenziati, ma le amministrazioni cercano soluzioni alternative come il prepensionamento o il reinserimento in altri ruoli.

⁹⁵ “Rapporto sul servizio pubblico federale” del Bundesministerium des Innern und für Heimat su dati dell'Ufficio Federale di Statistica, pag. 9

La Legge del 5/2/2009 sul servizio civile federale (*BBG*) e quella del 17/6/2008 sullo status dei dipendenti pubblici nei *Länder* (*BeamtStG*) disciplinano le seguenti forme di mobilità del pubblico impiego:

- distacco → trasferimento temporaneo del dipendente presso un altro dipartimento della stessa o di altra amministrazione, mantenendo però l'affiliazione all'amministrazione di provenienza. È previsto anche in forma parziale se il lavoratore viene distaccato solo per una parte del suo orario di lavoro e in questo caso il distaccato continua a dedicare parte del suo orario di lavoro settimanale al dipartimento o amministrazione in cui lavorava prima. Il distacco viene spesso utilizzato quando un'amministrazione si trova a dover gestire improvvisamente un carico di lavoro molto elevato e si deve ricorrere al personale di altre amministrazioni. Richiede il consenso sia dell'amministrazione di provenienza che di quella di destinazione e anche del dipendente qualora duri più di due anni e sia disposto presso un'altra amministrazione. Il consenso del dipendente non è richiesto se egli va ad occupare una posizione con lo stesso stipendio base finale e il distacco non dura oltre 5 anni. Se ha una durata superiore a sei mesi, il distacco dev'essere approvato dal *Personalrat* (Consiglio del Personale). Al lavoratore distaccato si applicano la normativa dell'amministrazione ricevente in materia di diritti e doveri del dipendente pubblico e quella dell'amministrazione di provenienza in materia di pagamento della retribuzione, prestazioni sanitarie e pensioni. Anche se questa forma di mobilità temporanea prevede generalmente che il dipendente distaccato ritorni prima o poi al suo luogo di lavoro originario, nulla vieta che alla scadenza il distacco possa essere sostituito da un trasferimento permanente, anzi nella pratica viene spesso utilizzato deliberatamente per preparare un trasferimento. Le forme di tutela a disposizione del lavoratore contro un distacco d'ufficio sono la procedura di opposizione e l'azione legale di annullamento innanzi al tribunale amministrativo. Tuttavia, né l'una né l'altra hanno efficacia sospensiva del provvedimento di distacco, che pertanto il dipendente è tenuto almeno inizialmente ad accettare;
- trasferimento → assegnazione permanente del dipendente ad un altro dipartimento della stessa o di altra amministrazione. Può essere disposto su richiesta dell'interessato per motivi personali (familiari, di salute o logistici) oppure senza

il suo consenso per motivi d'ufficio, ma a condizione che il nuovo incarico comporti uno stipendio base finale almeno pari all'incarico precedente. Il trasferimento è disposto dall'amministrazione di provenienza in accordo con quella di destinazione. Il trasferimento per motivi d'ufficio trova la sua giustificazione nel generico dovere di obbedienza del lavoratore nei confronti del proprio datore di lavoro ai sensi del § 62 comma 1 della *BBG* e del § 35 della *BeamStG*, per cui ogni dipendente pubblico è consapevole di poter essere trasferito in qualsiasi momento e degli eventuali inconvenienti che potrebbero derivarne. Tuttavia, il trasferimento è soggetto ad approvazione del *Personalrat*, il quale può rifiutare il consenso qualora comporti un peggioramento delle prospettive di carriera del dipendente o qualora dimostri che la sua partenza comporterà oneri aggiuntivi ingiustificati per gli altri colleghi o comprometterà il clima lavorativo nell'amministrazione di provenienza. Anche contro il trasferimento d'ufficio le forme di tutela a disposizione del lavoratore sono la procedura di opposizione e l'azione legale di annullamento innanzi al tribunale amministrativo, ma né l'una né l'altra hanno efficacia sospensiva del provvedimento di trasferimento, che pertanto il dipendente è tenuto almeno inizialmente ad accettare;

- assegnazione (o incarico) → sottotipo di distacco temporaneo del dipendente ad un impiego corrispondente al proprio ufficio presso un ente pubblico o un'altra istituzione, anche privata, se l'interesse pubblico lo richieda. Al lavoratore viene concesso un periodo di aspettativa pari alla durata dell'assegnazione al fine di poter assumere un altro incarico. È disposta con il consenso dell'interessato e, come per il distacco e il trasferimento, necessita dell'approvazione del *Personalrat*. Gli strumenti di tutela contro un'assegnazione non voluta sono gli stessi visti in precedenza per il distacco e il trasferimento;
- ricollocazione → trasferimento permanente o temporaneo del dipendente ad un altro incarico o ufficio della stessa amministrazione d'appartenenza. È disposta discrezionalmente da quest'ultima senza il preventivo consenso dell'interessato, tenendo però in considerazione l'impatto del trasferimento sulla carriera professionale del dipendente e sulla sua vita privata. Tale forma di mobilità non è regolata dalla legge, ma si giustifica con il generico dovere di obbedienza del

lavoratore nei confronti del proprio datore di lavoro ai sensi del § 62 comma 1 della *BBG* e del § 35 della *BeamtStG*, per cui al datore di lavoro viene riconosciuto il diritto di trasferire i dipendenti pubblici, anche se ciò comporta un cambiamento del luogo di lavoro. Necessita dell'approvazione del *Personalrat* se ha durata superiore a tre mesi e comporta un cambiamento del luogo di lavoro⁹⁶.

Oltre al *Hauptpersonalrat* (Consiglio Centrale del Personale), che si occupa a livello federale delle decisioni nazionali, esiste un *Personalrat* in ogni *Länder* e in ogni amministrazione pubblica, che tratta le questioni specifiche di mobilità e di gestione delle risorse umane. Il *Personalrat* deve essere obbligatoriamente consultato prima di ogni decisione relativa a trasferimenti, riassegnazioni e mobilità dei dipendenti pubblici, può opporsi a trasferimenti forzati o che penalizzano i dipendenti, negozia con l'amministrazione soluzioni eque per la mobilità interna e controlla che le decisioni sui trasferimenti non violino il *Bundespersönalvertretungsgesetz (BPersVG)*, cioè la legge federale sulla rappresentanza del personale.

È prevista, inoltre, una forma di mobilità temporanea per la posizione di *leadership* denominata “*Temporary Leadership*” con una durata massima di 12 anni, destinata anche a promuovere lo scambio di personale tra il servizio pubblico e il settore privato⁹⁷.

La mobilità disposta dall'amministrazione senza il preventivo consenso del dipendente dev'essere supportata da motivi ufficiali di tale rilevanza da giustificare un cambiamento di carriera del lavoratore o persino di datore di lavoro. Se è vero che il potere organizzativo di quest'ultimo in materia di gestione del personale non è sindacabile dal giudice amministrativo e che bisogna dare priorità all'esigenza del trasferimento rispetto agli interessi individuali del dipendente, è pur vero che non si possono ignorare gravi motivi ostativi di natura personale o familiare, tra i quali secondo la giurisprudenza tedesca non rientrano però l'adempimento dell'obbligo scolastico dei figli, né la perdita di un secondo impiego o di un mandato politico, né le difficoltà di adattamento del coniuge nel nuovo luogo di lavoro⁹⁸.

⁹⁶ “*Distacco, trasferimento e assegnazione*” su www.gesetze-im-internet.de e www.kgk-kanzlei.de

⁹⁷ “*Rapporto sul servizio pubblico federale*” del Bundesministerium des Innern und für Heimat, pag. 60

⁹⁸ “*Proporzionalità del trasferimento dei dipendenti pubblici*” su www.palm-boon.de

2.5 La mobilità all'estero: U.S.A.

Analogamente alla Germania, anche negli U.S.A. la PA ha una struttura federale, con le funzioni pubbliche distribuite tra Governo federale, singoli Stati e amministrazioni locali. Nel 2024 la PA statunitense ha impiegato 22,9 milioni di dipendenti, di cui il 13% presso il Governo federale, di fatto il più grande datore di lavoro del Paese, il 24% presso i Governi statali e il 63% presso gli enti locali⁹⁹.

Le principali forme di mobilità dei dipendenti pubblici sono regolate nel Titolo 5 del C.F.R. (Codice dei Regolamenti Federali):

- riassegnazione → assegnazione permanente del dipendente ad una posizione diversa della stessa amministrazione di appartenenza, senza promozione o declassamento, per legittime esigenze organizzative e a condizione che la nuova posizione da occupare abbia lo stesso livello retributivo di quella attuale del dipendente. È facoltà dell'amministrazione di riassegnare il lavoratore ad una posizione con minori possibilità di promozione o situata in un'area geografica diversa rispetto a quella attuale: se la nuova posizione è situata all'interno dell'area di pendolarismo, il dipendente ha diritto a un preavviso scritto di almeno 15 giorni, se è situata fuori dall'area di pendolarismo, il dipendente dev'essere preventivamente consultato ed ha diritto a un preavviso scritto motivato di almeno 60 giorni e ad un'indennità per le spese di trasferimento;
- trasferimento → incarico permanente o nomina del dipendente in posizione di amministrazione diversa da quella di appartenenza. Tale forma di mobilità richiede il consenso dell'interessato e dell'amministrazione di destinazione a meno che non sia connessa al trasferimento di funzioni da un'amministrazione all'altra;
- dettaglio (distacco) → assegnazione temporanea ad un'altra posizione della stessa o di altra amministrazione con l'aspettativa che alla scadenza il dipendente torni alla posizione originaria. La durata massima è di 120 giorni in caso di assegnazione all'interno della stessa amministrazione e di 240 giorni in caso di

⁹⁹ dal sito www.pewresearch.org su dati del Bureau of Labor Statistics e dall' "*Annual Survey of Public Employment & Payroll Summary Report: 2024*" dell'United States Census Bureau.

assegnazione ad altra amministrazione. Il lavoratore dettagliato continua a percepire la retribuzione della posizione originaria¹⁰⁰.

Alle amministrazioni federali è data la possibilità di distaccare o trasferire il proprio personale presso organizzazioni internazionali per un periodo di tempo non superiore a 5 anni, prorogabile al massimo per altri 3, al termine del quale il dipendente ha diritto ad essere riassunto nella sua precedente posizione o in altra simile ed ha diritto alla stessa retribuzione che avrebbe percepito se fosse rimasto ininterrottamente presso il servizio federale¹⁰¹.

Uno strumento a disposizione della PA per colmare il gap dei propri dipendenti in campo scientifico e tecnologico, che spesso costringe a cercare il personale con le competenze necessarie nel settore privato, nelle università e nei centri di ricerca, è il Programma di Mobilità istituito nell'ambito dell'*Intergovernmental Personnel Act* del 1970, il quale prevede l'assegnazione temporanea di personale tra amministrazioni federali, Governi statali e locali da un lato e altre organizzazioni non governative dall'altro. Possono partecipare al programma i dipendenti federali in posizioni di carriera e i dipendenti non federali che abbiano ricoperto per almeno 90 giorni una posizione di carriera presso la propria organizzazione d'appartenenza.

Le assegnazioni nell'ambito del programma di mobilità hanno una durata massima di 2 anni prorogabili per altri 2 e possono essere intermittenti, part-time o a tempo pieno.

I dipendenti federali in missione presso organizzazioni non federali sono considerati in distacco o in aspettativa non retribuita: nel primo caso essi vengono retribuiti dall'amministrazione federale d'appartenenza eventualmente in condivisione con l'organizzazione non federale, nel secondo caso l'amministrazione federale d'appartenenza è tenuta a versare l'eventuale differenza tra la retribuzione dell'organizzazione non federale e lo stipendio normale del dipendente in aspettativa.

I dipendenti di organizzazioni non federali possono essere assegnati ad amministrazioni federali mediante incarico di dettaglio o nomina temporanea: in entrambi i casi essi rimangono dipendenti dell'organizzazione non federale d'appartenenza, ma solo nel

¹⁰⁰ dai siti www.ecfr.gov, www.opm.gov e www.law.cornell.edu

¹⁰¹ dal sito www.iocareers.state.gov

secondo caso sono considerati a tutti gli effetti dipendenti federali. Per tutta la durata della missione è l'organizzazione non federale d'appartenenza a retribuire il dipendente con l'eventuale contributo totale o parziale dell'amministrazione federale di destinazione.

Il Programma di Mobilità dell'*Intergovernmental Personnel Act* presenta una serie di indubbi vantaggi:

- si è rivelato uno strumento utile per colmare le lacune di competenze tecniche delle amministrazioni federali, in particolare a fronte di un'esigenza temporanea e urgente a breve termine;
- ha consentito alle amministrazioni federali che lo hanno utilizzato di reperire risorse umane con competenze tecniche elevate per lavorare a progetti complessi, che altrimenti sarebbe stato difficile trovare;
- la natura temporanea degli incarichi si è rivelata vantaggiosa sia per le amministrazioni federali che per i partecipanti al programma. In particolare, i ricercatori di università e college hanno apprezzato l'opportunità di lavorare su importanti progetti federali nel loro campo per un periodo di tempo limitato senza dover rinunciare al loro incarico presso l'organizzazione di appartenenza;
- la semplicità amministrativa della procedura ha consentito di coinvolgere i partecipanti più rapidamente e facilmente rispetto alla lunga procedura per l'assunzione di dipendenti a tempo pieno. Peraltro, molte amministrazioni federali hanno assegnato gli incarichi sfruttando direttamente rapporti di collaborazione in corso con organizzazioni non federali o relazioni professionali individuali.

Tra i fattori che hanno limitato l'utilizzo del Programma di Mobilità ci sono la scarsa conoscenza da parte di molte amministrazioni federali e la riluttanza di queste ultime a privarsi per alcuni anni delle competenze e dell'esperienza dei propri dipendenti da inviare in missione presso altre organizzazioni¹⁰².

Uno studio pubblicato nel 2013 dal titolo "Mobilità all'interno del Governo federale degli U.S.A.: esame dell'effetto dei fattori individuali e organizzativi" ha analizzato i fattori che determinano la mobilità dei dipendenti da un'amministrazione all'altra del Governo federale statunitense. Sebbene il *turnover* comporti per l'amministrazione dei costi legati

¹⁰² Relazione dell'U.S. Government Accountability Office (G.A.O.) del gennaio 2022

alla perdita di prestazioni e competenze dei dipendenti trasferiti e al reclutamento e formazione delle nuove risorse, la mobilità interna ha il vantaggio di non disperdere i talenti, mantenendo i dipendenti all'interno del Governo Federale. Secondo gli autori, i fattori che determinano la mobilità interna sono di tipo sia individuale che organizzativo.

Tra i primi ci sono:

- il genere → le dipendenti donne sono più propense dei colleghi uomini a lasciare la loro amministrazione. Secondo alcuni studi, tale atteggiamento si spiegherebbe con la maggiore probabilità che le donne decidano di smettere di lavorare per dedicarsi agli impegni familiari;
- l'età → i dipendenti giovani sono più propensi alla mobilità interna perché meno legati al proprio datore di lavoro o perché indecisi sul percorso di carriera preferito o perché ancora liberi da impegni familiari e finanziari che potrebbero frenare l'intenzione di lasciare la propria amministrazione. I dipendenti anziani hanno una minore propensione alla mobilità interna perché vedono maggiori rischi nel cambiamento del datore di lavoro;
- l'anzianità di servizio → i dipendenti con più anni di servizio hanno una minore probabilità di passare ad un'altra amministrazione.

