

Risorse Umane

RU

3 - 2022
MAGGIO -
GIUGNO

nella pubblica amministrazione

NEW!



il Personale channel: ogni mese una videolezione

**La pianificazione
dei fabbisogni
del personale come
strumento strategico**

NEW!

Accademia

- Il personale nei comuni dal 2001 al 2020
- Contrattazione decentrata: le pronunce della Corte di cassazione


**MAGGIOLI
EDITORE**

CRONACHE DAL PUBBLICO IMPIEGO

Trent'anni di evoluzione tra riforme, pratiche manageriali e prassi operative

Giugno 2022 - Codice 88.916.5879.1
F.to 17x24 - Pag. 266 - € 28.00

I criteri di regolazione del rapporto di lavoro pubblico e le sue prassi operative, come ogni fenomeno sociale, non si sviluppano in modo lineare, ma attraverso percorsi tortuosi e dibattiti continui che ritornano di tempo in tempo sugli stessi temi. Ne deriva che a volte è difficile comprendere l'evoluzione del pubblico impiego, sia per quanto riguarda le sue dinamiche profonde che le sue logiche immediate. Alla fine sembra che nulla cambi, ma nella realtà la trasformazione è continua. Per cercare di approfondire queste dinamiche, ripercorrendo la storia recente, il libro raccoglie una serie di saggi brevi che hanno costituito gli editoriali della rivista RU, Risorse Umane nella pubblica amministrazione, dal 2004 ad oggi.

I saggi sono sviluppati, per quanto possibile, in ordine cronologico e suddivisi per temi. Un primo tema riguarda l'evoluzione storica del lavoro pubblico, il secondo il gioco delle riforme, il terzo la gestione del personale, il quarto la retribuzione di merito che è al centro del dibattito dal 1987, il quinto il performance management e, il sesto, la dirigenza pubblica.

L'idea di fondo che unisce tutti i saggi è che il pubblico impiego è un fenomeno sociale che coinvolge milioni di persone e, di conseguenza, le riforme possono modernizzarlo solo se agiscono direttamente sulle persone e sulle relazioni tra di esse, e non attraverso sistemi di regole tanto razionali e perfette da essere astratte e inapplicabili. Questo implica profondo rispetto per l'ethos pubblico e per la dignità e valorizzazione del lavoratore pubblico.

La forma del saggio breve consente la lettura sia ad un pubblico di esperti, che si confronteranno con le loro idee e i loro ricordi, sia a un pubblico di non specialisti interessati a riflettere su questo tema tanto importante quanto misconosciuto e oggetto di molti pregiudizi.

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it



RENATO RUFFINI

Professore ordinario presso l'Università degli Studi di Milano, dove insegna economia e organizzazione aziendale, gestione del personale nella P.A. e organizzazione dei controlli per l'integrità nelle organizzazioni. Dal 2004 è direttore della rivista RU, Risorse Umane nella pubblica amministrazione. Ha avuto ruoli di responsabilità in diverse istituzioni formative pubbliche e collabora con molte amministrazioni centrali e locali. La sua attività di ricerca si sviluppa sui temi del management pubblico, in particolare sui controlli interni, performance management, gestione del personale e sistemi di coproduzione.


**MAGGIOLI
EDITORE**

Fascicolo ad uso esclusivo di fede (fbaroggi@maggioli.it; federica.baroggi@maggioli.it)

Pubblica amministrazione *semper reformanda*

di Renato Ruffini

Come più volte scritto in questa rivista i discorsi sul cambiamento della pubblica amministrazione appaiono spesso retorici, vuoti di contenuto e tutto sommato pericolosi. Pericolosi perché hanno significati reconditi che deprimono chi dovrebbe essere aiutato. Si riforma ciò che è “deformato”¹ e spesso questa “deformazione” è implicitamente imputata a chi lavora nella pubblica amministrazione piuttosto che a chi l’ha deformata, come politici arroganti, organi di controllo diffidenti e consulenti incompetenti. Quante volte si è sentito dire che i dirigenti “non sanno dirigere” o il personale è “vecchio e deprofessionalizzato”, o che bisogna fare come fanno le imprese. Queste affermazioni, che possono avere una base fattuale di tipo episodico, non costituiscono riflessioni utili per ragionare e confrontarsi, ma solo generalizzazioni superficiali, non falsificabili, che se dichiarate con mezzi potenti, come giornali, convegni e media alla fine con processi di doppia ermeneutica, appaiono vere come se fossero realtà tangibili. Alla fine, come spesso avviene, si imputa la colpa alla vittima. A chi quotidianamente subisce le storture e le disfunzionalità di un sistema che distorce la burocrazia rendendola sciatta, trasandata ma al tempo stesso rigida come la temuta gabbia

(1) Negli Esercizi Spirituali di Sant’ignazio di Loyola si precisa un metodo di riforma molto preciso: *deformata reformare, reformata conformare, conformata confirmare e confirmata trasformare*. Il processo del ridare forma a qualcosa implica in sostanza un complesso processo di implementazione del cambiamento perché non basta riformare, cioè ridare la giusta forma rispetto ai fini istituzionali, ma occorre poi trovare le giuste soluzioni, cioè “conformare”, sperimentare i cambiamenti “confermandoli” e giungere così alla trasformazione. Riformare non è così sinonimo di cambiamento, ma ne è solo la prima fase.

di ferro di Weber, e quindi utile agli approfittatori e umiliante per i virtuosi. I discorsi sul cambiamento sono inutili anche perché le cose cambiano indipendentemente da noi. Nel tempo l'ambiente esterno ha costretto le pubbliche amministrazioni a sviluppare attività e metodi di lavoro sempre diversi. Se oggi un impiegato al servizio di Carlo Alberto di Savoia incontrasse un dipendente della Regione Piemonte probabilmente non capirebbe se non in modo molto sommario il suo lavoro.

Infine chi parla di cambiamento tende a pensare o a riforme relative agli assetti istituzionali (organi amministrativi, responsabilità dei soggetti, livelli di autonomia, ecc.) o all'introduzione di tecniche e di strumenti di varia natura (sistemi di programmazione, piani di vario contenuto, sistemi di selezione, nuove norme procedurali, ecc.). Si legge il cambiamento come modifica o delle persone o delle strutture istituzionali. In realtà, come credo sia evidente a tutti, non basta cambiare le persone per far funzionare meglio un'istituzione, così come non basta modificare regole, procedure e assetti per generare cambiamento. Ovviamente questi interventi sono tutti utili, soprattutto se ben calibrati (cosa che raramente avviene in Italia), ma raramente sono attività risolutive. Peraltro nella nostra legislazione questi "cambiamenti" dovrebbero essere attuati a costo zero, oppure con processi formativi/addestrativi obbligatori spesso poco efficaci e tutto sommato imbarazzanti per chi li subisce.

Per uscire dalla retorica e affrontare il tema del cambiamento in modo un poco più profondo ci può essere utile analogia il processo di riforma in atto della Chiesa Cattolica impostato da Papa Francesco. È probabile peraltro che la riforma della Chiesa sia più complessa e delicata di quella della pubblica amministrazione. Se non altro perché la chiesa c'è da 2000 anni mentre la pubblica amministrazione appare con gli stati moderni più o meno 400 anni fa. In primo luogo un principio utilizzato dalla chiesa cattolica è che *Ecclesia semper reformanda*. Questo principio è stato preso a prestito dalla chiesa protestante dai riformatori del Concilio Vaticano II e di fatto si attua incoraggiando un'ermeneutica di continuità nell'insegnamento e nella pratica del Cattolicesimo². Questo probabilmente è già un primo insegnamento per chi opera nelle organizzazioni: per cambiare occorre riflettere e interrogarsi costantemente sul senso di ciò che si sta facendo nelle organizzazioni, delle nostre scelte e dei nostri metodi di lavoro. Questo consente alle persone e alle loro organizzazioni di crescere, conformandosi alle sollecitazioni della realtà del mondo.

La riflessione ermeneutica sul nostro ruolo nelle organizzazioni in cui operiamo (ente locale, università, ospedale, ecc.) ci suggerisce un'altra idea: il cambiamento parte dai cuori delle persone, non dalle loro teste. Ma affinché il cambiamento delle persone e quello dell'organizzazione siano allineati c'è bisogno che i cuori

(2) Lettera pastorale del vescovo Ralph Walker Nickless.

battano insieme; fuor di metafora, che ci sia un'intensa attività di relazione all'interno dell'organizzazione.

Papa Francesco in proposito, durante i saluti natalizi alla curia romana nel 2016, parlando della logica della riforma chiarì che “la riforma sarà efficace solo e unicamente se si attua con uomini “rinnovati” e non semplicemente con “nuovi” uomini. Non basta accontentarsi di cambiare il personale, ma occorre portare i membri della Curia a rinnovarsi spiritualmente, umanamente e professionalmente. La riforma della Curia non si attua in nessun modo con il cambiamento delle persone – che senz'altro avviene e avverrà – ma con la conversione delle persone. In realtà, non basta una formazione permanente, occorre anche e soprattutto una conversione e una purificazione permanente”. Di nuovo, la chiesa ci aiuta a riflettere come il cambiamento implichi il rinnovamento e la fioritura delle persone che devono attivare processi di individuazione psicologica personale e sociale che consenta loro, indipendentemente dall'età e dal ruolo, di crescere e relazionarsi con il proprio contesto, collocandosi al suo interno in maniera adulta e risolta. Cambiare significa semplicemente non fermarsi e non stancarsi di essere persone in relazione con il mondo.

Ma come innestare questi processi di maturazione/individuazione delle persone? Come attivare quei processi di cambiamento che per Newman sono processi di conversione, cioè di interiore trasformazione?

Naturalmente, passando dai singoli soggetti occorre attivare processi di apprendimento e crescita individuale che purtroppo non sono attivabili solo con la formazione, almeno per come siamo abituati a farla, ma con processi relazionali continui e intensi da attivare all'interno delle normali routine organizzative, o comunque nel contesto lavorativo.

Oggi si parla molto di competenze. Ci si chiede come selezionarle, valutarle, migliorarle. Ci si chiede se servano di più le conoscenze o i soft skill (come la capacità di risoluzione dei problemi o la capacità di comunicazione) o altre. Tutte riflessioni giuste e corrette. Ma di nuovo siamo alle tecniche, e le tecniche non toccano i cuori delle persone, ma la loro testa, la parte razionale.

Il rischio peggiore per gli individui che vivono nelle organizzazioni è che all'interno di queste non si riesca a crescere come persone (e non solo come professionisti) e ciò accade quando viviamo l'organizzazione come soggetti isolati, riducendo le relazioni al minimo o mantenendo relazioni meramente formali e rituali. Quante riunioni sono svolte con il capo che parla e gli altri zitti a fare finta di ascoltare? Quante volte si attribuisce un compito e poi si lascia la persona da sola a eseguirlo? Quanto si dialoga tra colleghi sui temi di lavoro in modo libero? Quanti rituali si sono spontaneamente attivati?

Ovviamente le relazioni sono costose, feriscono, richiedono tempo e con esse ci si mette in gioco. Se ci si chiede chi me lo fa fare, la risposta dovrebbe essere: lo faccio per me, per crescere e per fare crescere gli altri intorno a me.

Vivere in relazione con gli altri anche nel contesto lavorativo significa adattarsi costantemente agli altri, comprendere i diversi punti di vista attraverso relazioni dialogiche che portino ad opere concrete. Questo implica un costante pensiero riflessivo che consenta di individuare le interconnessioni tra dialogo e azione. Significa di conseguenza valutare criticamente come si è aperti agli altri, alle differenti visioni del mondo e al dialogo. Tutto questo consente di attivare un percorso per sviluppare più alte virtù umane e quindi, di conseguenza, un'organizzazione più efficiente, la quale tuttavia non è un obiettivo da porsi, ma semplicemente un risultato autotelico derivante dalle pratiche relazionali.

Quanto detto vale per tutte le organizzazioni, ma in particolare per quelle pubbliche. Questo perché in primo luogo relazionarsi è alla base di un fondamentale principio di sussidiarietà per il quale è bene che le cose siano fatte in prossimità di chi opera. In secondo luogo perché il burocrate, custode dei diritti dei cittadini e della relative decisioni pubbliche, può operare efficacemente solo se attiva relazioni interne ed esterne che gli consentano di individuare le soluzioni tecnicamente valide, normativamente sostenibili e generatrici di consenso generale. Tutto questo, che altro non è che la ricerca del valore pubblico, implica dialogo e relazione.

Attivare relazioni significa anche liberare il lavoro dalle affezioni dell'esecuzione, dall'incomprensione del senso per cui facciamo le cose. Un lavoro libero è il lavoro pregevole, che è tale non tanto per la cosa in sé, quanto per il complesso di intenzioni che si incarnano in esso: tutte le capacità che si rivelano, i sentimenti che si riversano, i pensieri che si appalesano.

Se quindi vogliamo veramente il cambiamento dobbiamo liberare il lavoro pubblico da vincoli basati sulla mera sfiducia che inducono tutti a rinchiudersi nel proprio ufficio. Questo auspicio è per chi governa il sistema. Dimentichi sistemi tecnici razionali, scambi negoziali e politici per un consenso comprato e scaldi i cuori di chi lavora nel pubblico attivando momenti di incontro, confronto, reciproco riconoscimento, come già ce ne sono stati nel passato più o meno recente. Punti sulle relazioni e non su norme, piani, programmi e documenti con scadenze prescrittive rinforzate da sanzioni, sapendo poi che tanto le prime quanto le seconde raramente funzionano.

Se quindi vogliamo il cambiamento dobbiamo incontrarci, “perdere tempo” ad ascoltarci, privilegiare la parola e la relazione, favorire la costruzione di rapporti e ritualità, riconoscere le persone e sostenere le dinamiche di gratuità, cioè di coloro che silenziosi fanno un lavoro libero nonostante tutto perché ci tengono alla loro dignità. Questo è un auspicio rivolto a chi governa le singole organizzazioni.

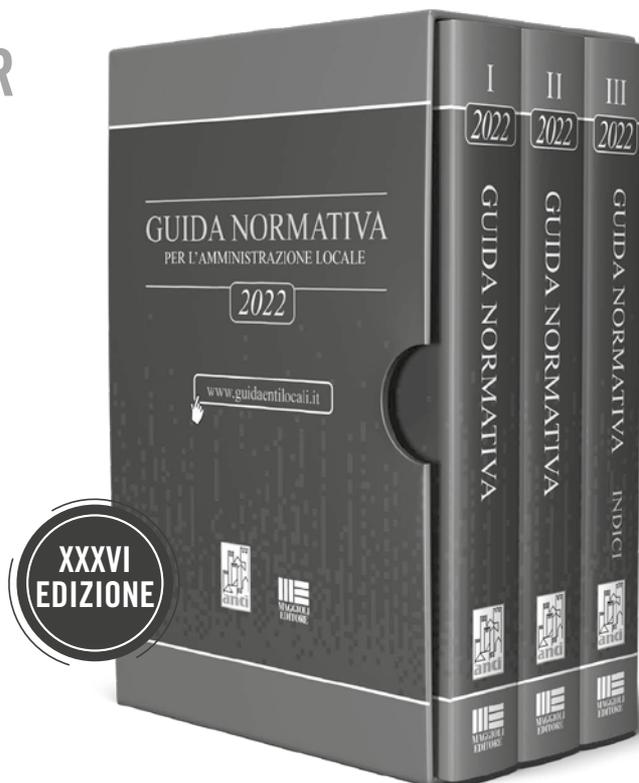
Infine, un consiglio a me stesso e a chi fa il mio mestiere. Quale formazione occorre fare per il cambiamento? Da quanto detto credo sia chiaro che ci sia

bisogno di una formazione delle persone e non del funzionario. La priorità non è insegnare leggi e tecniche (seppure necessarie), ma fare in modo che il funzionario pubblico si confronti con i colleghi e con il mondo e prenda coscienza di sé stesso. In primo luogo del proprio valore, in secondo luogo dei propri normali punti deboli (o come diceva Battiato dei “fallimenti che per tua natura normalmente attirerai”). Impari a convivere con l’incertezza e la diversità. A riconoscere ed ascoltare i diversi punti di vista.

Tutto questo percorso può aiutare a riattivare le energie necessarie per cambiare come singolo soggetto in modo libero, ma coerente con l’organizzazione.

Questo percorso infatti può consentire di riattivare il desiderio cioè, secondo l’etica spinoziana, l’appetito unito alla coscienza di sé.

GUIDA NORMATIVA PER L'AMMINISTRAZIONE LOCALE 2022



Febbraio 2022 - Codice 88.916.5470.0
F.to 17x24 - Pag. 4400 - € 295.00

GUIDA NORMATIVA è ...

da 36 anni il riferimento delle Amministrazioni locali e di chi vi opera, grazie all'impegno degli Autori, della Direzione e dell'Editore. Con l'edizione 2022 affronta le riforme previste dal PNRR ed i loro provvedimenti attuativi, affinché le PA locali conseguano i richiesti miglioramenti delle capacità e competenze amministrative, siano adeguatamente semplificate e digitalizzate le procedure amministrative, attuino gli investimenti previsti sui territori e per le comunità amministrare.

GUIDA NORMATIVA è ...

passione, riflessione, consapevolezza ed apertura al cambiamento, ossia i presupposti necessari perché si realizzi quella epocale combinazione di immaginazione, capacità progettuale e concretezza che il PNRR richiede anche alle PA locali per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, equo e sostenibile.

GUIDA NORMATIVA è ...

l'approccio sistematico ed al contempo analitico alla riforma della PA, trasversale a tutte le Missioni del PNRR, con innovazioni strutturali dell'ordinamento rivolte a migliorare l'organizzazione delle Amministrazioni locali nonché l'equità, l'efficienza e la competitività dei territori e del Paese.

GUIDA NORMATIVA è ...

miglioramento continuo, tradizione ed innovazione con l'Opera cartacea, il Volume di Aggiornamento, il portale www.guidaentilocali.it e la versione mobile.



IL COFANETTO CONTIENE

- **DUE VOLUMI** per un totale di circa 4000 pagine suddivise in dieci sezioni
- **UN VOLUME degli INDICI**
 - > sistematico
 - > analitico-alfabetico
- **l'accesso al portale** www.guidaentilocali.it



FIORENZO NARDUCCI

Fondatore della Guida Normativa per l'Amministrazione locale. Segretario generale comunale emerito, già Presidente della Sezione Autonomie del Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione.

RICCARDO NARDUCCI

Direttore della Guida Normativa per l'Amministrazione locale. Dottore Commercialista - Revisore contabile - Consulente.

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it

**MAGGIOLI
EDITORE**

SAPERÈ SAPER FARE | www.maggiolieditore.it

Lo smart working e l'artrite della vecchina

di Paolo Iacchi

Il vecchio Giovanni, il proprietario della drogheria del paese, è noto da sempre per la sua miracolosa cura per l'artrite. Il primo sabato del mese è solito visitare i suoi "pazienti". Così, anche quel sabato, fuori dalla porta della drogheria si forma a poco a poco una lunga fila di persone sofferenti. Tra queste, la prima della coda è una vecchina piccina, completamente curva, che quando cammina si trascina a fatica, tutta china sul suo bastone. Appena il negozio apre, con grandissima fatica la vecchina entra. Ne esce dopo mezz'ora camminando perfettamente dritta, a testa alta.

Una donna, che aspetta in coda, esclama: "È un miracolo! Mezz'ora fa è entrata tutta curva e ora cammina perfettamente dritta! Quale cura miracolosa si è inventato questa volta Giovanni?"

"Mi ha dato un bastone più lungo!"

Talvolta, davanti a mali che sembrano incurabili, non è necessario cercare una cura miracolosa. Può bastare trovare lo strumento giusto.

Ormai da tempo tutte le imprese stanno ragionando sullo smart working come mezzo per risolvere l'annoso problema di attrazione e fidelizzazione dei talenti. Le reazioni sono controverse. Da un lato c'è chi appoggia incondizionatamente la soluzione del lavoro da remoto. A livello internazionale Twitter, Dropbox, Spotify, Meta e Airbnb permettono ai dipendenti di lavorare senza essere mai presenti in ufficio e hanno annunciato come questo provvedimento sia da considerarsi a tempo indeterminato. Questa modalità renderebbe i lavoratori più soddisfatti e quindi anche più produttivi. Inoltre, consente importanti risparmi, sia al collaboratore, sia all'azienda.

Al contrario è di questi giorni la presa di posizione di Elon Musk, fondatore e amministratore delegato di Tesla: "Il lavoro da remoto non è più accettato". Questo è l'oggetto della mail che Elon Musk, ha mandato ai suoi dipendenti. "Tutti quelli che intendono lavorare da remoto devono essere in ufficio per un minimo di 40 ore a settimana, oppure devono lasciare Tesla. Se ci sono collaboratori con esigenze straordinarie per cui questo non sarà possibile, giudicherò e approverò direttamente io ogni singolo caso", ha aggiunto il miliardario. Chi vuole tout court il ritorno alla situazione pre-pandemia sottolinea il valore dell'azienda come comunità, la necessità di un rapporto diretto tra colleghi e tra il capo e i collaboratori e, infine, il rischio di una bassa produttività nel lavoro da remoto. Diverso il caso di Apple. Come moltissime altre imprese ha deciso di integrare lo smart working al lavoro in presenza. In un primo tempo aveva deciso di optare per due giorni alla settimana e ora ha deciso per tre giorni, ovvero il lunedì, il martedì e il giovedì. In

una recente ricerca AIDP ha rilevato come le aziende stiano in questo periodo definendo le modalità di lavoro e i regolamenti da adottare.

Ciò che emerge sono alcune regole di buon senso. Ascoltare sia i capi sia i lavoratori, non arroccarsi su posizioni troppo innovative solo per inseguire l'ultima moda, ma neanche restare troppo sulla difensiva, inseguendo inutili preoccupazioni di chi non vuole cambiare per partito preso e semmai adottare periodi di sperimentazione e rifuggire da decisioni affrettate. Comprendere le attese di tutti, formulare regole generali e all'interno di queste lasciare quanto più possibile autonomia ai capi e ai collaboratori.

Per tornare alla barzelletta iniziale, cure miracolose non ve ne sono, ma anche gli strumenti non possono essere sempre gli stessi. Probabilmente devono cambiare da azienda ad azienda, da situazione a situazione.

IL TESTO UNICO DEL PUBBLICO IMPIEGO COMMENTATO

Annotato con la normativa
collegata, la prassi e la
giurisprudenza

Accesso GRATUITO per un anno

 **Testo Unico del
PUBBLICO IMPIEGO**
www.normepa.it

Febbraio 2022 - Codice 88.916.5553.0

F.to 17x24 - **Pag. 692** - € 98,00

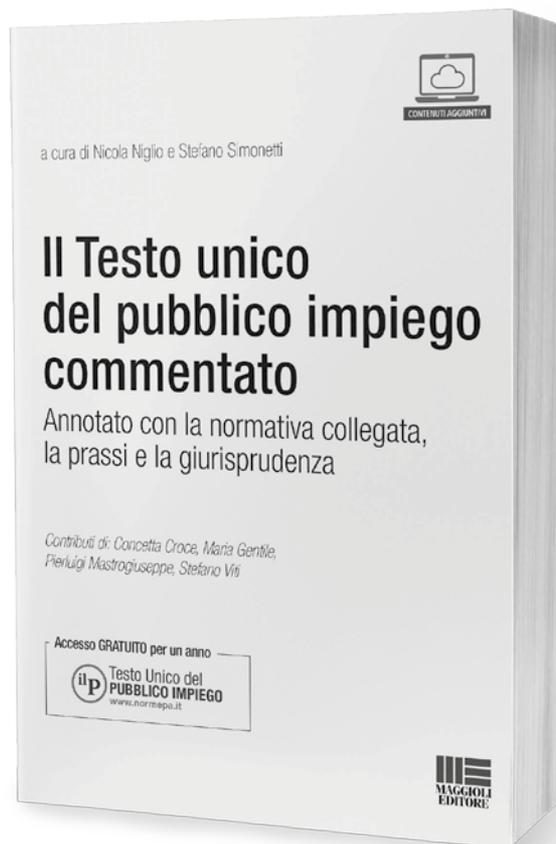
Il decreto legislativo 165 del 2001 costituisce la legge fondamentale per il Pubblico impiego e sta per compiere 30 anni. In questo lungo lasso di tempo il testo del decreto è stato integrato e modificato numerose volte e queste continue correzioni hanno reso la lettura e l'interpretazione complessa e, a volte, difficile.