Tra i fattori organizzativi ci sono:

- le caratteristiche del lavoro → i dipendenti che si sentono realizzati personalmente sul lavoro più difficilmente si spostano in un'altra amministrazione, al contrario dei dipendenti che sopportano un carico di lavoro maggiore;
- la gestione delle risorse umane → politiche favorevoli in materia di retribuzione, premi, promozioni, formazione ed equilibrio tra lavoro e vita privata comportano una maggiore soddisfazione del dipendente e riducono il desiderio di cambiamento;
- l'ambiente di lavoro → elementi di conflitto o attrito con i colleghi sono spesso l'anticamera del turnover, mentre un maggior supporto del superiore riduce l'intenzione di lasciare l'amministrazione¹⁰³.

¹⁰³ J.Wynen, S.Op de Beeck e A.Hondeghem, *“Mobilità inter-organizzativa all'interno del Governo federale degli U.S.A.: esame dell'effetto dei fattori individuali e organizzativi”* su Public Administration Review, novembre 2013

2.6 Considerazioni

Ritengo che la mobilità internazionale, pur essendo ancora un fenomeno circoscritto che coinvolge un numero limitato di dipendenti pubblici, sia destinata ad assumere una crescente rilevanza in ragione del significativo contributo in termini di acquisizione di nuove esperienze e competenze per il lavoratore coinvolto. Evidentemente, una piena valorizzazione dell'istituto non può prescindere da un maggior peso da riconoscere a questo tipo di esperienza professionale nelle progressioni di carriera di un dipendente.

La panoramica sulla mobilità nel pubblico impiego all'estero, necessariamente parziale per motivi di spazio, dimostra come fuori dai nostri confini l'istituto in esame, al di là delle molte analogie, abbia una disciplina più organica e meno frammentata finalizzata a valorizzarlo come strumento di gestione strategica delle risorse umane della PA.

Se rispetto all'Italia, la mobilità dei dipendenti pubblici in Francia è maggiormente favorita e incentivata dal legislatore ed è considerata dagli impiegati più giovani un valido mezzo di crescita professionale e di acquisizione di nuove competenze, in Germania essa presenta caratteristiche di maggiore flessibilità (almeno per i *Beamte*, mentre più vincoli sono previsti per i *Tarifbeschäftigte*) e risulta più decentralizzata, riflettendo le principali differenze tra le due PA: più flessibile e decentralizzata quella tedesca con la presenza di Stati federali (*Länder*) a fianco del Governo centrale, più burocratica e centralizzata quella italiana.

Altro elemento distintivo della mobilità in Germania è il ruolo chiave svolto sia a livello centrale che locale dai *Personalrat* (Consigli del Personale), organi di rappresentanza dei dipendenti pubblici all'interno delle amministrazioni tedesche, ai quali la legge conferisce poteri su questioni specifiche di mobilità e di gestione delle risorse umane più ampi e penetranti rispetto alle nostre RSA.

La mobilità dei dipendenti pubblici negli U.S.A. presenta differenze sostanziali rispetto all'Italia dovute innanzi tutto alla diversa struttura amministrativa: analogamente a quanto avviene in Germania, il sistema amministrativo statunitense è articolato tra livello federale, statale e locale, ognuno con proprie norme di gestione del personale, mentre in Italia la gestione dei dipendenti pubblici è regolata a livello nazionale dalle norme contenute nel TUPI (D.lgs. 165/2001) e dai contratti collettivi nazionali. Inoltre, norme

stringenti su trasferimenti e mobilità obbligatoria e volontaria assicurano ai dipendenti pubblici italiani una maggiore protezione dal licenziamento rispetto agli U.S.A.

Oltreoceano le progressioni di carriera sono basate principalmente su performance e risultati, laddove in Italia sono ancora spesso legate all'anzianità di servizio e ai concorsi interni. Anche gli obiettivi della mobilità presentano delle differenze, laddove negli U.S.A. essa è finalizzata alla riduzione della burocrazia e al trasferimento di competenze all'interno del settore pubblico e tra questo e il settore privato, mentre in Italia ha come obiettivo principale la riduzione della spesa pubblica per il personale e la soluzione dei problemi di esubero o di mancanza di competenze specifiche.

Tuttavia, non mancano le analogie: anche negli U.S.A. la mobilità dei dipendenti è incentivata attraverso meccanismi quali l'assegnazione temporanea (dettaglio) o il trasferimento definitivo. Inoltre, sono previsti accordi tra amministrazioni (*interchange agreements*) per facilitare la mobilità intergovernativa tra amministrazioni federali o tra queste ultime e le amministrazioni statali.

CAPITOLO III

CASE STUDY: LA MOBILITÀ AL MEF

3.1 L'indagine sul campo

Secondo i dati più recenti a disposizione, nel 2022 il fenomeno della mobilità ha interessato il 2,83% del personale stabile della PA italiana per un totale di 83.534 dipendenti, di cui 35.142 in entrata (42%) e 48.392 in uscita (58%), con un saldo negativo di 13.250 unità. Il settore maggiormente coinvolto è stato di gran lunga quello della Sanità (15.050 dipendenti in entrata e 23.065 in uscita), seguito dalle Funzioni Locali (7.542 dipendenti in entrata e 9.381 in uscita). Con riferimento alla tipologia, la mobilità permanente (volontaria o obbligatoria a seguito di accorpamenti di amministrazioni pubbliche o esuberi di personale) ha interessato 21.980 dipendenti in entrata e 29.321 in uscita, mentre la mobilità temporanea (comandi e distacchi) ha interessato 13.162 dipendenti in entrata e 19.001 in uscita¹⁰⁴.

Nel corso degli ultimi anni il MEF ha compensato le scoperture di organico del personale dirigente e non dirigente non colmabili a causa del blocco del *turnover* ricorrendo a istituti di mobilità temporanea sia presso gli Uffici centrali che presso quelli periferici (Ragionerie Territoriali dello Stato e Commissioni tributarie). Al 31/12/2024 la consistenza del personale del MEF era pari a 9.455 unità di ruolo (cioè dipendenti del MEF assunti a tempo indeterminato, inclusi quelli in servizio presso altre amministrazioni in virtù di comandi, distacchi, assegnazioni temporanee o fuori ruolo) ed a 9.619 unità in servizio (cioè dipendenti del MEF assunti a tempo determinato e indeterminato, personale di ruolo di altre amministrazioni in servizio presso il MEF in virtù di comandi, distacchi, assegnazioni temporanee o fuori ruolo ed esclusi i dipendenti del MEF in servizio presso altre amministrazioni)¹⁰⁵.

Alla stessa data, il personale del Ministero in mobilità *OUT* (dipendenti di ruolo del MEF in servizio presso altre amministrazioni in virtù di comandi, distacchi, assegnazioni temporanee o fuori ruolo) era di 230 unità, pari al 2,4% del personale di ruolo, mentre il

¹⁰⁴ Elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP aggiornati al 30/9/2024

¹⁰⁵ Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) 2025/2027 del MEF pag. 79

personale in mobilità *IN* (dipendenti di ruolo di altre amministrazioni in servizio presso il MEF in virtù di comandi, distacchi, assegnazioni temporanee o fuori ruolo) era di 367 unità, pari al 3,8% del personale in servizio. Delle 937 unità assunte al MEF nel corso del 2024, quelle trasferite in via permanente da altre amministrazioni sono state 250, pari al 26,6% del totale¹⁰⁶.

Nel primo capitolo abbiamo visto come la mobilità nel pubblico impiego rappresenti uno strumento fondamentale per garantire la distribuzione efficace delle risorse umane all'interno delle amministrazioni, migliorando l'efficienza operativa e la soddisfazione dei dipendenti. Tuttavia, il processo di mobilità è spesso caratterizzato da criticità amministrative, tempi di gestione prolungati e difficoltà di inserimento del personale nei nuovi contesti lavorativi, tutti aspetti che possono incidere negativamente sia sulla qualità del lavoro che sulla continuità dei servizi pubblici erogati.

Il tirocinio svolto presso il IV Ufficio della Direzione del Personale del MEF, che ha tra i suoi compiti istituzionali la gestione delle diverse forme di mobilità, dei comandi, dei distacchi, dei provvedimenti di fuori ruolo del personale inquadrato nelle aree funzionali, mi ha offerto la possibilità di realizzare un sondaggio su un campione di dipendenti pubblici coinvolti in procedure di mobilità per conoscere le loro considerazioni su tale istituto. La ricerca, partendo dall'esperienza personale dei diretti interessati, intendeva rispondere alla seguente domanda: *“In che modo la procedura di mobilità nel pubblico impiego, con particolare riferimento al MEF, può essere migliorata dal punto di vista qualitativo per rispondere meglio alle esigenze dei dipendenti e delle amministrazioni coinvolte?”*

Il sondaggio ha previsto l'uso combinato di metodi qualitativi e quantitativi e si è articolata in due parti:

- un'indagine empirica condotta mediante un questionario da compilare in forma anonima inviato via mail a un campione rappresentativo di 315 dipendenti in servizio presso il MEF con funzioni non dirigenziali, coinvolti in procedure di mobilità, stratificato per genere, età, residenza geografica, anzianità di servizio e amministrazione di provenienza, estrapolato dalla banca dati del Ministero. In fase

¹⁰⁶ Ibidem, pag. 88

di selezione del campione, si è tenuto conto solo di chi avesse maturato un'esperienza recente di mobilità (dal 2018 al 2024), mentre sono stati esclusi i dipendenti del MEF trasferiti in via definitiva presso altre amministrazioni a causa della difficoltà di recapitare loro via mail il questionario, il cui testo completo è riportato in appendice;

- un'intervista al dirigente responsabile del IV Ufficio della Direzione del Personale del MEF, Dott. Riccardo Celi, mirata ad approfondire i principali aspetti e cambiamenti della gestione della mobilità dei dipendenti e a comprendere le strategie del MEF per migliorarne il processo, le eventuali difficoltà incontrate e le prospettive future di ottimizzazione della mobilità. L'intervista ha consentito di integrare i risultati dell'indagine empirica con un punto di vista autorevole, offrendo una panoramica più completa e strutturata del fenomeno.

I risultati della ricerca sono stati analizzati alla luce delle tendenze lavorative attuali al fine di individuare eventuali criticità del sistema (rif. obiettivo del PIAO 2025-2027 “Monitoraggio del benessere e del clima lavorativo all'interno dell'organizzazione MEF” del macro-obiettivo “Salute Organizzativa”) e di proporre soluzioni per una maggiore efficienza e trasparenza della procedura amministrativa. Trattandosi, a quanto pare, del primo sondaggio di questo tipo, la valutazione dei risultati ha richiesto uno sforzo aggiuntivo, non potendo disporre di un *trend* storico.

3.2 Il sondaggio

I primi sette quesiti del questionario erano finalizzati alla profilazione degli intervistati, selezionati in base a genere (domanda 1), età (domanda 2), residenza (domanda 3), anzianità di servizio (domanda 4), tipo di mobilità (domanda 5), amministrazione di provenienza (domanda 6) e amministrazione attuale (domanda 7).

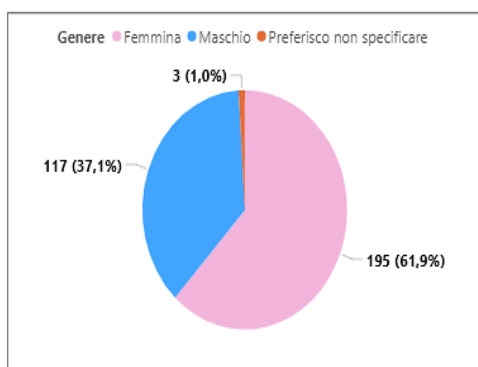


Figura 1: Genere

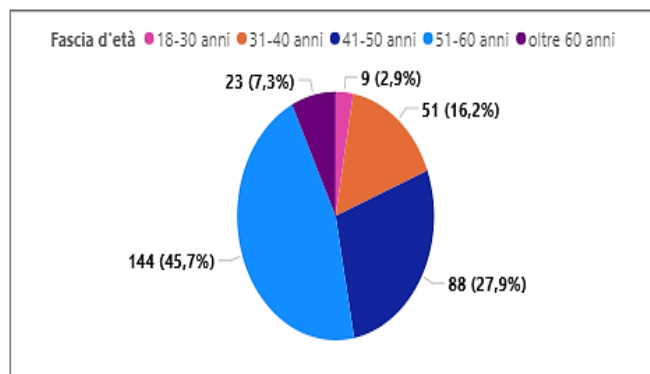


Figura 2: Fasce d'età

Dalle risposte ricevute è emerso che il campione era composto per il 61,9% da donne e per il 37,1% da uomini (figura 1) e che l'81% del totale aveva un'età superiore ai 40 anni (figura 2). Sembra quindi che i dipendenti più giovani abbiano una scarsa propensione alla mobilità, confermando l'idea che quest'ultima sia un fenomeno che riguarda principalmente gli over 40.

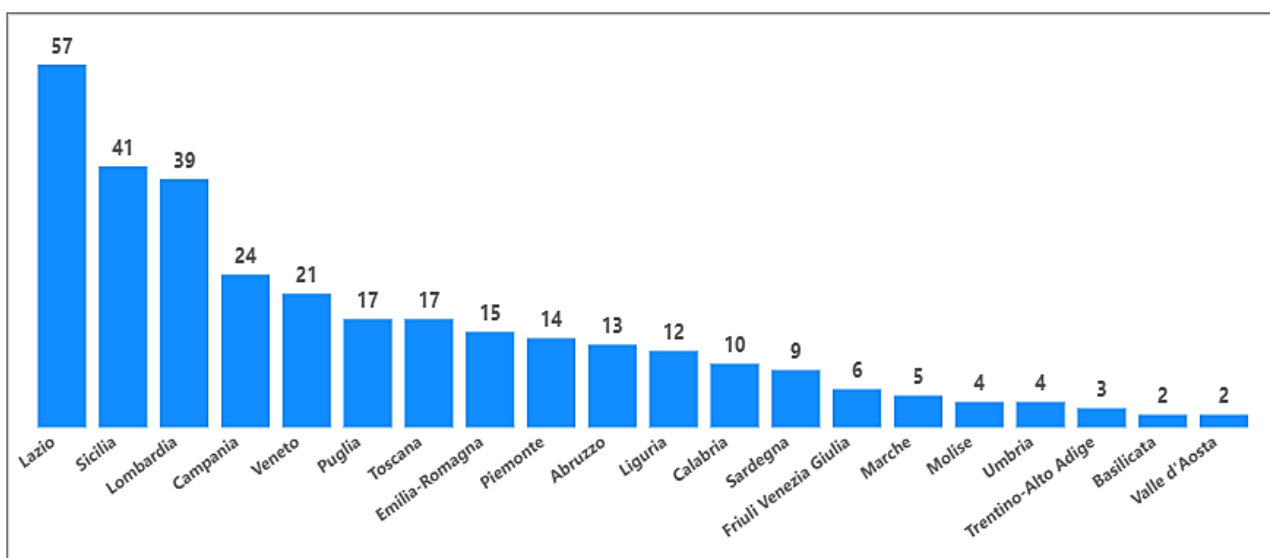


Figura 3: Regione di residenza (valori assoluti)

La distribuzione geografica degli intervistati risulta piuttosto omogenea sull'intero territorio nazionale (figura 3). Non sono emerse particolari differenze di attitudine alla mobilità, poiché le Regioni con il maggior numero di rispondenti, come Lazio e Lombardia – che insieme rappresentano oltre il 30% del totale – coincidono con quelle a più alta densità di popolazione, evidenziando quindi una certa proporzionalità.