Il volume si prefigge di fornire un commento ad ogni articolo del decreto 165 e del correlato decreto 150 del 2009, accompagnato in calce dai riferimenti di prassi e giurisprudenza più rilevanti.

Grazie alle schede di lettura dei singoli articoli che permettono di cogliere velocemente la *ratio* della norma e delle modifiche via via intervenute, e all'accurata selezione della prassi e della giurisprudenza massimata, il lettore sarà agevolato nella corretta interpretazione della disciplina del pubblico impiego.

Il testo è completato da un'appendice in cui è riportata la normativa a cui il testo rinvia.

Il lettore potrà inoltre accedere per un anno alla versione online del Testo unico del pubblico impiego che sarà sempre aggiornato alla luce delle novità normative e costantemente annotato con la più recente prassi e giurisprudenza.



NICOLA NIGLIO

Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dirigente presso il Dipartimento della funzione pubblica e Direttore del Personale del Ministero dello Sviluppo Economico e presso la Croce Rossa Italiana.

STEFANO SIMONETTI

Esperto di Organizzazione e gestione del personale, è autore di numerose pubblicazioni in materia, già Negoziatore ARAN, ha partecipato alla stesura e negoziazione di circa 15 contratti collettivi relativi al comparto del Servizio sanitario nazionale.

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it


**MAGGIOLI
EDITORE**

SAPERE È SAPER FARE | www.maggiolieditore.it

Fascicolo ad uso esclusivo di fede (fbarogio@maggioli.it; federica.barogio@maggioli.it)

Risorse Umane

RU

nella pubblica amministrazione

M A G G I O / G I U G N O

3 - 2022

Direttore responsabile

Manlio Maggioli

Direttore

Renato Ruffini

Ordinario di organizzazione aziendale Università degli studi di Milano.

Comitato Editoriale

Renato Ruffini

Alessandro Boscati
Professore di diritto del lavoro Università statale di Milano

Antonio Giangreco
Professor, IÉSEG School of Management, Lille, France

Comitato di Redazione

Giovanni Barbato

Università di Milano

Marco Biasi

Università di Milano

Caterina Galdiero

Università di Napoli

Marta Ingaggiati

Università di Milano

Comitato scientifico

Paola Adinolfi

Ordinario di organizzazione aziendale, Università di Salerno

Maria Barilà

già Capo Dipartimento Funzione pubblica

Mauro Bonaretti

Corte dei conti
già Segretario generale
Presidenza Consiglio dei Ministri

Elio Borgonovi

Professore Università Bocconi

Alessandro Boscati

Professore di diritto del lavoro
Università statale di Milano

Marina Brollo

Professoressa ordinaria di diritto del lavoro, Università di Udine

Paolo Canaparo

Ministero degli interni

Corrado Cuccurullo

Ordinario di economia aziendale Università di Napoli

Maurizio Decastri

Ordinario di organizzazione aziendale Università Roma 3

Antonio Giangreco

Professor, IÉSEG School of Management, Lille, France

Alessandro Hinna

Professore associato di organizzazione aziendale Università Roma Tor Vergata

Paolo Iacchi

Direttore RH on line

Raimondo Ingrassia

Professore ordinario di organizzazione aziendale –
Università di Palermo

Tiziano Grandelli

Comune di Mantova

Gianluigi Mangia

Coordinatore Dipartimento SNA –
Ordinario di organizzazione aziendale Università di Napoli

Marcello Martinez

Ordinario di organizzazione aziendale, Università di Napoli

Pierluigi Mastrogiuseppe

Dirigente Aran

Chiara Morelli

Professore di organizzazione aziendale Università di Novara

Gabriella Nicosia

Professoressa associata diritto del lavoro Università di Catania

Gianfranco Rebora

Professore di organizzazione del lavoro Università C. Cattaneo – Liuc di Castellanza

Rocco Reina

Ordinario di organizzazione aziendale Università della Magna Grecia, Catanzaro

Roberta Sferrazzo

Assistant professor in management Audencia Business school

Luca Solari

Ordinario di organizzazione aziendale Università di Milano

Carla Spinelli

Professoressa associata diritto del lavoro Università di Bari

Matteo Turri

Professore di economia aziendale Università statale di Milano

NOTE PER GLI AUTORI

Chi volesse contribuire con articoli per la pubblicazione nella sezione referata della Rivista (rubrica: "Accademia") può inviare gli articoli all'indirizzo email ru.rivista@maggioli.it e seguire le indicazioni della sezione "Criteri di Referaggio" riportata di seguito.

Chi volesse, invece, contribuire con articoli o approfondimenti sui temi della organizzazione e della gestione del personale degli enti locali, per la pubblicazione nelle restanti rubriche della Rivista, può inviare i contributi a:

- ru.rivista@maggioli.it oppure a
- Redazione "RU"
Via del Carpino, 8 –
47822 Santarcangelo
di Romagna (RN) Tel. 0541-628111
- L'Autore dovrà indicare recapito e qualifica professionale
- La dimensione standard di un contributo è di 17.000 caratteri circa (spazi inclusi)
- Si privilegia l'utilizzo della posta elettronica.

- Le note ed i riferimenti bibliografici devono essere riportati a fine testo
- I manoscritti non pubblicati non si restituiscono

CRITERI DI REFERAGGIO DEI CONTRIBUTI

Ciascun Referee valuterà i contributi rispetto ai seguenti parametri: rilevanza teorica ed empirica della ricerca, significatività e coerenza della letteratura analizzata, rigore metodologico, chiarezza

Missione e Obiettivi

La Rivista *RU - Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, come sua tradizione, intende offrire a coloro che si occupano della gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, siano essi operatori, dirigenti, decisori politici, consulenti o ricercatori accademici uno strumento di aggiornamento e confronto sui temi del personale basato su approfondimenti e riflessioni ad ampio raggio. La Rivista vuole essere sia tecnica, sia scientifico-culturale, aperta ai professionisti, ai dipendenti pubblici ed agli studiosi, inoltre vuole avere un forte carattere interdisciplinare.

La sua *mission* è avvicinare il mondo di coloro che si occupano di gestione del personale nel settore pubblico a quello accademico che si occupa degli stessi argomenti, accogliendo contributi che, oltre ad avere un'elevata valenza scientifica, offrano risultati ed implicazioni empiriche rilevanti per chi opera sul campo, contribuendo in questo modo all'avanzamento delle conoscenze scientifiche nel campo dell'organizzazione e della gestione del personale.

Per perseguire questo obiettivo, il taglio degli articoli che trovano pubblicazione su questa Rivista non deve essere né troppo pratico e particolaristico né troppo teorico ed astratto. Sono accettate tutte le metodologie di ricerca con preferenza verso quelle di taglio qualitativo.

Come detto, la rivista RUPA si rivolge alle persone interessate al tema dell'organizzazione e gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni sia in ambito accademico che manageriale e consulenziale, coprendo sia temi tradizionali che emergenti, quali, a titolo esemplificativo: sistemi retributivi, merit system reform, cambiamento organizzativo, organici, benessere lavorativo, pari opportunità, information technology, relazioni sindacali, relazioni interpersonali nei luoghi di lavoro, decentramento, riorganizzazione, sistemi di reclutamento, sistemi di classificazione e di retribuzione, valutazione performance, leadership e motivazione, relazioni sindacali, welfare aziendale, formazione e sviluppo, partecipazione dei cittadini, integrity management, controlli interni.

Nell'ottica di avvalorare questa doppia anima della Rivista, parte dei contributi proposti per la pubblicazione seguiranno una procedura di referaggio secondo gli standard internazionali, conferendo di fatto valore scientifico alla trattazione di temi che hanno matrice prevalentemente pratico-operativa.

e semplicità espositiva, originalità/innovatività del contributo.

L'esito del referaggio potrà comportare una delle seguenti situazioni:

- Non accettazione (Rejected): i contributi non accettati non verranno restituiti.
- Accettazione con modifiche rilevanti (Major revision): il contributo sarà rinviato al/agli Autore/i per miglioramenti/modifiche.
- Accettazione con modifiche non

sostanziali (Minor revision): il contributo viene rinviato al/agli Autore/i per miglioramenti/modifiche.

- Accettazione integrale senza modifiche (Accepted): pubblicazione del contributo sulla Rivista, nella sezione referata.
- Per ogni articolo pubblicato verrà indicata la data di ricezione e la data di accettazione.

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore. Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti.

L'autore garantisce la paternità dei contenuti inviati all'Editore manlevando quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO

Arturo Bianco

Esperto nella gestione del personale, è stato dirigente Ancitel e componente della presidenza nazionale dell'Anci.

Livio Boiero

Dirigente Regionale.

Claudio Buongiorno Sottoriva

Junior Research Fellow CeRGAS SDA Bocconi School of Management, Senior Fellow Think Tank Tortuga.

Gianmario Cinelli

Junior Lecturer CeRGAS SDA Bocconi School of Management.

Maria Teresa Cozza

Responsabile Ufficio sviluppo Risorse umane Camera di commercio di Cosenza.

Gabriella Crepaldi

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bergamo.

Erminia Giorno

Segretario generale Camera di commercio di Cosenza.

Paolo Iacchi

Vicepresidente AIDP – Responsabile Editoria, Direttore di HR On Line.

Francesco Pezzino

Funzionario scuola IMT alti studi Lucca.

Gianfranco Rebora

Professore di Organizzazione del lavoro, Università C. Cattaneo – Liuc di Castellanza.

Renato Ruffini

Professore ordinario di Organizzazione aziendale, Università statale di Milano – Dipartimento studi giuridici Cesare Beccaria.

Dionisio Serra

Cultore di diritto del lavoro presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia.

Stefano Simonetti

Esperto e autore di pubblicazioni in materia di organizzazione e gestione del personale. Già negoziatore A.Ra.N.

Daniele Ziccarelli

Responsabile Ciclo di gestione della performance Camera di commercio di Cosenza.

Risorse Umane

RU

nella pubblica amministrazione

M A G G I O / G I U G N O

3 - 2022

Editoriale

1 Pubblica amministrazione *semper reformanda*

di Renato Ruffini

Contro editoriale

7 Lo smart working e l'artrite della vecchina

di Paolo Iacchi

Direzione, amministrazione e diffusione

Maggioli Editore
è un marchio Maggioli S.p.a.
Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN) - Tel. 0541-628111

Coordinamento redazionale

Candida Corsi

Redazione

Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN) - Tel. 0541-628111

Progetto grafico

Candida Corsi

Servizio Abbonamenti

Tel. 0541-628779 • Fax 0541-624457
e-mail: abbonamenti@maggioli.it
www.periodicimaggioli.it

Pubblicità

Maggioli ADV - Concessionaria di Pubblicità
Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541-628736-628272 • Fax 0541-624887
e-mail: maggioliadv@maggioli.it
www.maggioliadv.it

Filiali

Milano - Via F. Albani, 21 - 20149 Milano
Tel. 02-48545811 • Fax 02-48517108

Bologna - Galleria del Pincio, 1 - 40126 Bologna

Tel. 051-229439-228676 • Fax 051-262036

Roma - Piazza delle Muse, 8 - 00197 Roma
Tel. 06.5894164

Registrazione presso il Tribunale di Rimini dell'8 giugno 1987, al n. 318

Maggioli Spa

Azienda con Sistema di Gestione Qualità certificato ISO 9001:2015
Iscritta al registro operatori della comunicazione

Stampa

Stabilimento Maggioli Spa - Santarcangelo di Romagna (RN)

Pratica

- 15 Pianificazione dei fabbisogni del personale: da mera “amministrazione” a strategia dell’organizzazione**
Il caso della Camera di commercio di Cosenza
di Erminia Giorno, Daniele Ziccarelli e Maria Teresa Cozza
- 27 La Cassazione sulla contrattazione decentrata**
di Arturo Bianco
- 32 Pubblico impiego: sospensione procedimento disciplinare e sospensione cautelare**
di Dionisio Serra
- 36 L’amicizia virtuale su facebook tra un commissario d’esame e un candidato può rappresentare una situazione di incompatibilità?**
di Livio Boiero
- 38 Il whistleblowing e il rapporto con la privacy**
di Livio Boiero

Accademia

- 43 Ritorno al futuro. L’evoluzione del personale nei comuni italiani dal 2001 al 2020**
di Claudio Buongiorno Sottoriva e Gianmario Cinelli

Personale SSN

- 60 La figura del datore di lavoro nelle aziende ed enti del SSN**
di Stefano Simonetti

68 Giurisprudenza commentata

a cura di Gabriella Crepaldi

Il contenzioso

- 74 Nelle procedure di chiamata dei professori riservate agli esterni non è necessario il sorteggio per designare la Commissione Consiglio di Stato, sez. VII, n. 3316 del 15 marzo 2022**
di Francesco Pezzino

Lecture e visioni

- 77 Un lavoro quasi perfetto**
di Gianfranco Rebora

I servizi del tuo abbonamento “Unico”

 Rivista Specializzata	 Archivio Storico Digitale
 Newsletter online	 Formazione Online
 L'esperto Risponde	<p>Tutti i servizi disponibili su</p> <div style="background-color: black; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; display: inline-block;"> www.periodicimaggioli.it </div>

Condizioni di abbonamento 2022

Prezzi di abbonamento annuale alla Rivista “RU - Risorse Umane”:

- RIVISTA CARTACEA+DIGITALE: euro 295,00 (IVA assolta dall’Editore);
- RIVISTA DIGITALE: euro 189,00 (IVA inclusa al 4%).

Abbonamento triennale: questa formula di abbonamento prevede il 10% di sconto sul prezzo di listino che rimane bloccato per tre anni.

Il prezzo di una copia della rivista è di euro 65,00. Il prezzo di una copia arretrata è di euro 68,00.

L’abbonamento alla Rivista dà diritto ad una serie di servizi online inclusi: archivio storico digitale, newsletter, l’esperto risponde e video corsi online.

Per ulteriori informazioni www.periodicimaggioli.it
Il pagamento dell’abbonamento deve essere effettuato con bollettino di c.c.p. n. 31666589 intestato a Maggioli Spa – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La rivista è disponibile anche nelle migliori librerie. L’abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per il primo anno.

In mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il termine di 45 giorni successivi alla scadenza dell’abbonamento, la casa editrice, al fine di garantire la continuità del servizio, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non sarà ritenuta valida qualora l’abbonato non sia in regola con tutti i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell’abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall’abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

Coloro che sono in regola con i pagamenti hanno diritto a richiedere entro l’anno la risoluzione gratuita di due quesiti di interesse generale.

I quesiti dovranno essere formulati per iscritto ed inviati all’indirizzo e-mail: servizio.quesiti@maggioli.it

**+ DIGITALE
- CORRUZIONE
+ DEMOCRAZIA**
**La trasformazione digitale
della pubblica amministrazione**

Febbraio 2022 - Codice 88.916.5755.8
F.to 17x24 - **Pag. 184 - € 25.00**

La digitalizzazione della PA lo strumento per eccellenza nella lotta alla corruzione, in tutte le sue mille declinazioni e sfaccettature. La corruzione infatti prospera nell'opacità, mentre una corretta digitalizzazione porta trasparenza. La corruzione sfrutta le ambiguità normative e procedurali, mentre una corretta digitalizzazione porta alla totale formalizzazione dei procedimenti; e la totale formalizzazione dei procedimenti elimina le ambiguità e riduce quindi l'arbitrio e l'incertezza. La corruzione vive di scarsità di controlli, mentre la corretta digitalizzazione permette di potenziarli, poiché non solo aumenta la trasparenza, come già si è detto, ma rende possibile automatizzare alcuni di questi, riducendo così il potere del singolo sugli atti, a favore di un controllo totale e a monte.

La lotta per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è anche una lotta per l'uguaglianza e per la democrazia, a favore di un potere distribuito.

"Il programma di azione per la modernizzazione della nostra amministrazione (e della nostra democrazia) che il libro di Paolo Coppola delinea in modo nitido e convincente giunge – mi permetto di dire a conclusione – nel momento giusto. Nel momento nel quale le risorse europee di Next Generation EU consentono al nostro Paese, attraverso il PNRR, di finanziare le riforme e gli investimenti necessari al suo ammodernamento secondo i due driver fondamentali della sostenibilità ambientale e, per l'appunto della trasformazione digitale."

Franco Bassanini

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it



PAOLO COPPOLA

Classe 1973, sposato, due figlie, laureato in Scienze dell'Informazione con il massimo dei voti e la lode, ha un Dottorato di Ricerca in Informatica ed è Professore associato di Informatica all'Università degli Studi di Udine. Nel tempo ha insegnato programmazione, tecnologie web, informatica per gli archivi e le biblioteche, ingegneria del software, sistemi informativi aziendali e data warehouse, digitalizzazione delle imprese e della Pubblica Amministrazione e Informatica e Diritto. Ha tenuto seminari presso i Master dell'Università di Bologna, della Bologna Business School e del Politecnico di Milano.

**MAGGIOLI
EDITORE**

Pianificazione dei fabbisogni del personale: da mera “amministrazione” a strategia dell’organizzazione

Il caso della Camera di commercio di Cosenza

di Erminia Giorno, Daniele Zicarelli e Maria Teresa Cozza

Analizziamo di seguito il Piano del fabbisogno di personale 2021-2023 della Camera di commercio di Cosenza, pensato e costruito come uno strumento strategico per definire dal punto di vista non solo quantitativo, ma soprattutto qualitativo, i bisogni della Camera in termini di risorse umane, superando il concetto di mera “amministrazione” per riconoscerne il ruolo nell’ambito della più ampia strategia dell’organizzazione.

1. La pianificazione del fabbisogno di personale

L’attività di pianificazione del fabbisogno di personale intrapresa nella Camera di commercio di Cosenza trova il suo fondamento nella volontà di utilizzare le leve di gestione delle risorse umane superando il concetto di mera “amministrazione” per riconoscerne (e integrarne) il ruolo nell’ambito della più ampia strategia dell’organizzazione. Da qui la necessità di costruire un “Piano del fabbisogno” coerente con la *mission* evolutiva dell’ente, andando oltre il concetto di mero adempimento finalizzato ad un asettico e acritico turn over.

Per rispondere alle esigenze della *mission* dell’ente il Piano del fabbisogno 2021-2023 nel quale sono state programmate le assunzioni non è stato concepito come un mero adempimento giuridico ma è stato pensato e costruito su

due binari, uno strumento strategico per definire da un punto di vista non solo quantitativo, ma soprattutto qualitativo i bisogni della Camera in termini di risorse umane. La predisposizione del piano triennale per il fabbisogno del personale deve coniugare l’ottimale impiego delle risorse pubbliche disponibili e gli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ed assicurare il rispetto degli equilibri di finanza pubblica. La determinazione del fabbisogno implica un’attività di analisi ed una rappresentazione delle esigenze dal punto di vista quantitativo riferito alla consistenza numerica delle unità necessarie all’assolvimento della *mission* dell’ente, è necessario individuare parametri che possano definire un fabbisogno standard per attività omogenee e per i processi da gestire e qualitativo riferito alle professioni e competenze rispondenti alle esigenze dell’ente.

Pianificazione fabbisogno del personale

Il piano triennale dei fabbisogni di personale deve essere coerente con il Piano della performance (art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001), contenente gli obiettivi che l'ente è impegnato a raggiungere, anche nell'ottica di una quanto-mai avvertita necessità di procedere, compatibilmente con i propri fabbisogni, all'aggiornamento delle competenze professionali onde consentire all'amministrazione il raggiungimento di elevati standard quanti-qualitativi di servizio. Le recenti modifiche all'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 sono finalizzate alla creazione di un apparato professionale maggiormente qualificato, in grado di realizzare al meglio gli obiettivi definiti nel piano delle performance, sia ottimizzando l'impiego delle risorse disponibili e sia procedendo alle assunzioni, in base ai fabbisogni programmati, assicurando sempre il rispetto dei limiti di spesa vigenti. Le novità introdotte dal decreto legislativo n. 75/2017 infatti sono finalizzate a mutare la logica e la metodologia che le amministrazioni devono seguire nell'organizzazione e nella definizione delle risorse umane. In questo nuovo approccio, emerge che non è il fabbisogno di personale a dover essere stabilito sulla base della dotazione organica approvata, ma, al contrario, è la dotazione di personale a dover essere rimodulata conformemente al piano dei fabbisogni, in relazione alle assunzioni da effettuare. Date le premesse, diventa quindi una pre-condizione indispensabile avere la massima consapevolezza della missione, della visione e dei valori di riferimento, per essere in grado di disegnare una mappatura dettagliata dei processi da governare e delle professionalità, competenze e capacità richieste, non solo nella loro configurazione attuale (*as is*), ma – in un'accezione dinamica di continuo adattamento alla mutevolezza del contesto esterno – anche nella configurazione che meglio può garantire elevati standard di efficienza, efficacia e miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini/utenti (*to be*). Nella costruzione del piano, poi, è altrettanto importante tenere presente che l'impatto sulla strategia complessiva dell'ente sarà tanto maggiore quanto più si riusciranno a contaminare le tradizionali classificazioni professionali e declaratorie contrattuali con l'individuazione di figure apparentemente lontane dalle finalità istituzionali, ma che possono contribuire a individuare approcci innovativi alla soluzione dei problemi.