Un'eccezione è rappresentata dalla Sicilia, dove si osserva una maggiore propensione alla mobilità, probabilmente influenzata da un contesto socio-lavorativo più svantaggiato.

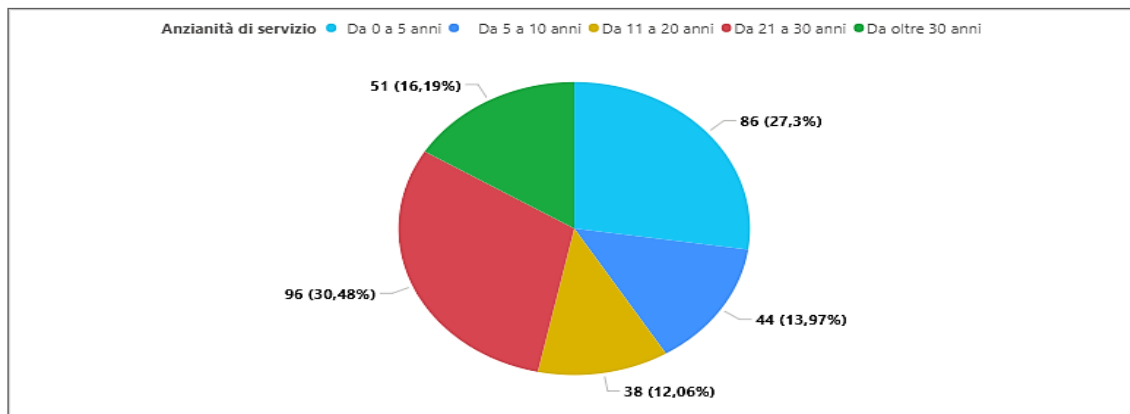


Figura 4: Anzianità di servizio (valori assoluti e percentuali)

L'anzianità di servizio è risultata superiore a 10 anni per il 58% del campione (figura 4) probabilmente in conseguenza dell'obbligo imposto ai dipendenti pubblici neoassunti dall'art. 35 comma 5-bis del D.lgs. 165/2001 di permanenza quinquennale nella sede di prima assegnazione.

Per le ultime tre domande relative alla profilazione degli intervistati, tutte le opzioni di risposta che hanno ricevuto un solo voto sono state accorpate nella categoria "Altro", in quanto numerose e poco rappresentative singolarmente.

Analizzando la tipologia di mobilità (figura 5), abbiamo ottenuto i seguenti risultati:

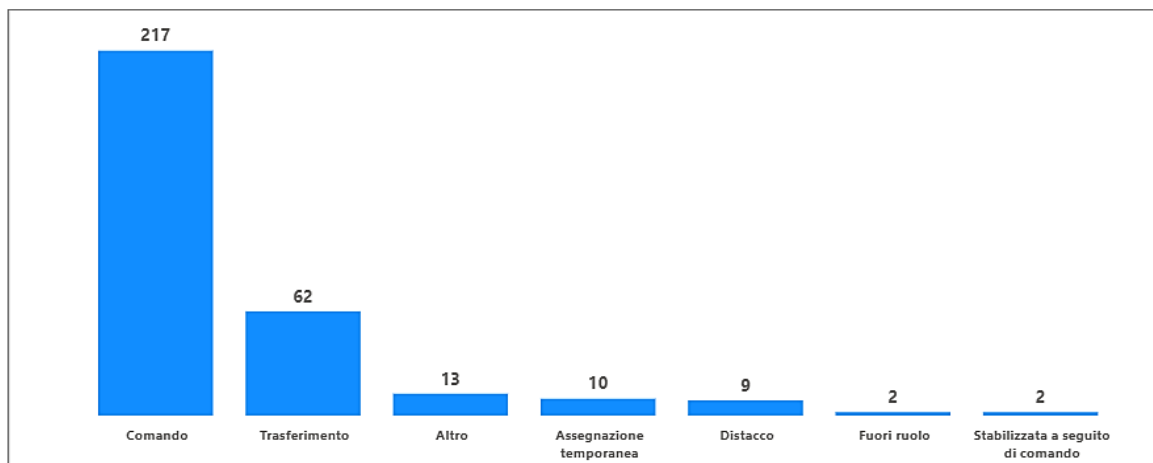


Figura 5: Tipologia di mobilità (valori assoluti)

La modalità prevalente è il comando, che rappresenta oltre i due terzi del totale (66,4%), seguita a distanza dal trasferimento (19%). Tutte le altre modalità costituiscono singolarmente meno del 5% ciascuna. La categoria "Altro" aggrega le modalità con valori bassi e scarsa rappresentatività, come fuori ruolo e stabilizzazioni a seguito di comando, ciascuna con appena 2 casi (0,6%). Questa distribuzione evidenzia una forte concentrazione su poche tipologie di mobilità, con una varietà di modalità residuali che, pur numerose, rappresentano una porzione minima del totale.

Passando all'amministrazione di provenienza (figura 6), abbiamo:

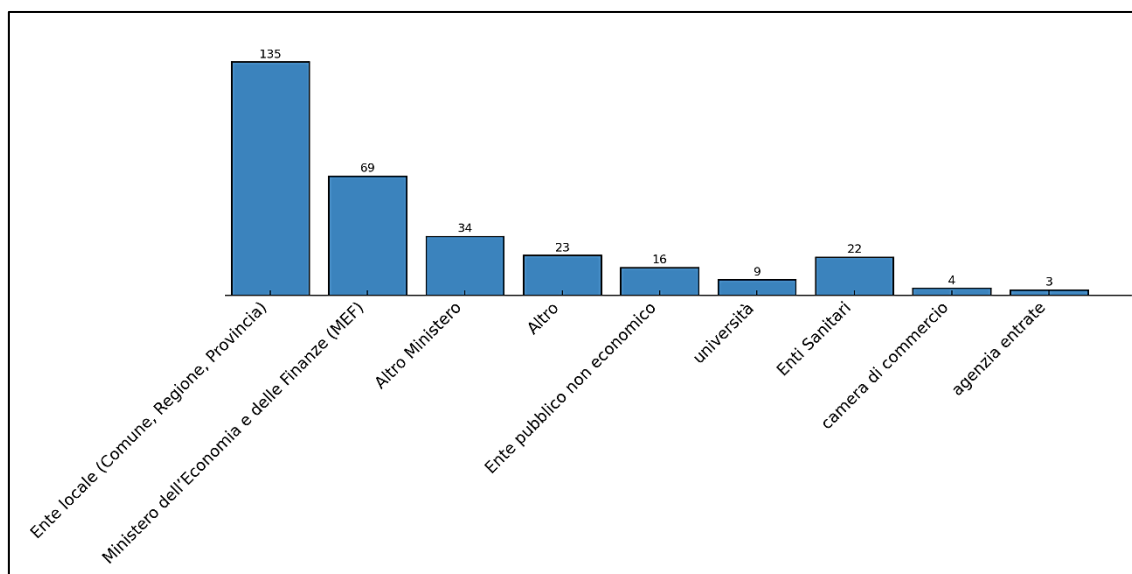


Figura 6: Amministrazione di provenienza (valori assoluti)

La maggior parte del personale in mobilità intervistato proviene da Enti locali (41,3%), seguiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) con il 21,1% e da altri ministeri con il 10,4%. Le restanti provenienze sono frammentate e comprendono una varietà di enti, ciascuno con percentuali inferiori al 5%. In particolare, si osserva un contributo marginale, ma diffuso, da enti del comparto sanitario (ASL, aziende ospedaliere, ecc.), ciascuno con un'incidenza inferiore all'1%.

Infine, analizzando l'amministrazione attuale di appartenenza (figura 7), la distribuzione è stata la seguente:

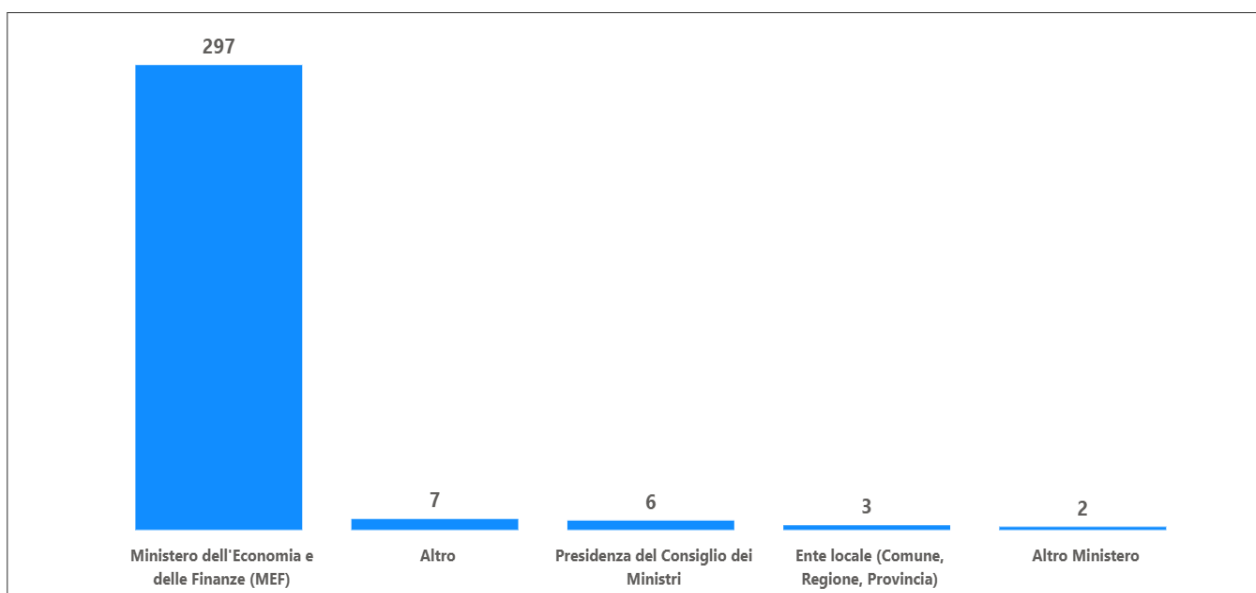


Figura 7: Amministrazione attuale (valori assoluti)

I dati confermano che la quasi totalità degli intervistati (94,9%) presta attualmente servizio presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Tutte le altre amministrazioni, comprese la Presidenza del Consiglio dei ministri, gli enti locali e altri Ministeri, rappresentano insieme appena il 5,1% del totale. Anche la categoria “Altro” (2,2%) racchiude una pluralità di realtà, ma non incide significativamente sulla composizione complessiva del campione.

La domanda 8, che essendo a risposta multipla presenta un valore complessivo superiore al numero degli intervistati (315), mirava a valutare le ragioni alla base del ricorso alla mobilità, mentre la domanda 9 a risposta singola era finalizzata a rilevare l'eventuale presenza di tentativi da parte del dipendente di migliorare la propria condizione lavorativa prima del ricorso alla mobilità.

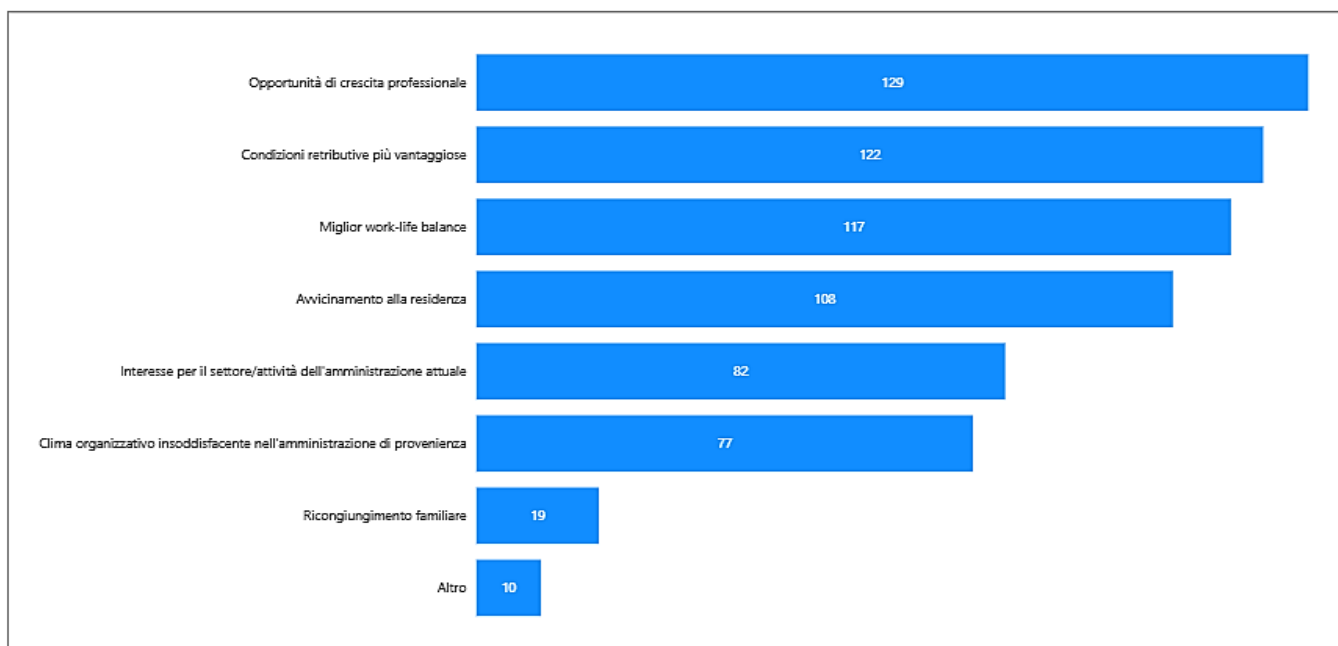


Figura 8: Motivazioni del ricorso alla mobilità (valori assoluti)

La figura 8 mostra le motivazioni principali che hanno spinto gli intervistati a ricorrere alla mobilità (domanda 8). Le risposte evidenziano un'equa distribuzione tra fattori lavorativi, economici e personali: le opportunità di crescita professionale (129), le condizioni retributive più vantaggiose (122) e un miglior equilibrio tra vita e lavoro (117) sono le opzioni più frequenti, seguite dall'avvicinamento alla residenza (108). Meno rilevanti, ma comunque significative, le motivazioni legate all'interesse per il nuovo settore (82) e all'insoddisfazione per il contesto di provenienza (77). Residuali le scelte legate al ricongiungimento familiare (19) e ad altre motivazioni (10).

Confrontando le risposte sulla tipologia di mobilità (figura 5) con quelle sulla motivazione del ricorso alla mobilità (figura 9) è possibile costruire una matrice delle frequenze osservate (tabella 1) per valutare se vi sia associazione statisticamente significativa tra le due variabili.

Motivazione Tipologia	Comando	Trasferimento	Assegnazione temporanea	Distacco	Altro	Totale
Avvicinamento alla residenza	50	32	8	1	1	92
Clima organizzativo insoddisfacente nell'amministrazione di provenienza	18	6	0	1	1	26
Condizioni retributive più vantaggiose	39	2	0	1	0	42
Interesse per il settore/attività dell'amministrazione attuale	14	1	0	0	1	16
Migliore equilibrio tra vita privata e lavoro	39	8	2	2	2	53
Opportunità di crescita professionale	55	9	0	4	7	75
Altro	6	5	0	0	0	11
Totale	221	63	10	9	12	315

Tabella 1: Correlazione tra motivazioni e tipologia di mobilità

Dall'esame della matrice emerge che le motivazioni alla base della mobilità non sono distribuite casualmente rispetto alle tipologie di mobilità (comando, distacco, trasferimento, assegnazione temporanea), ma seguono schemi specifici. Ad esempio, mentre nel comando si rileva un certo equilibrio tra motivazioni di ordine personale (40% del totale) e quelle di natura professionale (57% del totale), nel trasferimento prevalgono decisamente motivazioni di ordine personale (63% del totale), trattandosi di una forma di mobilità permanente. Questi risultati suggeriscono la necessità di approfondire i fattori organizzativi e personali che influenzano le scelte di mobilità del personale, al fine di sviluppare politiche di gestione più efficaci e mirate.

Passando alla domanda 9 relativa ai tentativi degli intervistati di migliorare la propria condizione lavorativa, sono stati ottenuti i seguenti risultati:

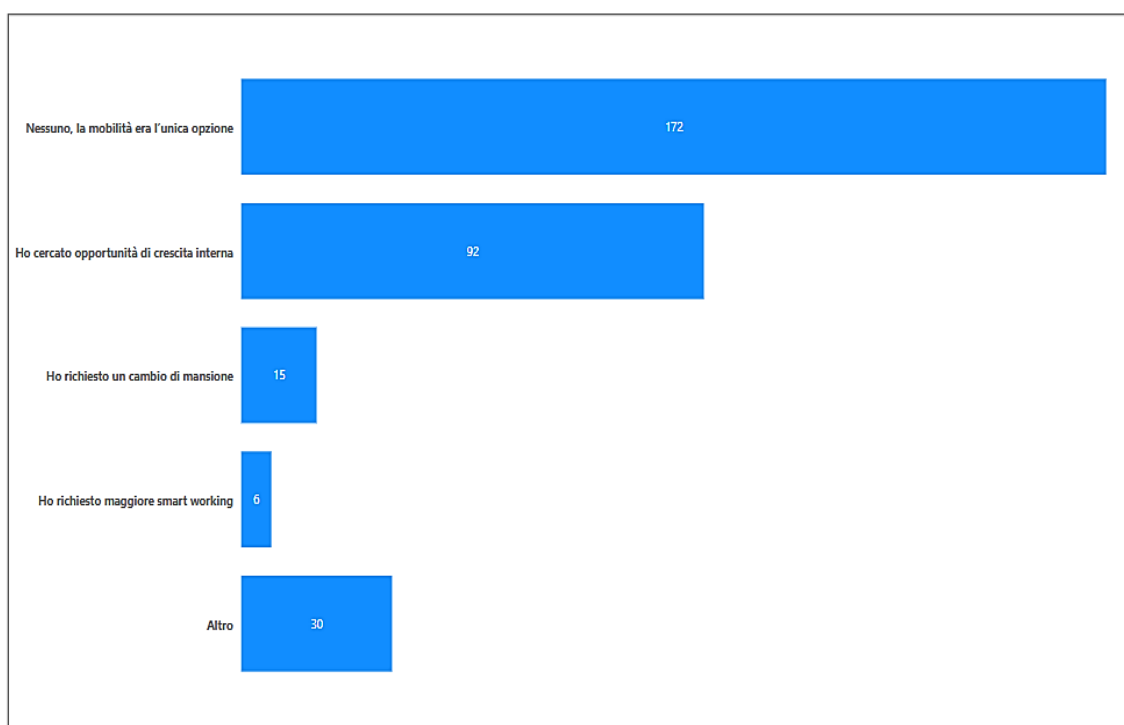


Figura 9: Alternative alla mobilità (valori assoluti)

La figura 9 indica un diffuso ricorso alla mobilità quale mezzo più efficace per migliorare la propria situazione lavorativa rispetto ad alternative quali la ricerca di opportunità di crescita interna all'amministrazione di provenienza o la richiesta di cambiare mansione.

Le risposte alle domande dal 10 al 17, ad eccezione della domanda 13, prevedevano una scala di valutazione da 1 a 5. Per facilitarne l'analisi, verranno di seguito esaminate singolarmente. La domanda 10 poneva il focus sul clima organizzativo e sull'ambiente lavorativo nell'amministrazione di provenienza (tabella 2):

Giudizio	Numero risposte	Percentuale
Molto negativo	47	15%
Negativo	73	23%
Mediocre	61	19%
Positivo	73	23%
Molto positivo	61	19%

Tabella 2: Clima organizzativo e ambiente di lavoro nell'amministrazione di provenienza

La valutazione media è di 3,09, con una percentuale di voti positivi o molto positivi che si ferma al 42%.

La domanda 11 si interrogava invece sul clima organizzativo e sull'ambiente lavorativo nell'amministrazione attuale (tabella 3):

Giudizio	Numero risposte	Percentuale
Molto negativo	12	4%
Negativo	13	4%
Mediocre	42	13%
Positivo	115	37%
Molto positivo	133	42%

Tabella 3: Clima organizzativo e ambiente di lavoro nell'amministrazione attuale

La valutazione media in questo caso è di 4,09, con una percentuale di voti positivi o molto positivi che raggiunge circa l'80% del campione. Confrontando le risposte alle ultime due domande, si deduce che per molti degli intervistati la mobilità è stata una scelta valida dal momento che sembra evidente come vi sia una differenza statisticamente significativa ($p < 0.0001$) nel punteggio medio.

Alla domanda 12, in cui veniva chiesta una valutazione sull'accoglienza e il supporto ricevuti dal dipendente in mobilità nella nuova amministrazione, si sono ottenuti i seguenti risultati (tabella 4):

Giudizio	Numero risposte	Percentuale
Per nulla	13	4%
Poco	12	4%
Sufficiente	35	11%
Abbastanza	76	24%
Ottimo	179	57%

Tabella 4: Accoglienza e supporto ricevuti nella nuova amministrazione

Oltre la metà degli intervistati (57 %) ha espresso il punteggio massimo in questa domanda e soltanto 1 intervistato su 12 ha espresso un giudizio negativo (per nulla o poco). Il punteggio medio complessivo si è attestato a 4,26.

Sembra esservi una forte correlazione tra il punteggio attribuito all'accoglienza e al supporto ricevuti nella nuova amministrazione (domanda 12) e quello attribuito al clima organizzativo e all'ambiente lavorativo attuale (domanda 11): all'aumentare della soddisfazione per l'accoglienza, cresce proporzionalmente anche la percezione positiva del clima e dell'ambiente di lavoro (tabella 5).

Clima organizzativo e ambiente lavorativo	Accoglienza e supporto ricevuti					
		Per nulla	Poco	Sufficiente	Abbastanza	Ottimo
	Molto negativo	9	1	2	1	0
	Negativo	2	7	2	1	0
	Mediocre	0	3	11	17	4
	Positivo	0	2	19	48	7
	Molto positivo	1	0	8	48	122

Tabella 5: Correlazione tra le risposte alle domande 11 e 12

Si è ottenuto un coefficiente di correlazione pari a 0,735, un valore piuttosto elevato che conferma la nostra tesi. Infatti, un valore prossimo a 1 indica una forte correlazione

positiva, in cui un punteggio alto in un quesito tende ad essere associato a un punteggio altrettanto alto nell'altro.

Passando alla domanda 13 ("Dopo il trasferimento, hai avuto accesso a formazione o affiancamento per integrarti nel nuovo ruolo?"), l'unica di questa sezione che non prevedeva risposte multiple, il 57% degli intervistati ha dichiarato di aver avuto la possibilità di seguire un percorso strutturato di formazione, il 37% un percorso minimo e soltanto un'esigua minoranza pari al 6% afferma di non aver ricevuto alcun supporto.

Alla domanda 14, in cui si chiedeva di valutare se la mobilità avesse soddisfatto le aspettative degli intervistati, si sono ottenuti i seguenti risultati (tabella 6):

Giudizio	Numero risposte	Percentuale
Per nulla	8	3%
Poco	12	4%
Sufficiente	35	11%
Abbastanza	89	28%
Pienamente	171	54%

Tabella 6: Soddisfacimento delle aspettative rispetto alla mobilità

La maggioranza degli intervistati ha ritenuto che la mobilità abbia rispettato pienamente le attese e solo il 7% del totale ha dato una valutazione negativa. La valutazione media infatti è piuttosto elevata con un valore di 4,28.

Le ultime tre domande della sezione, che prevedevano una scala di valutazione da 1 a 5, sono così suddivise: grado di complessità della procedura di mobilità (domanda 15), assistenza e supporto ricevuti nel corso della procedura di mobilità (domanda 16) e durata complessiva della procedura (domanda 17).

Giudizio	Numero risposte	Percentuale
Molto complicata	25	8%
Complicata	22	7%
Difficoltà media	76	24%
Semplice	75	24%
Molto semplice	117	37%

Tabella 7: Complessità della procedura amministrativa di mobilità

La procedura è stata giudicata semplice o molto semplice dal 61% degli intervistati a testimonianza che, per quanto migliorabile, la base di partenza è piuttosto buona (tabella 7).

Giudizio	Numero risposte	Percentuale
Per nulla	21	7%
Poco	33	10%
Sufficiente	61	19%
Efficace	90	29%
Molto efficace	110	35%

Tabella 8: Assistenza e supporto durante la procedura di mobilità

Risultati analoghi si sono ottenuti per l'assistenza e il supporto ricevuti, dove si hanno riscontri negativi solo nel 17% dei casi (tabella 8).

Giudizio	Numero risposte	Percentuale
Molto lunga	46	15%
Lunga	30	10%
Media	80	25%
Rapida	80	25%
Molto rapida	79	25%

Tabella 9: Durata complessiva della procedura amministrativa di mobilità

Anche la durata complessiva della procedura di mobilità è stata particolarmente apprezzata e ritenuta rapida o molto rapida da ben 159 intervistati (tabella 9).

Per le domande valutate su una scala da 1 a 5 abbiamo successivamente analizzato se vi fossero differenze statisticamente significative tra uomini e donne, confrontando i punteggi medi per ciascun quesito (tabella 10). Per comodità e considerata la scarsa numerosità (6 intervistati), coloro che hanno preferito non definire il proprio genere sono stati esclusi dall'analisi al fine di mantenere una distinzione dicotomica.

	Punteggio Medio Complessivo	Punteggio Medio Uomini	Punteggio Medio Donne	p-value (p)
Quesito 10	3,10	3,27	2,99	0,07
Quesito 11	4,10	4,24	4,01	0,06
Quesito 12	4,27	4,35	4,22	0,28
Quesito 14	4,29	4,44	4,20	0,03
Quesito 15	3,75	3,86	3,69	0,23
Quesito 16	3,74	3,85	3,68	0,24
Quesito 17	3,36	3,47	3,29	0,26

Tabella 10: Differenze tra valutazioni medie di uomini e donne

Per verificare la presenza di differenze statisticamente significative tra uomini e donne, è stato calcolato il *p-value*. Un valore inferiore a 0,05 indica una differenza significativa tra i due generi; un valore compreso tra 0,05 e 0,10 suggerisce una differenza presente ma meno marcata; un *p-value* superiore a 0,10 segnala l'assenza di differenze statisticamente significative.

Nel dettaglio, per la domanda 14 con un *p-value* pari a 0,03, è emersa una differenza significativa con gli uomini che sembrano essere più soddisfatti delle donne rispetto alle attese riposte nella mobilità.

Per le domande 10 e 11, relative al clima organizzativo delle amministrazioni precedenti e attuali, il punteggio medio degli uomini è risultato più alto, ma la differenza è meno marcata. Nelle altre domande, infine, non si rilevano differenze statisticamente significative, con punteggi medi pressoché equivalenti tra i due generi.

Nella domanda 18, per la quale erano previste risposte multiple tra opzioni predefinite, veniva chiesto agli intervistati di fornire suggerimenti utili a favorire l'accesso alla

mobilità (figura 10). Ovviamente, il totale complessivo delle risposte ottenute risulta superiore al numero degli intervistati.

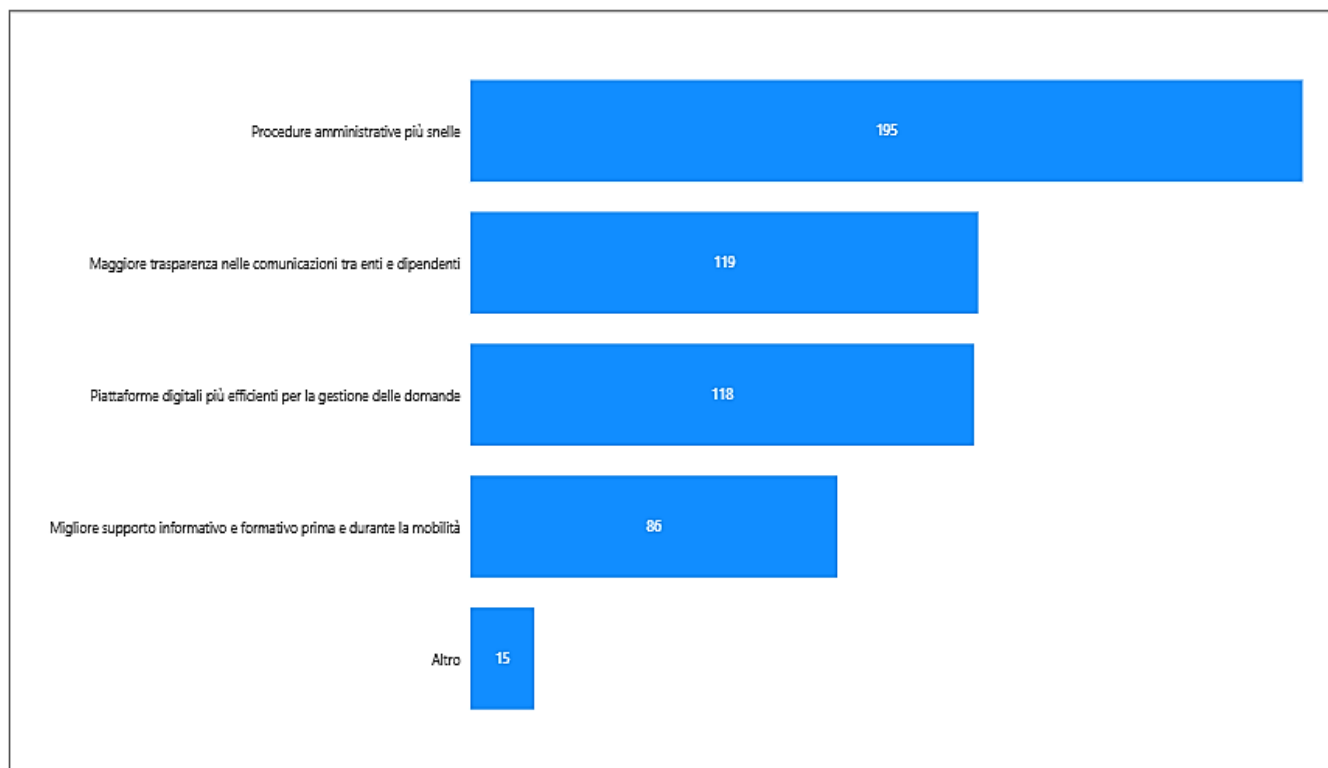


Figura 10: Suggerimenti per facilitare il processo di mobilità (valori assoluti)

Le risposte più frequenti hanno evidenziato la necessità di:

- snellire la procedura (indicata da 195 intervistati),
- disporre di piattaforme digitali più efficienti per la gestione delle domande (119),
- garantire una maggiore trasparenza nelle comunicazioni tra amministrazioni e dipendenti (118),
- offrire un miglior supporto informativo e formativo prima e durante il percorso di mobilità (86).