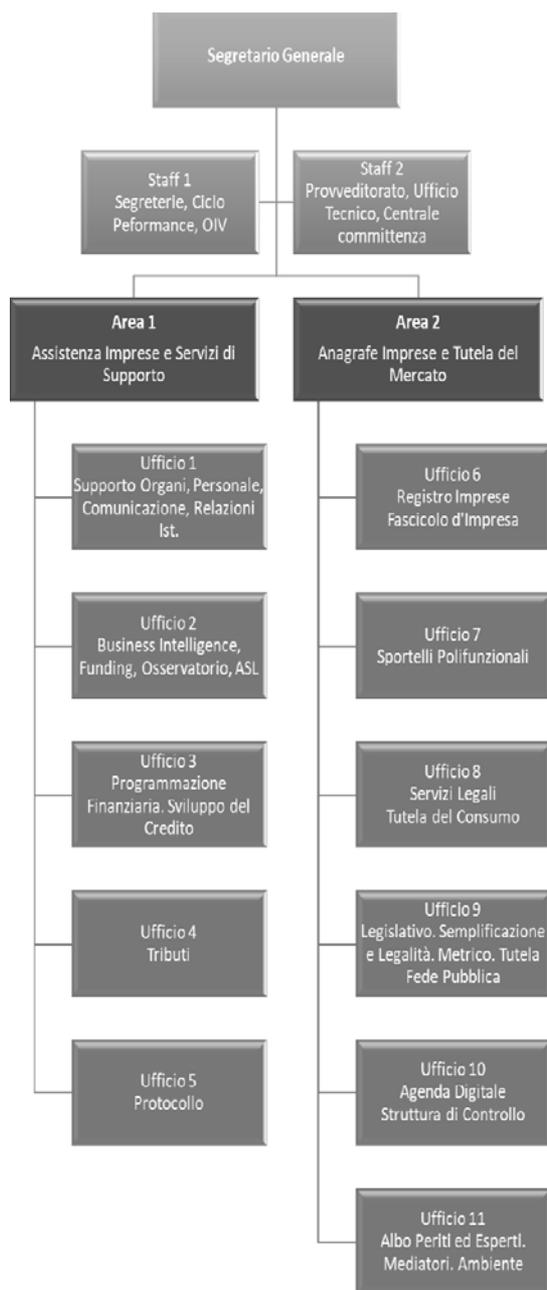
1.1. Processi, struttura e risorse: una mappa dinamica a più livelli

Il punto di partenza nella costruzione della mappa di riferimento è costituito dalla definizione dell'area d'intervento. Volendo utilizzare l'analogia con i servizi internet geografici comunemente utilizzati come navigatori satellitari si tratta, in questa fase, di disegnare **una cartografia di base** su cui sovrapporre poi tanti livelli quante sono le dimensioni oggetto dell'analisi, al fine di meglio organizzare gli elementi informativi.

Nel nostro caso, ciò ha significato innanzitutto fare riferimento alla **mappa dei servizi** adottata a livello di sistema camerale, per come aggiornata a seguito del decreto MISE del 7 marzo 2019, che individua i servizi che il sistema camerale è tenuto a fornire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle funzioni amministrative ed economiche elencate dal comma 2, art. 2 della l. n. 580/1993 e s.m.i.

- A1 - pianificazione, monitoraggio e controllo dell'ente;
- A2 - organi camerale, rapporti istituzionali e relazioni con il sistema allargato;
- A3 - comunicazione;
- B1-B2-B3 - risorse umane, acquisti, patrimonio e servizi di sede, bilancio e finanza;
- C1 - semplificazione e trasparenza;
- C2 - tutela e legalità;
- D1 - internazionalizzazione;
- D2 - digitalizzazione;
- D3 - turismo e cultura;
- D4 - orientamento al lavoro ed alle professioni;
- D5 - ambiente e sviluppo sostenibile;
- D6 - sviluppo e qualificazione aziendale e dei prodotti.

Si sottolinea che la riforma del sistema camerale ha introdotto alcune nuove funzioni istituzionali amministrative ed economiche relative alla gestione dei Punti impresa digitale e dell'orientamento al lavoro e alle professioni ed è in fase di attivazione anche un'ulteriore attività riguardante l'Organismo di composizione delle crisi di impresa. Gli ambiti di servizio sopra individuati sono erogati direttamente attraverso **la struttura organizzativa** della Camera di commercio di Cosenza (il secondo livello della mappa) adottata con delibera di giunta n. 17 dell'11 marzo 2016 e attualmente determinata da due uffici di staff e due aree:



L'assetto micro-organizzativo è stato invece definito dal segretario generale con ordine di servizio n. 4 del 14 marzo 2016.

Il terzo livello informativo della “cartografia” è costituito dalla mappa concettuale – realizzata nell’ambito del progetto SMARTAPLAB, nato dalla collaborazione tra SDA Bocconi School of Management e la Scuola nazionale di amministrazione (SNA) e di un progetto di lavoro pilota

con Unioncamere – in cui per ciascun processo gestito dall’ente è definita **la relativa associazione con le risorse umane** definite sulla base di quattro dimensioni:

1. inquadramento contrattuale (o categorie);
2. profilo professionale (possibilmente non ingessato sulle declaratorie da CCNL);
3. competenze tecniche (saper fare);
4. competenze trasversali (saper essere, soft skill).

Questo ulteriore strato, disegnato dinamicamente nella sua duplice versione *as is* e *to be*, ha consentito di:

- a) definire una configurazione ideale dal punto di vista del rapporto processo-risorse;
- b) avere una visione complessiva dell’attuale distribuzione delle risorse sui processi;
- c) individuare eventuali gap/incoerenze da colmare, eventualmente, attraverso percorsi di sviluppo individuale o con l’adozione di misure di rotazione del personale;
- d) pianificare il fabbisogno del personale con riferimento alle future procedure di reclutamento.

Da questo punto di vista, i servizi individuati nel perimetro di intervento sono raggruppabili in tre macro-categorie di processi:

1. Processi di supporto:
 - A1 - Pianificazione, monitoraggio e controllo dell’ente;
 - A2 - Organi camerali, rapporti istituzionali e relazioni con il sistema allargato;
 - A3 - Comunicazione;
 - B1-B2-B3 - Risorse umane, Acquisti, patrimonio e servizi di sede, Bilancio e finanza;
2. Processi Primari – Servizi anagrafici e di regolazione:
 - C1 - Semplificazione e trasparenza;
 - C2 - Tutela e legalità;
3. Processi Primari – Servizi per lo sviluppo dell’economia e per la formazione/mondo del lavoro:
 - D1 - Internazionalizzazione;
 - D2 - Digitalizzazione;
 - D3 - Turismo e cultura;
 - D4 - Orientamento al lavoro ed alle professioni
 - D5 - Ambiente e sviluppo sostenibile;
 - D6 - Sviluppo e qualificazione aziendale e dei prodotti.

Pianificazione fabbisogno del personale

Lo strumento di cui la Camera si è dotata per la mappatura delle competenze ritenute necessarie, in linea di massima, per garantire l'erogazione di servizi rientranti nelle suddette macro-categorie, costruisce in corrispondenza di ciascuna categoria contrattuale, un'articolazione in base al seguente schema, popolato in via sperimentale nell'ambito di progetto pilota realizzato da Unioncamere:

Processi di supporto	Processi Primari	
	Servizi anagrafici e regolazione	Servizi sviluppo economia e formazione/ mondo del lavoro
Categoria D		
Conoscenze di Base comuni a tutti i processi		
Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche
Competenze	Competenze	Competenze
Capacità tecniche	Capacità tecniche	Capacità tecniche
Softskill	Softskill	Softskill
Categoria C		
Conoscenze di Base comuni a tutti i processi		
Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche
Competenze	Competenze	Competenze
Capacità tecniche	Capacità tecniche	Capacità tecniche
Softskill	Softskill	Softskill
Categoria B3		
Conoscenze di Base comuni a tutti i processi		
Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche
Competenze	Competenze	Competenze
Capacità tecniche	Capacità tecniche	Capacità tecniche
Softskill	Softskill	Softskill
Categoria B1		
Conoscenze di Base comuni a tutti i processi		
Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche
Competenze	Competenze	Competenze
Capacità tecniche	Capacità tecniche	Capacità tecniche
Softskill	Softskill	Softskill
Categoria A		
Conoscenze di Base comuni a tutti i processi		
Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche	Conoscenze specifiche
Competenze	Competenze	Competenze
Capacità tecniche	Capacità tecniche	Capacità tecniche
Softskill	Softskill	Softskill

A partire da tale schema, è stata realizzata un'applicazione excel per incrociare la mappatura dei processi (fino al livello dei 137 sottoprocessi) con i profili mappati da Unioncamere (41 profili). Con lo stesso strumento è possibile interrogare il data-base così generale rispetto ai sottoprocessi presidiati per ottenere la relativa combinazione delle categorie di personale (D, C, B3, B1 e A) e dei profili ritenuti necessari in termini di conoscenze di base, conoscenze specifiche, competenze, capacità e softskill.

1.2. Dalla mappa al Piano

Fermi restando i vincoli di natura quantitativa imposti dalle norme, la traduzione della mappa in un Piano del fabbisogno si è concentrata sull'aspetto qualitativo e delle risorse umane da acquisire, letto alla luce di quella che è la missione evolutiva dell'ente.

Da questo punto di vista, gli obiettivi strategici espressi, su proposta del Presidente Klaus Algieri, nel Programma Pluriennale e nella Relazione Previsionale e Programmatica, e che saranno trasposti in tutta l'attività programmatoria dell'ente, implicano una forte connotazione digitale del perimetro di servizi che si vogliono garantire alle imprese nel prossimo futuro, per il raggiungimento di quel duplice cambiamento, rivolto all'interno e all'esterno dell'organizzazione, che rappresenta l'evoluzione di #OpenCameraCosenza verso il #ModelloCameraCosenza.

La forte connotazione innovativa di #OpenCameraCosenza, prima, e di #ModelloCameraCosenza oggi, ha veicolato un'immagine molto positiva dell'ente Camerale. Dall'inserimento tra le best practice internazionali dell'OCSE nella piattaforma OPSI, all'aggiudicazione di due "Premi Olivetti", il 2017 e il 2019, dalla partecipazione pluriennale al Salone della CSR dell'Innovazione Sociale e alla finale del Premio nazionale OpenGov Champion 2019, fino alla più recente inclusione all'interno del Global Compact delle Nazioni Unite, la Camera di Commercio è oggi, sicuramente, un datore di lavoro con una forte reputazione, non solo a livello locale ma anche nazionale ed internazionale.

La meta da raggiungere è rappresentata da:

1) Un cambiamento rivolto all'interno dell'organizzazione, in cui accanto al consolidamento del modello

organizzativo di #OpenCameraCosenza, attraverso la continua manutenzione e implementazione dei sistemi di coinvolgimento del personale, si persegue una più approfondita conoscenza dei dipendenti, in termini di competenze e soft skill, favorendone l'evoluzione continua, soprattutto in ambito digitale, anche attraverso processi di knowledge sharing proattivi.

2) Un cambiamento rivolto all'esterno: verso le altre Istituzioni, affinché il #ModelloCameraCosenza possa trasferirsi alla rete formale del sistema e alle altre PA, e verso le imprese, proponendosi anche nei loro confronti come agente di cambiamento, ad esempio nell'affrontare i processi di digitalizzazione, che rappresentano sempre di più un imprescindibile strumento di sviluppo e di risposta alle crisi. L'obiettivo è quello di coinvolgere proattivamente le imprese in processi di trasformazione digitale innescandoli dal basso: diffondere la conoscenza per creare una cultura del digitale che alimenti un circolo evolutivo virtuoso.

Alla luce dell'importante ricambio generazionale cui ci si appresta ad assistere nel settore pubblico, anche in termini di competenze richieste, ciò rappresenta quindi un passaggio essenziale ad un approccio strategico nei confronti del bisogno di attirare, selezionare e trattenere i lavoratori più competenti, ovvero, detto in altri termini, di dedicare risorse ed energie ad attività c.d. di employer branding, giacché diventa pressante, per la PA come per il privato, l'esigenza di fidelizzare la propria forza lavoro. L'immagine estremamente positiva della Camera contribuisce, per questa via, a superare quel deficit di attrattività dei talenti che rappresenta uno dei problemi con cui più comunemente si scontra la ricerca di risorse umane nella Pubblica Amministrazione, rispetto a quanto non accada per le aziende private, a causa di un minor valore generalmente riconosciuto alla "reputazione" della prima, come datore di lavoro, rispetto alle seconde. In questo senso, sia l'engagement del personale in servizio sia il reclutamento di nuove risorse, possono sicuramente trarre vantaggio dai risultati raggiunti dall'ente nel comunicare i propri valori e gli aspetti positivi connessi al pubblico impiego, che possono portare a una scelta professionale di questo tipo anche al di là delle motivazioni intrinseche legate all'idea del rendere un servizio alla collettività.