In chiusura, è stato chiesto agli intervistati di esprimere liberamente commenti o proporre suggerimenti sul tema della mobilità senza il vincolo di dover scegliere tra opzioni preconfezionate. Le 40 risposte pervenute sono state di particolare interesse perché hanno permesso di evidenziare alcuni dei principali aspetti critici dell'attuale iter procedurale:

- accelerare i tempi per la stabilizzazione dei comandati onde evitare di lasciare il dipendente in una situazione di precarietà (una sorta di “limbo”), che può durare anche anni;
- rimuovere il vincolo del *nulla osta* dell’amministrazione di provenienza, che in alcuni casi viene strumentalmente utilizzato dal dirigente per impedire al dipendente di andare via, sacrificandone le legittime aspirazioni;
- maggiore diffusione di modalità di lavoro a distanza, che consentirebbero al dipendente di conciliare meglio vita privata e lavorativa senza dover necessariamente lasciare l’amministrazione di appartenenza;
- mancanza di un percorso formativo specifico obbligatorio, anche con tutoraggio esterno, che prepari il dipendente al ruolo che andrà a ricoprire nella nuova amministrazione, riducendo il ricorso all’affiancamento a colleghi più anziani i quali hanno talvolta un atteggiamento ostile nei confronti del personale in mobilità o dei giovani laureati;
- disparità sotto il profilo stipendiale e di carriera tra i diritti dei lavoratori esterni stabilizzati e quelli dei lavoratori interni già dipendenti dell’amministrazione: gli accordi integrativi tendono a premiare l’anzianità di servizio degli interni rispetto agli stabilizzati e la valutazione della performance si basa più sull’anzianità che sul merito, premiando i dipendenti interni e trascurando il contributo di quelli stabilizzati, che pure hanno maturato precedenti esperienze presso altre amministrazioni;
- miglioramento del flusso informativo tra dipendenti e uffici centrali della Direzione Affari Generali del MEF con riguardo sia ai contenuti (cambio di contratto e riflessi su t.f.r. e carriera) che al rispetto della privacy (invio delle comunicazioni direttamente al dipendente e non tramite l’amministrazione di appartenenza);
- necessità di ulteriori efficientamenti, quali l’adozione di una piattaforma digitale per la mobilità simile a quella utilizzata per il reclutamento di personale nella PA (InPA), maggiore regolarità e frequenza della pubblicazione dei bandi nazionali di mobilità (attualmente ogni 2/3 anni), la creazione di gruppi di personale in mobilità per favorire lo scambio di esperienze e ricevere risposte alle diverse problematiche.

3.3 L'intervista

Il Dott. Riccardo Celi, dirigente responsabile del IV Ufficio della Direzione del Personale del MEF che gestisce le diverse forme di mobilità, i comandi, i distacchi, i provvedimenti di fuori ruolo del personale inquadrato nelle aree funzionali del Ministero, ha gentilmente rilasciato la seguente intervista, che è stata utilizzata anche come base per un confronto e una riflessione sul ruolo della mobilità e gli obiettivi dell'Ufficio con il personale coinvolto:

D. Come descriverebbe l'evoluzione della gestione della mobilità nel MEF negli ultimi anni? Ci sono stati cambiamenti significativi nelle procedure o nelle politiche adottate?

R. È necessaria una premessa metodologica: l'ufficio IV della DP si occupa di differenti tipologie di mobilità che fanno riferimento ad istituti giuridici e processi amministrativi diversi e assolvono dunque a diverse funzioni che possono essere assegnate alla mobilità nell'ambito di un'organizzazione. Un conto è la mobilità interna, volta all'assegnazione ottimale delle risorse umane all'interno di un'organizzazione che ha un'elevata intensità di lavoro, un altro conto è la mobilità temporanea, che coinvolge i rapporti con altre PA nazionali e internazionali (c'è tutto un sistema di obiettivi legati all'acquisizione di competenze, alla qualificazione del personale, ecc.). Un altro conto ancora è l'acquisizione di personale (trasferimento di ruolo ex art. 30 del D.lgs. 165/2001), dove parliamo di vere e proprie assunzioni da parte del MEF nel caso di mobilità *IN* oppure di assunzioni da parte della PA di destinazione nel caso della mobilità *OUT*. E c'è un ulteriore aspetto legato ai transiti nel MEF del personale della Guardia di Finanza reputato inidoneo.

Gli elementi principali che hanno influenzato la gestione della mobilità possono essere ricondotti all'evoluzione dell'ordinamento giuridico o a dinamiche organizzative (per esempio, nei casi di mobilità temporanea e comandi un obiettivo rilevante è soddisfare il fabbisogno delle unità organizzative dislocate nel nord Italia). Ci sono state anche le modifiche introdotte con la c.d. riforma Brunetta per ridurre i comandi centrali volta a limitare le assegnazioni temporanee, e le relative possibili patologie in termini di cronicizzazione del movimento temporaneo. Il recente D.L. PA 2025 rileva poiché favorisce la stabilizzazione dei comandi. Si è registrato un aumento della mobilità

internazionale legato sia al ricambio generazionale del personale e sia ad una crescente promozione di tali opportunità in quanto si tratta di un'esperienza altamente formativa che andrebbe, a mio avviso, valorizzata ulteriormente nelle progressioni economiche e di carriera. Per quanto riguarda la mobilità interna, le dinamiche sono sostanzialmente guidate dalla domanda, cioè dalle istanze di parte, in cui giocano un ruolo importante le aspirazioni di carriera e gli aspetti legati alla residenza. Si registra inoltre un notevole aumento degli interPELLI (selezione interna riservata al personale per ricoprire posizioni) e un leggero decremento della mobilità *OUT*. Per quanto concerne le acquisizioni per mobilità, negli ultimi anni si procede con bandi tramite il portale InPA, mentre per i transiti del personale militare le procedure sono rimaste invariate, ma si sta valutando una possibile revisione del sistema di assegnazione territoriale per intervenire su alcune dinamiche riscontrate nella prassi applicativa.

D. Come gestisce il MEF le tempistiche e i flussi di richiesta di mobilità, specialmente in periodi di alta domanda?

R. Bisogna distinguere i processi che coinvolgono veri e propri procedimenti (per esempio, i bandi di mobilità per la stabilizzazione) dai processi che hanno un flusso continuo, sui quali a volte possono esserci dei picchi da gestire. La mobilità interna viene evasa tendenzialmente all'istante, soprattutto per la richiesta di pareri e per la mobilità temporanea (comandi), dando sempre priorità ai movimenti obbligatori. Fino ad ora si erano registrati una cadenza mensile/bimestrale per la gestione dei comandi *IN* e blocchi di acquisizioni *IN*. Recentemente siamo passati a un flusso continuo sui comandi *IN* così da evadere tutte le richieste dei dipartimenti e non lasciarle bloccate in istruttoria. Questo è sicuramente un cambiamento significativo nell'operatività dell'ufficio registrato nell'ultimo anno e mezzo.

D. Quali sono gli obiettivi principali che il MEF si è prefissato di raggiungere per migliorare la gestione della mobilità dei dipendenti?

R. Ci sono una serie di obiettivi non necessariamente concretizzati in specifici atti o documenti di policy. Il ricorso ai comandi va strutturato e orientato verso una provvisoria soddisfazione delle esigenze organizzative (originale *ratio* dell'istituto) perché si tratta di uno strumento per coprire carenze temporanee di organico soprattutto nelle sedi territoriali del nord Italia. C'è da considerare che in alcuni casi i profili selezionati hanno un tipo di esperienza direttamente utilizzabile nelle unità organizzative territoriali. Ci

sono sempre possibili margini di miglioramento sulla corretta collocazione dei profili ma il modello organizzativo adottato per favorire la maggiore pertinenza rispetto ai fabbisogni è quello decentrato: la valutazione è affidata agli Uffici di Coordinamento e Rapporti col DAG per conto delle Ragionerie Territoriali e delle Corti di Giustizia Tributaria). Per quanto concerne la mobilità internazionale, si punta sulla diversificazione delle esperienze, anche su quelle di breve termine, in ottica di promozione di carriera. C'è, in generale, un tema di approfondimento dell'istruttoria e del livello di conoscenza dei profili degli interessati ad opera dei dipartimenti (esame dei *curricula*, autovalutazione delle competenze, titoli di studio, percorsi di carriera, ecc.), ma sotto la supervisione della Direzione Centrale del Personale che assicura la corretta allocazione delle risorse all'interno dell'amministrazione.

D. In che misura la mobilità è stata influenzata dalle recenti riorganizzazioni interne del MEF? Ci sono stati casi di mobilità forzata legata alla razionalizzazione degli uffici?

R. Ci sono stati casi meno recenti, come lo spostamento della Direzione dei Servizi del Tesoro dal dipartimento del Tesoro al DAG, oppure la costituzione del Dipartimento della Giustizia Tributaria è stato scorporato dal Dipartimento delle Finanze o ancora la nascita del Dipartimento dell'Economia da una costola del Dipartimento del Tesoro. In tutti questi casi si è verificata mobilità massiva dei dipendenti.

D. Secondo la sua esperienza, come sono cambiate nel tempo le aspettative dei dipendenti riguardo alla mobilità? Quali sono le esigenze principali che emergono oggi dai dipendenti in mobilità?

R. Il tema della sede territoriale e dell'avvicinamento al luogo di nascita o di residenza è sicuramente rilevante nella mobilità, mentre esigenze di carattere economico prevalgono nei trasferimenti di ruolo e nelle stabilizzazioni, che comportano differenze stipendiali. Un altro tema rilevante è quello legato all'alto livello reputazionale del MEF, che si distingue da altre amministrazioni per le funzioni capillari di controllo, programmazione economico-finanziaria, interventi nell'economia e gestione delle partecipate, ecc. Gli elevati standard qualitativi del Ministero fanno sì che l'esperienza lavorativa presso il MEF possa avere una spendibilità futura. Altri aspetti sono legati al welfare (fondo di previdenza del MEF). Anche il percorso di carriera e la corretta collocazione hanno ricadute motivazionali sui dipendenti. Negli ultimi anni è emerso il tema della

conciliazione della vita lavorativa e quella privata, che ha favorito l'introduzione di modelli organizzativi ibridi basati su lavoro agile, *co-working*, ecc. Questi modelli vengono definiti a livello centrale, ma poi declinati operativamente dai singoli uffici e direzioni con il risultato di aumentare l'attrattività di questi ultimi agli occhi dei dipendenti.

D. Esistono delle *best practices* adottate da altre amministrazioni pubbliche che il MEF sta considerando per migliorare il proprio processo di mobilità? In che misura il MEF collabora con altre amministrazioni o enti per ottimizzare le procedure di mobilità, anche in termini di scambio di esperienze e di supporto inter-uffici?

R. È un ambito in cui ci sono molti margini di miglioramento, anche se nella pratica la collaborazione è costante soprattutto in alcune aree. Riguardo alle *best practices*, stiamo iniziando a ragionare sulle raccomandazioni formulate sia in ambito OCSE sia a livello interno. Le raccomandazioni OCSE sono utili in quanto provengono da una prospettiva internazionale, ma allo stesso tempo meno specifiche e più generiche. Stiamo iniziando a valutare alcune esperienze interessanti e una serie di pratiche (ad esempio, se sia possibile mutuare alcuni sistemi di incentivazione dei tirocini brevi Erasmus per la PA che altre amministrazioni, come Ministero della Difesa, stanno utilizzando per incoraggiare l'adesione dei propri dipendenti a queste esperienze di mobilità di brevissimo termine). Ci sono dei margini di miglioramento su cui stiamo lavorando.

D. Esistono politiche specifiche per favorire la mobilità in contesti particolari, come ad esempio per le donne in maternità o per i dipendenti con disabilità?

R. Assolutamente sì. Ci sono specifici istituti giuridici sia per quanto concerne i disabili e i loro *caregiver* sia per quanto riguarda i genitori di minori di età inferiore ai 3 anni (per esempio la Legge 104 e la Legge 151/2001 art.42 bis). Vi sono istituti giuridici specifici e una giurisprudenza consolidata che ha rafforzato tali interessi legittimi sino a equipararli *de facto* quasi a dei diritti soggettivi e comunque imponendo all'amministrazione oneri aggravati di motivazione in caso di diniego.

D. C'è un piano di formazione o di orientamento per i dipendenti che richiedono mobilità, al fine di aiutarli a integrarsi rapidamente nel nuovo ruolo o ufficio?

R. Non esiste un modello standardizzato a livello centrale, essendoci esigenze eterogenee che possono essere trattate in modo specifico dalle unità organizzative di destinazione.

D. Esiste una valutazione delle competenze dei dipendenti durante la mobilità? In che modo si assicura che le nuove assegnazioni siano in linea con le competenze e le aspirazioni professionali dei dipendenti?

R. Nella mobilità interna, le cui dinamiche sono guidate dalla domanda, i processi sono influenzati dalle competenze e dalle aspirazioni dei dipendenti. Anche nella mobilità temporanea la valutazione del *curriculum vitae* viene effettuata dagli Uffici richiedenti ai quali verrà poi assegnata la risorsa interessata. La pertinenza delle competenze è assicurata. I Dipartimenti, la cui costante collaborazione è per noi un elemento fondamentale, giocano un ruolo importante nel garantire che ci sia coerenza tra le specifiche domande di profili avanzate dalle singole unità organizzative e i candidati.

D. Incentivare forme di flessibilità lavorativa (per esempio, lo *smart-working*) o di tutela (per esempio, *welfare*, permessi, riduzione della settimana lavorativa) può influenzare la mobilità?

R. Sì. Il MEF utilizza modelli organizzativi ibridi che prevedono sia il lavoro da remoto, che consente di conciliare vita e lavoro, responsabilizzare il dipendente e, se ben utilizzato, a promuovere il processo di digitalizzazione, sia l'interessante istituto del *co-working*, che stiamo incentivando, al fine di consentire al dipendente di effettuare la prestazione lavorativa in sedi del Ministero diverse da quella del Dipartimento di assegnazione.

D. Puntare maggiormente sulla mobilità dei dipendenti pubblici può contribuire a rendere il lavoro nel settore pubblico meno statico, promuovendo una maggiore dinamicità e flessibilità? In che misura questo potrebbe renderlo più attrattivo per le nuove generazioni?