Pianificazione fabbisogno del personale

La Camera di commercio di Cosenza rappresenta una delle realtà pubbliche in cui la digitalizzazione è più presente dal punto di vista infrastrutturale. Tuttavia, il peso assunto nell'ultimo anno dal lavoro agile, quale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, ha fatto emergere, da un lato, l'esistenza di diversi livelli di competenze digitali tra i lavoratori dell'ente, le cui potenzialità sembrano presentare ancora notevoli margini di miglioramento, e dall'altro, una vera e propria carenza di figure professionali specifiche.

L'approccio alla trasformazione digitale può trarre enormi vantaggi da una rielaborazione dell'idea di prestazione lavorativa come agile e smart al tempo stesso, e cioè non solo (e semplicemente) uno svolgimento a distanza delle attività normalmente svolte in ufficio ma un cambiamento culturale nell'approccio al lavoro, in cui il contributo di ciascuno al raggiungimento dei risultati sia valutato tanto più positivamente quanto più si dimostri versatile, efficiente, creativo oltre che elastico e rapido.

Per farlo bisogna però essere consapevoli che, al di là dell'offerta di strumenti tecnologici che permettono ai dipendenti di lavorare da remoto, è determinante l'individuazione di percorsi formativi diretti ad accrescere la cultura digitale a tutti i livelli gerarchici e un parallelo adeguamento dei sistemi di valutazione delle performance, per rendere più chiaramente misurabile, e quindi percepibile, l'impatto della tecnologia sia sulla qualità del lavoro che sui risultati.

Dal punto di vista della "riqualificazione digitale" del personale esistente, dovranno essere intraprese attività di mappatura delle reali competenze digitali esistenti quale strumento dinamico di supporto all'evoluzione digitale dell'intera ali fine di costruire processi di miglioramento continuo, attraverso la pianificazione e realizzazione di percorsi si sviluppo mirati, diretti a colmare le differenze tra dipendente e dipendente e una maggiore motivazione del personale nell'approccio alla trasformazione digitale. Si tratta di un percorso di crescita dell'intera organizzazione i cui tempi di realizzazione possono essere notevolmente ridotti se accanto alla riqualificazione del personale esistente si prevede l'introduzione di nuove professionalità già in possesso delle conoscenze e competenze necessarie. Ciò permette di poter contare con immediatezza su

personale qualificato e, contemporaneamente, attraverso percorsi di knowledge sharing, accelerare il processo complessivo di evoluzione digitale.

Una PA che è capace di esprimere appieno le proprie "potenzialità digitali" può aiutare meglio le imprese ad intraprendere la stessa strada. Attraverso il processo di trasformazione digitale, le persone che lavorano in Camera di commercio acquisiscono maggiore consapevolezza degli strumenti tecnologici a disposizione, una più accentuata versatilità nella gestione dei processi e, contemporaneamente, la capacità di trasferire in modo competente informazioni sulle opportunità offerte dall'ente, e di fornire elementi di conoscenza sui possibili scenari evolutivi che il digitale apre alle imprese, stimolandone la ricerca di approfondimenti.

In questo senso si punta molto sia sull'infrastruttura digitale della Camera di commercio, già molto avanzata rispetto al panorama generale delle PA, sia sull'esperienza dei Punti impresa digitale che diventano un alleato prezioso nelle attività di supporto e divulgazione.

Per farlo, il personale non rimane ancorato al luogo fisico della prestazione lavorativa, tradizionalmente coincidente con la sede dell'organizzazione, ma si muove sul territorio, attraverso uffici mobili (camper personalizzati e attrezzati), per raggiungere le imprese nei loro luoghi di lavoro, effettuare un'attività di disseminazione della cultura digitale rendendo agile il proprio smart working. L'obiettivo è quello di coinvolgere proattivamente le imprese in processi di trasformazione digitale innescandoli dal basso: diffondere la conoscenza degli strumenti per creare una cultura del digitale che alimenti un circolo evolutivo virtuoso.

Da questo punto di vista, l'attività degli uffici mobili si realizza lungo due direzioni:

1. diffusione della cultura e dalla pratica del digitale.
2. divulgazione dei servizi digitali che la Camera di commercio di Cosenza è in grado di fornire alle imprese.

A fronte di tali considerazioni, l'attività di reclutamento delle suddette scoperture si è diretta verso la ricerca dei seguenti profili professionali:

Categoria C (n. 3 unità da coprire):

- n.1 profilo professionale: specialista promozionale per i servizi per lo sviluppo delle imprese. Profilo di

competenze: digital promoter. Si occupa di promuovere l'innovazione dei processi aziendali (processi produttivi, procurement, gestione, marketing e vendita) fornendo un assessment della maturità digitale delle piccole e medie imprese e accompagnando le fasi di implementazione.

- n. 1 profilo professionale: specialista promozionale per i servizi per lo sviluppo delle imprese. Profilo di competenze: specialista marketing e comunicazione territoriale. Si occupa delle attività di marketing operativo e di assicurare omogeneità di immagine e del *tone of voice* in tutte le comunicazioni e le iniziative rivolte all'esterno.
- n. 1 profilo professionale: specialista servizi per l'occupazione. Profilo di competenze: specialista servizi per l'occupazione e placement. Si occupa di informare e assistere l'utenza sui servizi di alternanza, orientamento e sostegno all'occupazione; svolge le pratiche e gli adempimenti relativi a tali servizi e supporta le attività di comunicazione e promozione.

Categoria B3 (n. 2 unità da coprire):

- n. 1 profilo professionale: assistente servizi per l'utenza. Profilo di competenze: assistente servizi anagrafici e di regolazione. Può occuparsi di collaborare e fornire assistenza su tutti o parte dei seguenti temi: atti e istruttorie, della verifica di procedure e procedimenti interni e della risoluzione di problematiche relative a servizi amministrativi/anagrafici; aspetti tecnici ed amministrativi inerenti alla sicurezza e la conformità dei prodotti, metrologia legale; informazioni ad imprese e cittadini in merito ai servizi e agli strumenti di tutela della legalità economica e trasparenza del mercato.
- n. 1 profilo professionale: assistente servizi per il territorio e per l'occupazione. Profilo di competenze: assistente servizi per il territorio. Può occuparsi di collaborare e fornire assistenza su tutte le attività dei servizi per il territorio; a titolo d'esempio su tutti o parte dei seguenti temi: servizi per lo sviluppo territoriale, anche informando e orientando le imprese in percorsi di espansione, innovazione e sviluppo; marketing operativo, comunicazioni e le iniziative che

l'impresa rivolge all'esterno; green economy; accessi al credito per lo sviluppo d'impresa.

Categoria B1 (n. 1 unità disabile da coprire):

- n. 1 profilo professionale: operatore servizi generali, manutenzione e sicurezza. Profilo di competenze: operatore servizi per la direzione, la manutenzione e la sicurezza. Si occupa di attività di supporto tecnico manuali in modo diretto, o collaborando con ditte esterne.

Gli step procedurali che hanno condotto alla conclusione della procedura di selezione possono essere sintetizzati come segue:

1. informazione con le OOSS del Piano fabbisogno e trasmissione al Collegio dei Revisori;
2. approvazione in Giunta del Piano fabbisogno, con contestuale copertura nel Preventivo economico;
3. richiesta all'Unioncamere di eventuali sovrannumeri fra Camere di commercio;
4. mobilità obbligatoria *ex art. 34-bis*, d.lgs. n. 165/2001;
5. mobilità volontaria *ex art. 30*, d.lgs. n. 165/2001, anche se facoltativa fino al 2021;
6. aggiornamento regolamento concorsi e concorso pubblico qualora non si coprano i posti con gli step precedenti.

Per la copertura invece del disabile cat. B1, esperite le fasi 1, 2, 3 e 4, occorre procedere con la richiesta per la selezione al Centro per l'impiego di 2 unità. A tal proposito si intende valutare l'attivazione di apposita convenzione con il Centro dell'impiego per l'individuazione dei criteri generali più rispondenti ai migliori standard per i fabbisogni della Camera.

Più in dettaglio, occorre precisare che nell'operare la programmazione delle assunzioni per il 2021, la Camera di commercio di Cosenza soggiace al vincolo normativo rappresentato dall'applicazione dei principi dettati dalla legge n. 68 del 12 marzo 1999 in materia di "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" e, in particolare, dell'art. 3 relativo alle quote di riserva che determina l'obbligo, per i datori di lavoro pubblici e privati, di avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle c.d. "categorie protette" nella seguente misura: sette per cento dei lavo-

Pianificazione fabbisogno del personale

ratori occupati, se l'ente occupa più di 50 dipendenti; due lavoratori, se occupa da 36 a 50 dipendenti; un lavoratore, se occupa da 15 a 35 dipendenti.

La Camera di Cosenza pertanto rientra tra gli enti tenuti ad avere alle dipendenze un numero di lavoratori appartenenti alle categorie protette pari a n. 2 lavoratori occupati, occupando attualmente tra i 3 e 50, dipendenti, secondo i criteri di computo indicati dalla stessa legge 68/1999 nonché dalle Direttive ministeriali in materia. All'approvazione del Piano, la scopertura era pari ad una unità. Pertanto, l'assunzione di una ulteriore unità di personale *ex lege* 68/1999 risultava essere prioritaria, e doveva insistere su uno dei posti al tempo scoperti nella dotazione organica, individuabile nella categoria B1. Tra l'altro, la Direttiva DFP n. 1/2019 ("Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette") sottolinea che, anche in caso di disciplina limitativa delle assunzioni, non rientrano nelle predette limitazioni le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nel solo limite della copertura della quota d'obbligo (aggiungendo che anche le cessazioni di personale appartenente alle categorie protette non vanno computate ai fini della determinazione delle risorse utili per le nuove assunzioni: in sostanza, le dinamiche inerenti a questa categoria di soggetti vanno neutralizzate tanto in uscita quanto in entrata. Pur tuttavia, secondo la medesima Direttiva, "le assunzioni delle categorie protette, nei limiti della quota d'obbligo, non sono da computare nel budget assunzionale", quindi non sono soggette ai vincoli dell'art. 3, commi 9 e 9-bis del d.lgs. 219/2016. L'assunzione di una unità di personale appartenente a categorie protette, pertanto, rappresentava un obbligo ma non riduceva la capacità assunzionale della Camera.

2. Dal Piano all'azione

Poiché la ricerca di personale è diretta ad acquisire figure che presentino il mix di competenze tecniche e professionali (*hard skill*) e di competenze trasversali (*soft skill*) individuato nella mappatura, nel costruire le relative procedure di reclutamento si deve tenere conto di tale multidimensionalità in ogni fase, dalla stesura del bando alla composizione delle commissioni di selezione, al fine di

garantire che gli strumenti adottati siano coerenti con il profilo e le capacità da selezionare e che le prove (e le commissioni) siano realmente idonee a identificare competenze e attitudini dei candidati (*competency-based recruitment*). La centralità della combinazione "hard/soft skill" ottimale rende pertanto necessario che quest'ultima sia adeguatamente descritta nei documenti diretti a disciplinare le singole procedure di reclutamento elencandone le rispettive declinazioni e che nel comporre le rispettive commissioni giudicatrici si preveda l'inserimento di professionalità adeguate.

Sul punto le linee guida approvate con la direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica 24 aprile 2018, n. 3 dispongono al paragrafo 7 che, "in ogni caso, le amministrazioni dovrebbero preoccuparsi di assicurare una composizione equilibrata delle commissioni, in relazione ai titoli e alle prove di esame da valutare, includendovi esperti delle varie materie e preoccupandosi di affiancare commissari aventi diverse competenze e professionalità. In presenza di prove pratiche, per esempio, si può ipotizzare di includervi soggetti aventi una specifica esperienza professionale nei relativi settori. È bene comunque includere sia commissari dotati di conoscenze teoriche, sia commissari dotati di competenze pratiche. In relazione ai profili dei posti messi a bando e alle previsioni del bando relative ai titoli e alle prove, si può ipotizzare il coinvolgimento di commissari con specifiche competenze, per esempio, nel reclutamento e nella gestione delle risorse umane, nel negoziato o nella psicologia del lavoro".