R. Assolutamente sì perché la mobilità consente al dipendente di ampliare le proprie conoscenze e arricchire il suo bagaglio professionale anche sotto il profilo delle relazioni con i colleghi. Quando interessa Dipartimenti diversi la mobilità consente al dipendente di trattare diverse funzioni amministrative o, in alcuni casi, varie fasi o diverse prospettive dello stesso processo. Dal punto di vista individuale, il dinamismo dipende poi anche dal profilo motivazionale del singolo lavoratore. È evidente che le nuove generazioni abbiano una maggiore propensione alla mobilità e quindi incentivare l'utilizzo di tale strumento rappresenta una sfida fondamentale non solo per le amministrazioni centrali come il MEF,

caratterizzato dalla presenza di Dipartimenti con un'identità e un peso specifico rilevanti sotto il profilo quantitativo e qualitativo, ma per tutte le amministrazioni pubbliche.

D. Quali sono le principali difficoltà riscontrate nella gestione della mobilità del personale? Ci sono criticità ricorrenti?

R. Alcune procedure di mobilità particolarmente complesse presentano sicuramente dei margini di semplificazione, su cui stiamo lavorando (per alcuni processi, siamo già riusciti a ridurre di circa tre volte il numero di *step* previsti). Tra le difficoltà più ricorrenti c'è sicuramente la resistenza al rilascio del *nulla osta* da parte dell'amministrazione di provenienza laddove carenze quantitative o qualitative di organico non consentono di autorizzare movimenti di personale.

D. Quali sono le difficoltà più comuni per i dipendenti che richiedono di trasferirsi, ad esempio in termini di burocrazia, supporto informativo o altri fattori?

R. Molto dipende dal tipo di mobilità. Ci sono casi, come quello del transito dei militari, che non presentano particolari complicazioni se non quella di assegnazione della sede. Le criticità maggiori della mobilità sono relative al rilascio del *nulla osta* e alla necessaria compatibilità tra le esigenze del lavoratore e quelle organizzative legate alla possibilità di sostituzione del dipendente e ai tempi necessari per il passaggio di consegne, mentre non direi che vi sia un aggravio significativo di oneri amministrativi per il lavoratore.

D. Ci sono iniziative specifiche per semplificare la burocrazia legata alla mobilità, come la riduzione dei passaggi burocratici o l'adozione di moduli più snelli?

R. Assolutamente sì. Come detto in precedenza, ci siamo dedicati alla re-ingegnerizzazione del processo di alcune aree della mobilità, come quella dei comandi, riducendo significativamente gli *step*. Inoltre, abbiamo fatto un'analisi per individuare moduli, documenti o atti semplificabili con la digitalizzazione, concentrandoci sui contratti e i relativi allegati.

D. Ci sono state modifiche a livello normativo che hanno influito sul processo di mobilità dei dipendenti e in che modo?

R. Il D.L. PA 2025 recentemente convertito prevede il ricorso obbligatorio alle procedure di mobilità anche prima di attivare i concorsi pubblici per almeno il 15% delle facoltà assunzionali dell'amministrazione. Si tratta di un'innovazione che stiamo affrontando

cercando di diversificare i modelli di mobilità che possiamo offrire come servizio ai Dipartimenti, anche al fine di estenderne la platea oltre i fruitori tradizionali.

D. Quali strumenti e risorse sono stati sviluppati negli ultimi anni per facilitare la mobilità dei dipendenti sia in termini di informazioni che di supporto pratico? In che modo il MEF sta affrontando la sfida della digitalizzazione nelle procedure di mobilità?

R. Stiamo svolgendo attività mirate, come quelle sui *fact sheet* per favorire le informazioni per i dipendenti che si recano in mobilità internazionale o come la revisione delle nostre pagine all'interno dell'intranet del MEF. Il supporto pratico viene fornito direttamente dall'ufficio in caso di necessità. Stiamo valutando anche se avviare delle reti, una sorta di comunità, tra i dipendenti in mobilità. In particolare, abbiamo avviato una riflessione sull'eventuale valore aggiunto di un'iniziativa di questo tipo a livello di MEF per il personale in mobilità internazionale, tenuto conto che esistono già delle strutture che coinvolgono i dipendenti pubblici all'estero a prescindere dall'amministrazione di appartenenza.

D. Si prevede un impatto significativo dell'intelligenza artificiale sulla gestione della mobilità del personale? Ci sono progetti o tecnologie specifiche che utilizzano l'IA per ottimizzare il processo di mobilità (ad esempio, per il *matching* delle competenze, l'analisi predittiva dei flussi di personale o l'automatizzazione delle pratiche amministrative)?

R. In termini prospettici l'impatto è potenzialmente molto pervasivo ma a livello empirico il ricorso va declinato nei contesti organizzativi specifici, che si differenziano per maturità, bisogni, risorse e vincoli. Stiamo valutando con la Direzione Sistemi Informativi la promozione di ulteriori strumenti di *business intelligence* (non necessariamente l'IA) che integrino quelli di cui disponiamo e favoriscano il *matching* delle competenze, arricchendo l'istruttoria dei processi di mobilità. È inoltre in fase preliminare una valutazione del possibile impiego di *chatbot* per le informazioni essenziali sui procedimenti di mobilità. In ogni caso, è necessario valutare l'effettivo valore aggiunto dei singoli strumenti e la capacità amministrativa di progettarli, adottarli e promuoverli. Per quanto riguarda i processi, ci siamo attualmente concentrati sulla digitalizzazione dei contratti, ma esistono ancora molte aree con significativi margini di miglioramento come, ad esempio, lo sviluppo di strumenti di *data entry* accessibili ai dipendenti che

favoriscano un aggiornamento costante delle informazioni che li riguardano, fermo restando il riscontro da parte degli uffici incaricati delle verifiche e facilitino l'automazione di alcuni step dei processi. Come può vedere, si tratta di una serie di ambiti di intervento, anche tra loro complementari, rispetto a cui dobbiamo sforzarci di affiancare all'attività investimenti prospettici e valutare gli strumenti più opportuni che arricchiscano la capacità amministrativa di gestire persone in un ambiente di riferimento in continua trasformazione.

3.4 Considerazioni

Alla luce delle risposte al questionario pervenute via mail, possiamo affermare che il personale coinvolto nell'indagine ha manifestato un generale livello di soddisfazione per la procedura di mobilità come attualmente strutturata, che è stata considerata un efficace strumento per migliorare il benessere lavorativo e raggiungere un maggiore equilibrio con la vita privata, dimostrandosi capace di soddisfare le aspettative di chi vi ha fatto ricorso.

Ovviamente, non sono mancati dei rilievi critici relativi soprattutto alla scarsa assistenza ricevuta e dei suggerimenti volti a migliorare l'iter amministrativo per renderlo più celere, trasparente e attento al benessere del lavoratore. Un'altra esigenza emersa da molte risposte è la necessità di migliorare l'azione di orientamento e di supporto ai dipendenti in fase di mobilità e di creare un percorso formativo strutturato che favorisca l'inserimento del lavoratore nelle nuove funzioni.

Numerosi sono gli spunti di riflessione scaturiti dall'intervista al Dott. Celi del MEF, dalla quale è emersa una visione e un modo di gestire la mobilità moderni e al passo con i tempi, a conferma di come il Ministero si collochi in prima linea nel processo di rinnovamento in atto nella PA.

Tra gli aspetti di maggior interesse, vorrei evidenziare innanzi tutto la consapevolezza dei margini di miglioramento che l'attuale procedura di mobilità presenta in termini di più efficace selezione dei profili professionali, corretta allocazione delle risorse all'interno dell'amministrazione, riduzione del numero di *step* e maggiore digitalizzazione dei

processi, allentamento del vincolo costituito dal rilascio del *nulla osta* e incentivo alla mobilità internazionale anche in ottica di promozione di carriera.

Significativi appaiono gli interventi, già realizzati o in fase di implementazione, finalizzati alla semplificazione dei processi (riduzione di circa tre volte del numero di passaggi amministrativi della procedura comandi), alla digitalizzazione di atti e documenti (contratti e relativi allegati) e alla riduzione dei tempi di istruttoria (evasione in tempo reale delle richieste di comandi *IN* provenienti dai dipartimenti), mentre ulteriori benefici sono attesi dalla costante collaborazione e scambio di esperienze con altre amministrazioni alla ricerca delle *best practices* (per esempio, incoraggiare forme di mobilità di brevissimo termine come i tirocini brevi Erasmus per la PA).

L'esperienza maturata dai funzionari del MEF conferma che ai tradizionali motivi di accesso alla mobilità (avvicinamento al luogo di residenza, progressione economica o professionale) si aggiunge l'esigenza sempre più avvertita di una migliore conciliazione tra lavoro e vita privata, che ha spinto il Ministero a dotarsi di modelli organizzativi ibridi, come il lavoro da remoto e il *co-working*. Un altro fattore incentivante della mobilità *IN* è l'alto livello reputazionale di cui il MEF gode nel panorama delle PA, che garantisce un'elevata spendibilità futura dell'esperienza lavorativa presso questo Ministero.

Apprezzabile infine l'apertura, previa valutazione dell'effettivo valore aggiunto, all'impiego di nuove tecnologie, come strumenti di *business intelligence* per il *matching* delle competenze, l'impiego di *chatbot* per le informazioni essenziali sui procedimenti di mobilità, lo sviluppo di strumenti di *data entry* in capo ai dipendenti per l'aggiornamento costante delle informazioni che li riguardano e la creazione di una *community* che favorisca lo scambio di informazioni ed esperienze tra dipendenti in mobilità.

CAPITOLO IV

CONCLUSIONI: QUALE RUOLO PER LA MOBILITA' NELLA PA DEL FUTURO?

Anche se le risorse umane rappresentano da sempre il principale fattore produttivo nel settore pubblico, alla luce delle recenti dinamiche e dell'evoluzione del contesto esterno, le PA sono chiamate a ripensare gli strumenti di gestione del personale per garantire una maggiore valorizzazione dei propri dipendenti.

La progressiva riduzione del personale, l'aumento dell'età media dei dipendenti e l'impiego sempre più diffuso delle tecnologie digitali hanno reso impellente la necessità di restituire centralità al valore delle persone all'interno delle strutture pubbliche investendo sulle risorse umane per costruire una PA moderna e capace di rispondere alla crescente domanda di servizi da parte dell'utenza.

Il tema della valorizzazione dei dipendenti è dunque sollecitato dal processo in atto di crescente specializzazione della PA, chiamata a soddisfare bisogni della collettività sempre più numerosi e articolati, con conseguente ricerca di personale con competenze distintive e non generiche¹⁰⁷. Non a caso le disposizioni normative più recenti hanno orientato le PA a verificare preventivamente il proprio fabbisogno di personale in termini non solo quantitativi (quante unità assumere?), ma anche qualitativi (di quali competenze abbiamo bisogno per raggiungere i nostri obiettivi?).

Inoltre, con l'affermarsi del lavoro agile la gestione efficace delle problematiche organizzative e relazionali di uffici e gruppi di lavoro "ibridi", che lavorano in parte in presenza in parte a distanza, diventa un vero e proprio fattore critico di successo per la PA, attesa da una serie di sfide più rilevanti e complesse di quanto si potesse immaginare qualche anno fa, che richiedono un radicale cambiamento e una nuova strategia organizzativa. Le ingenti risorse del PNRR messe a disposizione dall'Unione Europea rappresentano un'opportunità storica per avviare quei processi di innovazione organizzativa di cui c'è profondo bisogno.

In questo quadro, l'azione della PA dovrà focalizzarsi sul miglioramento della qualità del capitale umano, mirando alla valorizzazione e al rafforzamento delle conoscenze e delle

¹⁰⁷ F.Longo, M.Miciacchi e F.Vidè, *"I modelli organizzativi e gli assetti istituzionali delle istituzioni pubbliche"* in *Management Pubblico* di M.Cucciniello, G.Fattore, F.Longo, E.Ricciuti e A.Turrini, Egea, Milano, 2024, pagg. 93-95

competenze dei dipendenti e al superamento della vecchia logica, sottesa ai passati interventi legislativi di *spending review*, che vedeva nel dipendente pubblico esclusivamente un costo da ridurre, piuttosto che una risorsa da valorizzare.

Il dipendente “bloccato” in una posizione lavorativa che non offre prospettive di crescita professionale o che comporta un eccessivo sacrificio dei suoi interessi personali/familiari è destinato quanto meno a demotivarsi o, nel peggiore dei casi, a cercare alternative altrove. L’istituto della mobilità, offrendo nuove opportunità di lavoro all’interno della stessa o di una diversa amministrazione, rappresenta non solo una valida - talvolta l’unica - alternativa per il lavoratore, ma anche un investimento strategico per l’organizzazione perché può consentire l’accesso ad un ambiente di lavoro collaborativo e stimolante, in cui il dipendente si senta a proprio agio, realmente valorizzato, libero di collaborare e crescere professionalmente, rafforzando il senso di appartenenza e lealtà verso l’ente. L’amministrazione che investe nella creazione di un ambiente di lavoro di questo tipo non solo beneficerà di una maggiore produttività dei suoi dipendenti, ma registrerà anche una riduzione del turnover, attirando e trattenendo le migliori professionalità.

Se nel recente passato la mobilità si è dimostrata assai utile in situazioni di emergenza per spostare personale e competenze dove erano più necessari in risposta ad esigenze improvvise (per esempio, la pandemia di Covid-19), in futuro essa servirà anche per la pianificazione strategica della forza lavoro al fine di migliorare la flessibilità del servizio pubblico nel reagire a circostanze in rapido cambiamento e alle mutevoli esigenze degli utenti. Inoltre, la sua maggiore diffusione consentirà la messa in comune di esperienze e competenze, aiutando a promuovere la diversità di pensiero e lo scambio di conoscenze tra PA.

L’idea tradizionale di un percorso di carriera svolto all’interno della stessa amministrazione non è più così comune, né desiderato da molti giovani, i quali aspirano invece ad una carriera varia che offra tante opportunità interessanti e il servizio pubblico è in grado di fornire tale prospettiva, garantendo allo stesso tempo la sicurezza del posto di lavoro.

Possiamo quindi affermare che, se efficacemente implementata, la mobilità dei dipendenti pubblici offre numerosi vantaggi sia all’amministrazione che ai lavoratori:

1. Sviluppo delle competenze e versatilità. La mobilità offre ai dipendenti l'opportunità di apprendere nuove competenze e acquisire esperienza in diverse aree dell'amministrazione. Questa maggiore versatilità può portare a una forza lavoro più adattabile e flessibile, in grado di gestire varie sfide e responsabilità.
2. Maggior coinvolgimento e motivazione dei dipendenti. La mobilità può aiutare a combattere la noia e il *burnout* offrendo ai dipendenti nuove sfide ed esperienze. Ciò può portare a una maggiore soddisfazione lavorativa, motivazione e coinvolgimento generale all'interno dell'amministrazione.
3. Conoscenza organizzativa avanzata. Man mano che i dipendenti si spostano tra diversi ruoli e funzioni acquisiscono una comprensione più ampia dell'attività dell'amministrazione. Questa acquisizione incrociata di conoscenze può portare a una migliore collaborazione e innovazione in tutta l'amministrazione.
4. Opportunità di sviluppo di carriera. La mobilità può rappresentare un trampolino di lancio per l'avanzamento di carriera, consentendo ai dipendenti di esplorare diversi percorsi di carriera e di sviluppare nuove competenze che potrebbero portare a future promozioni.
5. Gestione dei talenti. Ricorrendo alla mobilità dei dipendenti esistenti per ricoprire posizioni aperte, le amministrazioni possono ridurre i costi di reclutamento e formazione associati all'assunzione di nuovo personale. Questo approccio aiuta anche a conservare preziose conoscenze all'interno dell'amministrazione¹⁰⁸.