Nella composizione della Commissione esaminatrice la Camera di commercio ha tenuto conto di quanto sopra descritto.

Per le procedure di mobilità è stata nominata apposita commissione con determinazione del segretario generale, come previsto dal Regolamento camerale sull'organizzazione dei Servizi e degli Uffici ed in base all'art. 9, comma 2, lett. b) del d.P.R. n. 487/1994 che dispone circa la composizione delle Commissioni esaminatrici.

La stessa commissione è stata confermata nella sua composizione per come segue:

- presidente: segretario generale della Camera di commercio;
- componenti:

- vicesegretario generale di Unioncamere;
- segretario generale Camera di commercio di Bolzano;
- componente aggiunto: psicologa del lavoro.

La Commissione esaminatrice è competente per gli adempimenti previsti dal d.P.R. n. 487/1994 e alla stessa possono essere aggregati membri aggiuntivi per la valutazione delle conoscenze e competenze linguistiche, informatiche e digitali, nonché delle competenze attitudinali.

Vista la volontà di avviare tempestivamente le procedure per le selezioni del personale, con ordine di servizio è stata istituita anche un'apposita Task Force per istruire e predisporre gli atti per le selezioni della Camera di commercio di Cosenza a supporto dell'Ufficio personale e del segretario generale, della quale facessero parte dipendenti con competenze giuridiche, informatiche ed economiche.

2.1. La stesura dell'avviso di selezione

Sulla base delle indicazioni contenute nel Piano del fabbisogno, la task force coordinata dal segretario generale ha effettuato, preliminarmente, un'approfondita ricognizione della normativa e delle prassi più diffuse in materia. In particolare, per gli aspetti di base, si è fatto ampio riferimento al "Bando-tipo Area II, per procedure concorsuali veloci e digitali" predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica¹. Lo schema è stato poi personalizzato adeguandolo alle esigenze dell'ente, soprattutto per quanto riguarda la semplificazione delle diverse fasi della procedura e l'attenzione rivolta alla descrizione dei profili di competenza ricercati.

Per quanto riguarda la semplificazione, un passo fondamentale in questo senso è stato quello di predisporre un unico avviso di selezione per tutti i cinque profili messi a concorso. Ciò ha consentito, da una parte, di ottenere una maggiore efficienza in termini di tempi (ad esempio per l'approvazione dei documenti, la gestione delle pubblicazioni ufficiali, la concentrazione delle scadenze) e di economie di scala nella ricerca e gestione delle risorse (acquisizione di una piattaforma comune per la raccolta delle diverse candidature, servizi di supporto alla logisti-

ca, piattaforma di assessment). D'altra parte, anche dal punto di vista dell'efficacia, l'aver reso disponibile in un unico avviso tutte le informazioni relative alle posizioni da ricoprire, ha permesso ai potenziali candidati di avere un quadro complessivo degli obiettivi assunzionali dell'ente e di individuare, in quest'ambito, quale fosse la migliore proposta di collocazione in rapporto al proprio background.

L'avviso di selezione, peraltro, incoraggia espressamente a valutare con attenzione le job description di ogni profilo di competenza nell'esprimere candidature: un spinta gentile ad una scelta più consapevole, quindi, ma anche uno strumento di attrattività e di autoselezione preventiva. Altro elemento di semplificazione è rappresentato dalla previsione di un'unica preselezione per categoria: una per la categoria B3 e altra per la categoria C, resa possibile dalla scelta di effettuare la valutazione delle sole conoscenze tecniche nella fase preselettiva.

Rispetto alle prove selettive, invece, il ricorso ad una piattaforma di assesment online dedicata ha permesso di valutare secondo algoritmi predefiniti tutti gli aspetti indagati ai fini della selezione: non solo il sapere, ma anche il saper essere e il saper fare.

Il modello della gestione per competenze non può avere carattere settoriale, nel senso che è necessario che entri a far parte della "cultura" dell'organizzazione. Per far ciò, promuoviamo una formazione continua che ha avuto un momento significativo nella giornata dedicata proprio a questi temi con il vicesegretario generale dell'Unioncamere Alberto Caporale, l'esperto di organizzazione Prof. Renato Ruffini e il magistrato lavorista Alessandro Vaccarella.

2.2. La ricerca dei fornitori di servizi

Altro momento fondamentale è stato quello della scelta dei fornitori dei servizi per la gestione delle varie fasi della procedura.

Per ragioni di celerità, economicità, sicurezza e trasparenza della procedura di selezione, si è reso necessario dotarsi di una piattaforma online per la raccolta, gestione e istruttoria delle domande di partecipazione da parte dei candidati, con caratteristiche tecniche tali da consentir-

(1) <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-10-2020/vuota-il-dfp>

Pianificazione fabbisogno del personale

ne l'interfacciamento con gli uffici camerali interessati e con il sistema di protocollo, gestione e conservazione documentale in uso presso la Camera di commercio, oltre che la gestione degli accessi tramite sistema pubblico di identità digitale e effettuazione di eventuali transazioni tramite sistema PagoPA.

La società in house InfoCamere SCPA, ha proposto alla Camera di commercio di Cosenza la fornitura di una piattaforma di presentazione delle domande di partecipazione nell'ambito della piattaforma "servizi online". Tale piattaforma, attraverso il front office, consente agli utenti di interagire telematicamente con gli uffici, monitorare le proprie richieste e consultare la domanda di concorso presentata telematicamente; nello stesso tempo dispone di un back office che consente agli uffici camerali interessati di rendere più efficienti le attività di istruttoria delle domande di concorso, di aumentare la qualità del servizio e di ottenere un risparmio di costi e tempi.

I servizi che sono stati attivati nell'ambito di questa proposta sono stati: Registro unico, Richieste on line e Supporto da remoto per l'istruttoria delle domande di concorso.

La piattaforma è stata poi personalizzata dalla Camera di commercio in base all'avviso di selezione.

I servizi di supporto alla preselezione e alla logistica

Sempre per ragioni di celerità, economicità, sicurezza e trasparenza della procedura di selezione, nel luglio 2021 l'ente ha deciso di procedere tramite MEPA all'acquisizione del servizio di supporto organizzativo nell'ambito delle selezioni pubbliche.

A conclusione della procedura, con apposito provvedimento dirigenziale è stato affidato il servizio in oggetto alla società Scanshare srl.

Il servizio ha previsto 3 moduli:

1. pubblicazione del bando e avvisi inerenti alla selezione, predisposti dalla CCIAA di Cosenza;
2. servizi e assistenza per la gestione della prova prelettiva;
3. assistenza nello svolgimento della prova scritta.

La piattaforma di assessment online

La piattaforma di assessment online utilizzata per la selezione, rappresenta un'evoluzione della piattaforma utilizzata dal Unioncamere per la mappatura delle competenze, capacità e softskill del personale camerale.

Per quanto attiene ai quesiti e/o incidenti volti ad accertare le capacità tecniche e soft skill inerenti al profilo di competenza la valutazione viene effettuata con la Piattaforma di assessment on line di Unioncamere.

Tale piattaforma prevede una prima parte con valutazione automatizzata ed una seconda parte per la somministrazione di quesiti a risposta aperta. La prima parte automatizzata è stata sviluppata in coerenza con le guidelines elaborate nel 2008 da alcuni dei maggiori esperti a margine del 34° Congresso internazionale sull'Assessment Center di Washington, secondo le quali un assessment center per essere definito tale richiede: l'impiego di prove differenti; il coinvolgimento di più osservatori/valutatori adeguatamente formati; una riunione o un processo di integrazione statistica dei dati raccolti nel corso delle differenti prove in ottemperanza a tali requisiti; o la Piattaforma, nella prima fase automatizzata del processo di assessment, è suddivisa in tre parti.

Vale a dire tre differenti modalità di rilevazione delle soft skill; o i punteggi attribuiti a ciascuna delle alternative di risposta che il candidato può scegliere sono stati definiti in fase di progettazione da un gruppo di professionisti esperti di Assessment center, così da garantire il coinvolgimento di più osservatori e contenere una possibile deriva verso valutazioni soggettive; o la piattaforma si serve di un algoritmo per l'integrazione, elaborazione e successiva assegnazione dei punteggi nel corso delle differenti prove. In conclusione, la piattaforma utilizzata, per il fatto di incorporare algoritmi di valutazione frutto del confronto di un consolidato gruppo di progettisti e valutatori esperti, riproduce un ambiente di "osservazione" e valutazione del tutto equiparabile a quello che si avrebbe nel caso in cui l'assessment fosse svolto in presenza e garantisse quindi un equivalente livello di attendibilità dei giudizi formulati. Questo vale a spiegare le ragioni del sempre più frequente utilizzo di tale strumento nell'ambito delle selezioni del personale.

2.3. Lo svolgimento delle prove

La prova preselettiva ha riguardato un totale di 616 candidati, di cui 295 partecipanti alla preselezione per i due profili di categoria B3 e 321 partecipanti alla categoria C. Essendo il numero dei candidati superiore a 50 per tutti i profili, si è fatto ricorso alla prova preselettiva, che è stata unica e comune per ciascuna categoria (una prova per la categoria C e una per la categoria B3).

In base al numero di candidature ricevute e alle norme nel tempo vigenti in tema di contenimento pandemico, la prova preselettiva si è svolta in due sessioni ed in una unica giornata (11 gennaio 2021).

La prova ha consistito nella soluzione di quesiti di logica, cultura generale e finalizzati ad accertare le principali conoscenze e capacità tecniche comuni ai profili interessati. La Commissione esaminatrice, allo scopo di assicurare la massima riservatezza e invulnerabilità della procedura, ha ritenuto utile elaborare i quesiti immediatamente prima dell'espletamento della prova preselettiva dell'11 gennaio 2021 e quindi nella stessa giornata stabilita per lo svolgimento della stessa.

Il concorso ha previsto poi, per ciascun profilo professionale e di competenza:

- **una prova scritta.** La prova scritta – alla quale è attribuito un punteggio massimo pari a 30 punti – è stata articolata in uno o più quesiti e/o incidenti volti ad accertare le conoscenze, capacità tecniche e soft skill inerenti al profilo di competenza riferito al posto messo a concorso, sulla base delle relative job description.

Sono state effettuate cinque prove, una per ogni profilo di competenza, alle quali sono stati ammessi a partecipare secondo l'ordine della graduatoria, i primi 50 candidati e tutti quelli che hanno raggiunto lo stesso punteggio del cinquantesimo, per un totale di 238 persone. La Piattaforma ha selezionato in modo casuale i quesiti da un archivio di possibili domande e li ha presentati ai candidati randomizzando sia le domande sia le eventuali alternative di risposta, andando così a creare differenti versioni di ciascuna prova.

Le norme epidemiologiche a suo tempo vigenti, non hanno consentito di superare la durata ritenuta necessaria per la prova scritta, per cui la Commissione ha

deciso di dividerla in due fasi, utilizzando l'apposita piattaforma web Unioncamere:

- la prima fase contenente quesiti e/o incidenti volti ad accertare le capacità tecniche e soft skill inerenti al profilo di competenza;
- la seconda fase contenente quesiti volti ad accertare le conoscenze inerenti al profilo di competenza riferito al posto messo a concorso;

- **una prova orale.** Sono stati ammessi alla prova orale i candidati che nella prova scritta hanno ottenuto un punteggio non inferiore a 21 punti su 30. Tenuto conto degli esiti delle prove scritte, il numero di persone da esaminare si è ridotto a 50, distribuiti su cinque diverse date.

Come stabilito dalla Commissione, per le conoscenze e le capacità tecniche la graduazione della valutazione si determina, come è usuale, in relazione al livello di aderenza delle risposte fornite dal singolo a principi, norme, regole tecniche che si rinvencono nella manualistica di settore e che disciplinano le materie interessate dal colloquio, nel caso di specie quelle chiamate in causa dalla situazione di lavoro simulata nel quesito estratto a sorte.