Tuttavia, la mobilità va usata con equilibrio. Lo spostamento di personale comporta sempre un costo nel breve termine perché il dipendente di solito lascia un lavoro che sa fare per assumerne uno nuovo, che deve imparare. Se non ben gestita e se portata all'estremo, la mobilità può determinare un turnover eccessivo o l'abbandono di dipendenti, con potenziali impatti negativi sull'amministrazione. Ad esempio, il frequente spostamento di dipendenti può provocare interruzioni nell'implementazione di un progetto o la perdita di conoscenze e *know-how*¹⁰⁹.

¹⁰⁸ R.Askarov, "Riassegnazione dei dipendenti" su www.monitask.com del 13/10/2024

¹⁰⁹ OCSE, "Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service", OECD Publishing, Parigi, 2023, pagg. 11-38

La rotazione frequente del personale viene infatti collegata alla c.d. perdita della memoria istituzionale dell'amministrazione e alla scarsa propensione dei dipendenti trasferiti ad investire tempo ed energia nei loro nuovi incarichi a causa dell'aspettativa di mobilità futura. Inoltre, i dipendenti trasferiti hanno bisogno di tempo per integrarsi nella loro nuova posizione prima che l'amministrazione ospitante possa beneficiare della loro mobilità: si calcola infatti che ai lavoratori trasferiti occorrono in media circa tre anni per stabilire con i nuovi colleghi relazioni paragonabili per frequenza e routine ai livelli pre-mobilità. Tale fenomeno è accentuato nei dipendenti trasferiti più volte¹¹⁰.

Non mancano inoltre delle barriere di natura culturale e strutturale alla diffusione della mobilità nel pubblico impiego. Tra le prime, le più comuni sono il diniego da parte dell'amministrazione di provenienza al rilascio del *nulla osta* quando esso comporti la rinuncia a un dipendente di elevate capacità professionali e il mancato riconoscimento o valorizzazione dell'esperienza maturata dal lavoratore presso altre amministrazioni. Tra le seconde, la principale è la complessità amministrativa della procedura di mobilità¹¹¹.

Infine, la mobilità non è immune da controindicazioni:

1. Resistenza al cambiamento. I dipendenti potrebbero essere titubanti nell'abbandonare la loro comfort zone e assumersi nuove responsabilità. Se non affrontata correttamente, questa resistenza può portare a una diminuzione della produttività e del morale.
2. Curva di apprendimento e cali di produttività. I dipendenti in mobilità potrebbero aver bisogno di tempo per adattarsi ai loro nuovi ruoli, il che può comportare cali temporanei della produttività. Le amministrazioni devono essere pronte a fornire supporto e formazione adeguati durante questo periodo di transizione.
3. Dinamiche di squadra. La mobilità può compromettere le dinamiche di squadra esistenti, causando potenzialmente conflitti o problemi di comunicazione all'interno degli uffici interessati.

¹¹⁰ F.P.Vantaggiato, Z.Murdoch, H.Kassim, B.Geys e S. Connolly, “*Intraorganizational mobility and employees’ work-related contact patterns: evidence from panel data in the European Commission*” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, 2024, pag. 599

¹¹¹ OCSE, “*Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service*”, OECD Publishing, Parigi, 2023, pag. 31

4. Incongruenze nelle competenze. Se non pianificata attentamente, la mobilità può portare i dipendenti a ricoprire ruoli non in linea con le loro competenze o aspirazioni di carriera, con conseguente calo della soddisfazione lavorativa e delle prestazioni.

5. Considerazioni legali e contrattuali. A seconda della natura della mobilità, potrebbero esserci implicazioni legali o contrattuali che devono essere affrontate, come modifiche alla retribuzione, ai benefit o alle responsabilità lavorative¹¹².

Pur con queste doverose premesse, ritengo tuttavia che si debbano riconoscere e apprezzare le potenzialità ancora non espresse dall'istituto della mobilità, finora impiegato con alterne fortune per bilanciare gli squilibri territoriali del pubblico impiego o in ottica di contenimento della spesa per il personale, ma ora chiamato a dare un contributo per vincere le nuove sfide che la PA si trova ad affrontare.

Una prima sfida è l'aumento dell'attrattività del lavoro nel settore pubblico. La PA ha urgente bisogno di giovani per sostituire il personale più anziano e, nel contempo, per acquisire nuove competenze. Si stima che a fronte di un fabbisogno occupazionale tra il 2024 e il 2028 stimato in 742.000 nuove unità, il 92% delle quali per sostituire circa 682.000 dipendenti attualmente in servizio, la stragrande maggioranza dei giovani della generazione Z si dice non interessata a lavorare nella PA perché giudica il lavoro pubblico troppo burocratico, statico, privo di prospettive, di occasioni di sviluppo e di autorealizzazione¹¹³.

C'è il rischio quindi, dopo che il blocco del *turnover* ha impedito per molti anni il ricambio del personale in età di pensionamento con conseguente ridimensionamento e depauperamento degli organici, che ora la PA non riesca a sostituire le ondate di pensionamenti con nuove assunzioni e non trovi personale con competenze specifiche, specialmente in ambito scientifico, tecnologico e digitale (c.d. STEM).

Se si vuole aumentare l'attrattività della PA bisogna cercare di comprendere cosa possa motivare i giovani a fare domanda per un impiego nel settore pubblico. Da un'indagine svolta nel 2024 dal Formez in collaborazione con il Censis su un campione di 1.000 giovani di età compresa tra 18 e 35 anni non occupati nella PA è emerso che le aspettative

¹¹² R.Askarov, "Riassegnazione dei dipendenti" su www.monitask.com del 13/10/2024

¹¹³ M.Corso, "PA 2025: le tre sfide per l'innovazione che non possiamo perdere" in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024, pag. 44

delle nuove generazioni verso le opportunità di impiego sono molto più diversificate rispetto al passato e includono, oltre al reddito e al posto fisso, i tempi di vita e lavoro, le prospettive di carriera, il riconoscimento delle *soft skills* e la necessità di un ambiente gratificante¹¹⁴.

Secondo il sondaggio, il lavoro ideale per i giovani intervistati deve:

- garantire un reddito adeguato a realizzare i propri progetti di vita (47,4%);
- consentire di conciliare impegni di lavoro e vita personale (46,7%);
- svolgersi in un ambiente gradevole e confortante (32,3%);
- essere regolare e stabile (26,3%);
- premiare il merito (23,2%);
- offrire opportunità di carriera (21,7%);
- non essere distante dalla propria abitazione (17,5%);
- non prevedere l'obbligo di presenza in sede (14,7%).

In realtà, l'impiego nella PA è in grado di garantire tutte le principali aspettative dei giovani in termini di retribuzioni adeguate, sicurezza del posto di lavoro, orari flessibili per conciliare le esigenze personali e ambienti di lavoro dove è possibile sviluppare relazioni positive e gratificanti.

Oltre all'eterogeneità delle aspettative rispetto al posto di lavoro, il ricambio generazionale porta con sé anche il problema di come trattenere il nuovo personale (c.d. *retention*). Non sono pochi, infatti, i giovani assunti nella PA che decidono di abbandonare l'impiego perché non in linea con le loro aspettative o perché trovano un lavoro più qualificante. I giovani dipendenti pubblici manifestano uno scarso interesse a radicarsi nell'amministrazione e dimostrano una propensione al cambiamento maggiore rispetto alle generazioni precedenti¹¹⁵. L'insoddisfazione che molti dipendenti pubblici nutrono verso il proprio lavoro (secondo una ricerca degli Osservatori del Politecnico di Milano solo il 6% di loro può dirsi felice al lavoro) e la ricerca di benessere fisico e

¹¹⁴ G.Anastasi, "*I motivi del rapporto*" in *Il lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni*, Formez PA, Roma, 2024, pagg. 5-6

¹¹⁵ Formez e Censis, "*Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*", Formez PA, Roma, 2024, pagg. 59-60

mentale hanno spinto molti lavoratori pubblici alle dimissioni volontarie (l'8% l'ha fatto negli ultimi 12 mesi, mentre il 22% ha intenzione di farlo entro i prossimi 18 mesi)¹¹⁶.

In un mondo del lavoro in continua trasformazione l'attrattività della PA si potenzia creando ambienti di lavoro in linea con le migliori pratiche del privato. Tre sembrano essere le cose che si chiedono a un "buon posto di lavoro":

- avere davanti un percorso di carriera chiaro e definito, basato sul merito, sulla motivazione e sulla capacità di lavorare in squadra;
- flessibilità nell'organizzazione del lavoro con la possibilità di gestire un nuovo equilibrio tra vita privata e professionale;
- presenza di un moderno welfare (assistenza sanitaria integrativa, servizi educativi, ricreativi, di assistenza sociale e per familiari non autosufficienti, contributi per il trasporto pubblico, ecc.)¹¹⁷.

Le nuove generazioni reputano il benessere e l'equilibrio tra vita privata e professionale spesso più importanti della stessa retribuzione o della sicurezza contrattuale. In tale contesto, una politica diffusa di lavoro agile (*smart working*) potrebbe contribuire a migliorare le condizioni di lavoro percepite e a limitare le dimissioni. Le ricerche effettuate dimostrano che gli *smart worker* sono più soddisfatti e produttivi e godono di un miglior benessere psico-fisico e relazionale¹¹⁸. Il lavoro agile può aiutare le PA a bilanciare gli squilibri territoriali degli organici ed aumentare l'interesse per il lavoro pubblico da parte di chi, per esempio, giudica un ostacolo insuperabile la distanza tra luogo di residenza e sede lavorativa. In particolare, la possibilità di lavorare in una sede diversa da quella di assegnazione, ma vicina alla propria abitazione (c.d. *co-working*) è stata già favorevolmente sperimentata dal MEF, dall'Agenzia del Demanio e dall'INAIL e potrebbe consentire a tutte le amministrazioni con articolazioni territoriali di venire

¹¹⁶ M.Corso e F.Crespi, "Stato e prospettive dello smart working nella PA in un periodo di trasformazione del lavoro pubblico" in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024, pag. 77

¹¹⁷ C.Mochi Sismondi, "Ma ci serve la PA?" in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024, pag. 33

¹¹⁸ M.Corso e F.Crespi, "Stato e prospettive dello smart working nella PA in un periodo di trasformazione del lavoro pubblico" in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024, pag. 77

incontro alle esigenze dei pendolari, permettendo loro di lavorare presso la sede più vicina al luogo di residenza¹¹⁹.

C'è inoltre bisogno di programmi che permettano ai dipendenti della PA di crescere a contatto con contesti diversi, come ad esempio percorsi di *job rotation* rivolti specialmente ai nuovi assunti affinché possano sperimentare differenti settori prima di specializzarsi o lo stesso settore in enti diversi¹²⁰.

Il MEF è in prima linea su queste tematiche, avendo adottato nel maggio 2023 la nuova policy sul lavoro a distanza dei propri dipendenti, con la quale è stato definito un modello di sviluppo denominato *smart organization* fondato sulla coesistenza di lavoro a distanza e lavoro in presenza. La suddetta policy disciplina le modalità attuative del lavoro agile del MEF nell'ottica di un bilanciamento tra le esigenze organizzative e le necessità di conciliazione vita-lavoro del personale e in coerenza con un percorso strategico che mette al centro la persona, diretto a promuovere lo sviluppo di competenze organizzative e digitali e a perseguire una migliore conciliazione delle esigenze di vita lavorativa e familiare. Si tratta dunque di modalità organizzative che rispondono alle nuove esigenze dei lavoratori creando al contempo un'amministrazione sempre più moderna, performante e attrattiva¹²¹.

Le modalità attuative della *smart organization* spaziano dal lavoro agile, cui ha fatto ricorso nel 2024 mediamente l'80% circa del personale in servizio del MEF, al *co-working* (il dipendente può condividere l'ambiente di lavoro ed eventualmente le postazioni informatiche presso sedi del MEF diverse da quella di assegnazione), che nel 2024 ha coinvolto 439 dipendenti e 106 sedi territoriali del Ministero (52 Ragionerie Territoriali dello Stato e 54 Corti di Giustizia Tributaria di 1° e 2° grado), permettendo di razionalizzare l'uso degli spazi con rilevanti risparmi di spesa e di conciliare vita e lavoro con una significativa flessibilità organizzativa ed un notevole impatto anche sulla sostenibilità ambientale¹²².

¹¹⁹ Formez e Censis, *“Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni”*, Formez Pa, Roma, 2024, pag. 61

¹²⁰ Think-tank Tortuga in *“Lavoro, società e cultura”* del 21/8/2023

¹²¹ Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) 2025/2027 del MEF pag. 68

¹²² Ibidem pag. 71

Un'ulteriore sfida per la PA è l'avvento dell'intelligenza artificiale generativa per i possibili impatti che questa tecnologia potrà avere sul lavoro pubblico. Secondo la ricerca "Intelligenza artificiale e PA: l'opinione dei dipendenti pubblici" realizzata nel marzo 2024 da FPA S.r.l. in collaborazione con Microsoft Italia su un campione di 1.600 lavoratori, il 56% dei circa 3,3 milioni di dipendenti pubblici italiani (assistenti e operatori amministrativi esperti, personale direttivo con funzioni amministrative, personale tecnico, ricercatori, dirigenti scolastici e personale docente, avvocati, magistrati, architetti, ingegneri e dirigenti sanitari) sarà fortemente influenzato dall'intelligenza artificiale. L'80% di questi dipendenti sperimenterà notevoli miglioramenti dall'impiego della nuova tecnologia nella propria attività lavorativa mentre un altro 13%, costituito da personale con un minor livello di specializzazione che svolge compiti più ripetitivi e prevedibili occupato principalmente nelle strutture centrali e nelle funzioni locali della pubblica amministrazione, corre il rischio di obsolescenza della propria professione e di sostituzione¹²³. D'altro canto, l'intelligenza artificiale non solo darà l'opportunità di liberare i dipendenti da mansioni ripetitive e standardizzate per dedicare tempo ed energie in attività più complesse ma, insieme ad altre nuove tecnologie, offrirà anche soluzioni per implementare l'impiego della mobilità, come ben evidenziato nell'intervista.

Saprà la PA reagire ai cambiamenti epocali legati all'invecchiamento demografico della forza lavoro e all'innovazione tecnologica compatibilmente con gli obiettivi di maggiore efficienza della macchina amministrativa e di contenimento dei costi? La profonda trasformazione indotta dalla digitalizzazione incontra, infatti, un ostacolo proprio nell'età media avanzata dei dipendenti pubblici, conseguenza prevedibile di scelte non oculate del passato (blocco del *turnover*). La sostituzione dei lavoratori in uscita richiederà un'attenta programmazione dell'attività di reclutamento, lunghi periodi di formazione e una maggiore valorizzazione del personale attraverso sistemi di valutazione e incentivi che premino le esperienze lavorative maturate in contesti diversi, le competenze trasversali e la flessibilità. Le ingenti risorse del PNRR rappresentano sicuramente per la PA un'opportunità unica per vincere queste sfide, ma non bisogna sottovalutare il contributo

¹²³ G.Dominici, "Verso una PA aumentata. Dalle tecnologie, dalle persone, dalle relazioni" in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024, pagg. 10-11

che può venire dalla mobilità quale strumento per favorire lo scambio di esperienze, l'acquisizione di nuove professionalità e la circolazione delle idee.

In conclusione, Tra gli esempi concreti di uso della mobilità per valorizzare il personale merita una citazione il progetto Risorse Umane per il Valore Pubblico (Ri.Va.), varato ufficialmente il 9/10/2024 dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito delle riforme del PNRR e finalizzato, tra l'altro, a migliorare la mobilità del personale della PA favorendo sia quella verticale (avanzamenti di carriera) che quella orizzontale (spostamento tra diversi incarichi).

Il progetto mira a creare una struttura di mobilità flessibile per tutti i dipendenti pubblici attraverso un sistema digitale e una piattaforma dedicata al fine di:

- sviluppare modelli per valutare e migliorare le competenze dei dipendenti;
- introdurre procedure semplificate e trasparenti per facilitare i passaggi di ruolo o gli spostamenti tra amministrazioni;
- offrire possibilità di carriera e compensi aggiuntivi a chi aderisce al programma di mobilità;
- garantire la formazione continua per supportare i dipendenti nelle nuove posizioni;
- implementare un sistema di raccolta dati per valutare l'efficacia della sperimentazione.

La fase sperimentale del progetto, che si protrarrà fino al 2026, vede coinvolte inizialmente 58 amministrazioni pubbliche (8 amministrazioni centrali, 29 enti locali, 14 Regioni e 10 università), alle quali se ne aggiungeranno altre 200¹²⁴. Questa iniziativa si muove nella direzione tracciata nel *Case study* (Capitolo III) per realizzare un effettivo rinnovamento e potenziamento dell'istituto della mobilità, che prevede una semplificazione e una maggiore trasparenza delle procedure, un sistema premiante in termini di progressioni di carriera e di incentivi economici per chi aderisce alle procedure di mobilità, programmi strutturati di formazione per facilitare l'accesso alle nuove posizioni lavorative e il miglioramento dei modelli di valutazione delle competenze e delle conoscenze dei dipendenti.

¹²⁴ dal sito www.investmentimagazine.it

ELENCO FIGURE E TABELLE

Figura 1: Genere	63
Figura 2: Fasce d'età	63
Figura 3: Regione di residenza (valori assoluti)	63
Figura 4: Anzianità di servizio (valori assoluti e percentuali)	64
Figura 5: Tipologia di mobilità (valori assoluti)	64
Figura 6: Amministrazione di provenienza (valori assoluti)	65
Figura 7: Amministrazione attuale (valori assoluti)	66
Figura 8: Motivazioni del ricorso alla mobilità (valori assoluti)	67
Figura 9: Alternative alla mobilità (valori assoluti)	68
Figura 10: Suggerimenti per facilitare il processo di mobilità (valori assoluti)	74
Tabella 1: Correlazione tra motivazioni e tipologia di mobilità	67
Tabella 2: Clima organizzativo e ambiente di lavoro nell'amministrazione di provenienza	69
Tabella 3: Clima organizzativo e ambiente di lavoro nell'amministrazione attuale	69
Tabella 4: Accoglienza e supporto ricevuti nella nuova amministrazione	70
Tabella 5: Correlazione tra le risposte alle domande 11 e 12	70
Tabella 6: Soddisfamento delle aspettative rispetto alla mobilità	71
Tabella 7: Complessità della procedura amministrativa di mobilità	72
Tabella 8: Assistenza e supporto durante la procedura di mobilità	72
Tabella 9: Durata complessiva della procedura amministrativa di mobilità	72
Tabella 10: Differenze tra valutazioni medie di uomini e donne	73

APPENDICE

Questionario sottoposto ad un campione di dipendenti in mobilità fornito dall'Ufficio
IV della Direzione del Personale del MEF

1) Sesso

- Maschio
- Femmina
- Preferisco non specificare

2) Fascia di età

- 18-30 anni
- 31-40 anni
- 41-50 anni
- 51-60 anni
- Oltre 60 anni

3) Regione di residenza

- Abruzzo
- Basilicata
- Calabria
- Campania
- Emilia-Romagna
- Friuli-Venezia Giulia
- Lazio
- Liguria
- Lombardia
- Marche
- Molise
- Piemonte
- Puglia
- Sardegna
- Sicilia
- Toscana
- Trentino-Alto Adige
- Umbria
- Valle d'Aosta
- Veneto
- Prov. Autonoma di Trento
- Prov. Autonoma di Bolzano

4) Anzianità di servizio

- Meno di 5 anni
- 5-10 anni
- 11-20 anni
- 21-30 anni
- Oltre 30 anni

5) Tipologia di mobilità

- Assegnazione temporanea
- Comando
- Distacco
- Fuori ruolo
- Mobilità internazionale
- Trasferimento
- Altro

6) Amministrazione di provenienza

- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)
- Altro Ministero
- Ente locale (Comune, Regione, Provincia)
- Ente pubblico non economico
- Presidenza del Consiglio dei ministri
- Altro

7) Amministrazione attuale

- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)
- Altro Ministero
- Ente locale (Comune, Regione, Provincia)
- Ente pubblico non economico
- Presidenza del Consiglio dei ministri
- Altro

8) Motivazione della richiesta di mobilità *(Possibilità di selezionare più risposte)*

- Avvicinamento alla residenza
- Migliore equilibrio tra vita privata e lavoro
- Opportunità di crescita professionale
- Condizioni retributive più vantaggiose
- Clima organizzativo insoddisfacente nell'amministrazione di provenienza

- Interesse per il settore/attività dell'amministrazione attuale
- Altro

9) Prima di avviare la procedura di mobilità, hai cercato alternative per migliorare la tua situazione lavorativa all'interno dell'amministrazione di provenienza?

- Sì, ho richiesto un cambio di mansione
- Sì, ho cercato opportunità di crescita interna
- No, la mobilità era la mia unica opzione
- Altro

10) Come valuti il clima organizzativo e l'ambiente di lavoro nell'amministrazione di provenienza? *(Da 1 stella = molto negativi a 5 stelle = molto positivi)*

☆☆☆☆☆

11) Come valuti il clima organizzativo e l'ambiente di lavoro nell'amministrazione attuale? *(Da 1 stella = molto negativi a 5 stelle = molto positivi)*

☆☆☆☆☆

12) Hai ricevuto un'adeguata accoglienza e supporto nella nuova amministrazione? *(Da 1 stella = per nulla a 5 stelle = ottimo supporto)*

☆☆☆☆☆

13) Dopo il trasferimento, hai avuto accesso a formazione o affiancamento per integrarti nel nuovo ruolo?

- Sì, un percorso strutturato
- Sì, ma solo un supporto minimo
- No, nessun supporto ricevuto

14) In generale, le tue aspettative rispetto alla mobilità sono state soddisfatte? *(Da 1 stella = per nulla a 5 stelle = pienamente)*

☆☆☆☆☆

15) In base alla tua esperienza, come giudichi la procedura amministrativa di mobilità? *(Da 1 stella = molto complicata a 5 stelle = molto semplice)*

☆☆☆☆☆

16) Hai ricevuto adeguata assistenza e supporto durante la procedura di mobilità? *(Da 1 stella = per nulla a 5 stelle = molto efficace)*

☆☆☆☆☆

17) La durata complessiva della procedura amministrativa di mobilità è stata: *(Da 1 stella = molto lunga a 5 stelle = molto rapida)*

☆☆☆☆☆

18) Quali strumenti o servizi ritieni potrebbero facilitare il processo di mobilità? *(Possibilità di selezionare più risposte)*

- Piattaforme digitali più efficienti per la gestione delle domande
- Maggiore trasparenza nelle comunicazioni tra enti e dipendenti
- Migliore supporto informativo e formativo prima e durante la mobilità
- Procedure amministrative più snelle
- Altro

19) Se hai ulteriori suggerimenti o commenti, scrivili qui: *(Domanda a risposta aperta non obbligatoria)*

BIBLIOGRAFIA

- **D.Agus, B.Argiolas, G.Ciccarelli, B.Cimino, E.D’Alterio, A.Giurickovic Dato, B.G. Mattarella, G.Rivellini, S.Screpanti e A.Tonetti**, *“La gestione del personale tra incentivi e disincentivi”* in Riv. Trim. Dir. Pubbl. del 4/2021
- **G.Anastasi**, *“I motivi del rapporto”* in Il lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, Formez PA, Roma, 2024
- **R.Askarov**, *“Riassegnazione dei dipendenti”* su www.monitask.com del 13/10/2024
- **M.Balducci**, *“Cosa non va nel Dpcm sulla mobilità nel pubblico impiego”* su www.startmag.it del 28/1/2024
- **A.Boscati**, *“La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diventa luce perpetua?”*, in Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni del 2/2014
- **A.Boscati**, *“La professionalità del pubblico dipendente tra vincoli costituzionali, legge e contrattazione collettiva: uno sguardo d’insieme alla luce delle più recenti riforme”* in A.Boscati e A.Zilli (a cura di), La professionalità tra legge e contratti, vol.1, Cedam, Milano, 2023
- **C.Buongiorno Sottoriva, M.Miciacchi, R.Saporito e F.Vidè**, *“La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche”* in *“Management Pubblico”* di M.Cucciniello, G.Fattore, F.Longo, E.Ricciuti e A.Turrini, Egea, Milano, 2024
- **C.Calenda**, *“Il rapporto di lavoro pubblico”*, Giuffrè, Milano, 2021
- **M.Corso**, *“PA 2025: le tre sfide per l’innovazione che non possiamo perdere”* in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024
- **M.Corso e F.Crespi**, *“Stato e prospettive dello smart working nella PA in un periodo di trasformazione del lavoro pubblico”* in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024
- **G.D’Alessio e D.Bolognino**, *“La mobilità del personale pubblico”* su www.treccani.it, 2016
- **L.Di Donna**, *“Comando, distacco, avvalimento: nozione e differenze”* su www.neopa.it del 17/1/2023

- **G.Dominici**, *“Verso Una PA aumentata. Dalle tecnologie, dalle persone dalle relazioni”* in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024
- **M.Esposito**, *“La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui”*, in Sinapsi, 2020
- **L.Fadda**, *“Il comando”* su www.luigifadda.it del 29/1/2024
- FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024
- **E.Fiata**, *“La mobilità dei pubblici dipendenti dopo le recenti riforme”*, Giappichelli, Torino, 2018
- **G.Fiorillo e C.Lombardi**, *“Assegnazione temporanea dei dipendenti degli Enti locali”* su www.filodiritto.it del 7/6/2022
- **Formez e Censis**, *“Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni”*, Formez Pa, Roma, 2024
- **FPA srl**, *“Annual Report 2024”*, Forum PA, Roma, 2024
- **L.Galantino e M.Lanotte**, *“Diritto del lavoro pubblico”*, Giappichelli, Torino, 2019
- **M.Garattoni**, *“Comando, distacco e altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità”* in Lavoro nella Pubblica Amministrazione, 2006
- **INPS**, *“Osservatorio sui lavoratori pubblici”*, novembre 2024
- **F.Longo, M.Miciacchi e F.Vidè**, *“I modelli organizzativi e gli assetti istituzionali delle istituzioni pubbliche”* in Management Pubblico di M.Cucciniello, G.Fattore, F.Longo, E.Ricciuti e A.Turrini, Egea, Milano, 2024
- **M.Lucca e G.Zanon** *“L’istituto del comando: aspetti vecchi e nuovi alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e nell’evoluzione normativa del Comparto delle Autonomie Locali”*, su www.lexitalia.it, 2014
- **E.M.Mastinu**, *“La mobilità del dipendente pubblico dopo la Legge 114/2014”* in Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni del 3-4/2014
- **E.M.Mastinu**, *“Il consenso dell’amministrazione cessionaria nella mobilità del dipendente pubblico”* in Lavoro nella Pubblica Amministrazione dell’1/2018
- **E.M.Mastinu**, *“La disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico in mobilità”* in A.Boscati e A.Zilli (a cura di), Il reclutamento nella Pubblica

- Amministrazione. Dall'emergenza alla nuova normalità, vol.2, Cedam, Milano, 2022
- **P.Mastrogiuseppe e C.Vignocchi**, *“Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico impiego”* in Aran, Occasional paper dell'1/2012
 - **M.Miracolini**, *“Il ruolo delle amministrazioni coinvolte nel passaggio diretto di personale”* in Koreuropa del 4/2022
 - **M.Miracolini**, *“La mobilità volontaria nel pubblico impiego: margini di discrezionalità dell'amministrazione di destinazione”* in Lavoro nella Pubblica Amministrazione del 2/2022
 - **C.Mochi Sismondi**, *“Ma ci serve la PA?”* in FPA Annual Report 2024, Forum PA, Roma, 2024
 - **M.Montini**, *“La mobilità e il reclutamento del personale”* in F.Carinci e S.Mainardi (a cura di), La terza Riforma del Lavoro Pubblico, IPSOA, Milano, 2011
 - **OCSE**, *“Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service”*, OECD Publishing, Parigi, 2023
 - **L.Olivieri**, *“Torna la mobilità come presupposto per avviare i concorsi”*, in www.leautonomie.it del 7/1/2025
 - **L.Olivieri**, *“Comando, distacco, avvalimento: nozione e differenze nella sentenza della Corte costituzionale”* su www.blogspot.com dell'11/11/2020
 - **V.Orpello**, *“Il comando nel pubblico impiego: una prospettiva giuridica sulle assegnazioni temporanee e i relativi oneri economici”*, su Labor il lavoro nel diritto, 2024
 - **A.Pauron**, *“Mobilità dei dipendenti statali a tempo indeterminato”* in Economia e statistica n°369-370, 2003
 - **A.Riccobono**, *“Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato”*, E.S.I., Napoli, 2016
 - **A.Riccobono**, *“La nuova governance delle assunzioni nella Pubblica Amministrazione; dal <decreto reclutamento> al <decreto PNRR2>”* in A.Boscati e A.Zilli, (a cura di), Il reclutamento nella Pubblica Amministrazione: dall'emergenza alla nuova normalità, volume I, Cedam, Milano, 2022

- **A.Riccobono**, *“La mobilità individuale volontaria e obbligatoria”* in A.Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico: dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, Rimini, 2021
- **L.Rocchi**, *“Osservazioni in tema di mobilità volontaria del pubblico dipendente”* in *Lavoro nella Pubblica Amministrazione* dell’1/2024
- **L.Rocchi**, *“Note sul potere disciplinare in caso di passaggio diretto di personale e rilevanza penale del fatto addebitato”* in *Lavoro nella Pubblica Amministrazione* del 2/2020
- **F.P.Vantaggiato, Z.Murdoch, H.Kassim, B.Geys e S. Connolly**, *“Intraorganizational mobility and employees’ work-related contact patterns: evidence from panel data in the European Commission”* in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, 2024
- **F.Verbaro**, *“Mobilità e gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione”* in www.aransicilia.it del 25/3/2005
- **F.Verbaro**, *“La mobilità nella Pubblica Amministrazione”* in www.aransicilia.it del 4/3/2004
- **J.Wynen, S.Op de Beeck e A.Hondeghem**, *“Mobilità inter-organizzativa all’interno del Governo federale degli U.S.A.: esame dell’effetto dei fattori individuali e organizzativi”* su *Public Administration Review* di novembre 2013