Analogamente per la valutazione sulla padronanza delle soft skills la relativa graduazione individua – in termini di crescente aderenza rispetto al livello ideale di padronanza di tali soft skills codificato nella letteratura organizzativa comune e diffusamente riconosciuta dagli esperti della materia – il livello di intensità, efficacia e frequenza con le quali si manifestano le soft skills stesse da parte del singolo candidato durante il colloquio (sia in termini assoluti, riferiti alla gestione di quest'ultimo, che relativi, quali comportamenti dal candidato stesso proposti nelle risposte da lui fornite rispetto ai quesiti riguardanti la situazione di lavoro a lui sottoposta).

I criteri formalizzati nella precedente seduta (afferenti: - alla prontezza e capacità di inquadramento del caso proposto e coerenza dell'impostazione risolutiva rispetto alle competenze indicate nel profilo messo a concorso; alla proprietà di linguaggio; - chiarezza ed efficacia nella sintesi espositiva) concorrono, a loro volta, con la verifica della padronanza per graduare i punteggi da assegnare.

È stata quindi predisposta una scheda individuale per la valutazione, nella quale, oltre al punteggio, saranno riportate brevi osservazioni a corredo di quest'ultimo.

Pianificazione fabbisogno del personale

In occasione della prova orale, è stata inoltre accertata la conoscenza delle capacità linguistiche ed informatiche del candidato mediante:

- breve conversazione in lingua inglese;
- colloquio inerente a elementi di informatica di base, di Internet e dei principali programmi applicativi di office automation ed eventuale verifica, tramite esercitazione, sulla capacità di utilizzo dei diversi pacchetti applicativi da parte del candidato.

3. I risultati finali

L'intera procedura di selezione si è conclusa in tempi molto brevi – dalla pubblicazione dell'avviso il 15 ottobre 2021 all'entrata in servizio dei cinque nuovi dipendenti, avvenuta

il 6 giugno 2022 sono trascorsi poco più di sette mesi – nonostante rallentamenti e dilazioni nei termini, imposti dall'evoluzione epidemiologica. I profili selezionati, incluso quello relativo alla risorsa umana selezionata tramite ricorso alle liste di collocamento sono riepilogati nella figura sotto riportata. Le nuove risorse sono state accolte in Camera di commercio in una giornata dedicata all'*employee experience*, con la testimonianza di tre dipendenti "anziani" sulla cultura aziendale, l'ambiente fisico e quello tecnologico, una prima autopresentazione dei nuovi assunti e il benvenuto nell'ente da parte del presidente della Camera di commercio, del segretario generale e di due componenti della commissione esaminatrice, e il benvenuto nel sistema camerale italiano da parte del segretario generale di Unioncamere.

CAMERA DI COMMERCIO COSENZA

Procedure di selezione del personale camerale

Nel 2021 la Camera di Commercio di Cosenza ha avviato le procedure di selezione per 6 unità di personale

Profilo ricercato	Risorsa selezionata
Profilo ricercato Categoria C - Specialista promozionale per i servizi per lo sviluppo delle imprese - DIGITAL PROMOTER	Risorsa selezionata Donna, 34 anni - Laurea Magistrale in Scienze Economiche. Esperienza pluriennale nella consulenza digitale alle imprese
Profilo ricercato Categoria C - Specialista promozionale per i servizi per lo sviluppo delle imprese - SPECIALISTA DI MARKETING E COMUNICAZIONE TERRITORIALE	Risorsa selezionata Uomo, 28 anni - Laurea Magistrale in Metodi e Linguaggi del Giornalismo. Esperienza pluriennale in qualità di Social Media e Web Marketer
Profilo ricercato Categoria C - Specialista servizi per l'occupazione - SPECIALISTA SERVIZI PER L'OCCUPAZIONE E IL PLACEMENT	Risorsa selezionata Donna, 36 anni - Laurea in Giurisprudenza e Laurea in Psicologia. Praticante Consulente del Lavoro
Profilo ricercato Categoria B3 - Assistente servizi per l'utenza - ASSISTENTE SERVIZI ANAGRAFICI E DI REGOLAZIONE	Risorsa selezionata Uomo, 35 anni - Ingegnere Gestionale - Project Manager, formatore e consulente digitale per le PMI
Profilo ricercato Categoria B3 - Assistente servizi per il territorio e per l'occupazione - ASSISTENTE SERVIZI PER IL TERRITORIO	Risorsa selezionata Donna, 27 anni - Laurea Magistrale in "Valorizzazione dei Sistemi Turistico Culturali". Esperienza biennale nel settore alberghiero e turistico
Profilo ricercato Categoria B - Operatore Servizi generali, Manutenzione e Sicurezza - OPERATORE SERVIZI PER LA DIREZIONE, LA MANUTENZIONE E LA SICUREZZA	Risorsa selezionata Uomo, 41 anni - Studente di ingegneria. Buone competenze in informatica e gestione e manutenzione degli impianti

La Cassazione sulla contrattazione decentrata

di Arturo Bianco

La Corte di cassazione ha emesso un insieme di pronunce di notevole rilievo, anche innovativo, in materia di contrattazione collettiva, le quali sono tra loro collegate dalla previsione che gli spazi riservati alla contrattazione collettiva decentrata integrativa si devono ritenere come rigidamente fissati da parte del legislatore e dalla contrattazione nazionale e che la loro violazione determina la illegittimità o, per meglio dire, la nullità delle relative previsioni.

Le illegittimità contenute nei contratti collettivi decentrati integrativi stipulati prima del mese di novembre del 2009, cioè della entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009, c.d. legge Brunetta, non rientrano nella sanatoria disposta dal legislatore nel 2014. Le incentivazioni derivanti da specifiche disposizioni di legge possono essere corrisposte solamente se sono state oggetto di contrattazione collettiva decentrata integrativa ed è preclusa alle singole amministrazioni la possibilità di disporre in modo unilaterale. I contratti collettivi decentrati integrativi non possono disporre che la incentivazione della performance sia erogata sulla base del semplice criterio della presenza in servizio. Spetta alla contrattazione collettiva decentrata integrativa stabilire se si debba o meno tenere conto della anzianità maturata in altri enti nelle selezioni per le progressioni orizzontali. Non possono essere erogati compensi previsti da contratti collettivi decentrati integrativi che hanno esaurito la propria sfera di attività. Possono essere così riassunte le principali indicazioni dettate dalla più recente giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di contrattazione collettiva.

Siamo in presenza di un insieme di pronunce di notevole rilievo, anche innovativo, e che sono tra loro

collegate dalla previsione che gli spazi riservati alla contrattazione collettiva decentrata integrativa si devono ritenere come rigidamente fissati da parte del legislatore (si veda, in particolare, il d.lgs. n. 165/2001) e dalla contrattazione nazionale e che la loro violazione determina la illegittimità o, per meglio dire, la nullità delle relative previsioni. Il che costituisce un elemento di radicale differenza rispetto alle regole dettate per il lavoro privato.

La sanatoria della contrattazione illegittima

La c.d. sanatoria della contrattazione decentrata illegittima di cui all'articolo 4 del d.l. n. 16/2014 opera solamente per le illegittimità relative ai contratti decentrati sottoscritti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009 e non si può estendere a quelli che sono stati stipulati in precedenza rispetto a tale data. Sono queste le più importanti indicazioni contenute nella sentenza della sezione lavoro della Corte di cassazione n. 12109/2022.

Leggiamo testualmente: “la retroattività della sanatoria è temporalmente limitata agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi adottati in epoca successiva all'entrata

Contrattazione decentrata

in vigore del d.lgs. n. 150/2009; in tal senso depone il dato letterale, in quanto i precisi riferimenti normativi in esso contenuti sarebbero del tutto sovrabbondanti se la disposizione avesse inteso operare una sanatoria generalizzata delle nullità della contrattazione di regioni ed enti locali in qualsiasi tempo né appare decisivo il riferimento testuale della norma agli atti di utilizzo dei fondi comunque costituiti, perché si è in presenza di un'espressione non di tempo bensì di modo, tale da comprendere le forme eterogenee con le quali regioni ed enti locali avevano provveduto all'utilizzo dei fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria, anche in assenza di contrattazione integrativa entro l'anno di riferimento; la ratio della disposizione è quella di sanare i contratti integrativi sottoscritti e gli atti di utilizzo dei fondi compiuti da regioni ed enti locali dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009, in una particolare situazione di incertezza interpretativa dovuta al blocco della contrattazione nazionale (articolo 9, comma 17, del d.l. n. 78/2010) e all'obbligo della contrattazione integrativa di conformarsi autonomamente e immediatamente – (nel rispetto del tetto della «spesa storica», fissato dallo stesso articolo 9 d.l. n. 78/2010, al comma 2-bis) – alle disposizioni della riforma del 2009 sui nuovi ambiti della contrattazione collettiva e sui nuovi presupposti della retribuzione premiale”. Questa disposizione “è intervenuta, *ex post*, a sanare gli effetti derivanti dall'eventuale mancato adeguamento della contrattazione integrativa decentrata, di fatto riallineando, quanto al periodo temporale di tolleranza, la contrattazione successiva al d.lgs. n. 150/2009 a quella vigente al momento della sua entrata in vigore”.

L'erogazione dei compensi previsti da specifiche leggi

In assenza di contrattazione decentrata non possono essere erogati compensi previsti da specifiche disposizioni di legge e le eventuali scelte unilaterali effettuate dalle singole amministrazioni sono da ritenere illegittime. Sono questi i principi fissati dalla sentenza della sezione lavoro della Corte di cassazione n. 15596/2022. La pronuncia è dettata per la incenti-

vazione del personale dipendente con una quota dei proventi derivanti dal recupero ICI, ma si può estendere a tutte le incentivazioni previste dal legislatore per il personale dipendente.

La prima indicazione è la seguente: “del tutto inconferente è il richiamo all'articolo 2077 c.c. atteso che nel pubblico impiego le amministrazioni sono tenute, ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001, articolo 45, comma 2, a garantire ai propri dipendenti trattamenti non inferiori a quelli previsti dalla contrattazione collettiva” (n.d.a. ricordiamo che tale articolo dispone che i contratti individuali si devono uniformare ai principi dettati dalla contrattazione collettiva nazionale) in quanto si applicano le previsioni del citato testo unico delle leggi sul pubblico impiego”. Inoltre, ci viene detto che “in termini generali deve escludersi in radice il potere del datore di lavoro pubblico di introdurre deroghe, anche a favore dei dipendenti, all'assetto definito in sede di contrattazione collettiva; si tratta di uno dei principi cardine della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, espresso in numerose disposizioni del suo statuto (d.lgs. n. 165 del 2001): i rapporti di lavoro sono regolati esclusivamente dai contratti collettivi e dalle leggi sul rapporto di lavoro privato; i contratti individuali possono incidere sui trattamenti economici definiti in sede collettiva solo se specificamente abilitati; persino il potere legislativo salvo che non introduca esplicitamente una clausola di salvaguardia – deve cedere di fronte alle disposizioni dei contratti collettivi in ambito economico (articolo 2); sul trattamento economico, interamente definito dai contratti collettivi, non può incidere il datore di lavoro in violazione del principio di parità di trattamento contrattuale (articolo 45, commi 1 e 2); si veda poi il complesso di norme che regolano la stipulazione dei contratti collettivi e la verifica e il mantenimento dei costi; tale principio esclude che il comune possa con propria determinazione introdurre compensi accessori non previsti dalla contrattazione collettiva”.

Viene osservato che “il CCNL 1998/2001 ha preso in esame gli incentivi previsti per legge (nella specie, in favore dei dipendenti degli uffici tributari comunali), disponendo che il loro utilizzo avvenisse secondo

quanto disposto dall'articolo 17 dello stesso contratto collettivo; vi è stata, dunque, la contrattualizzazione della materia, in conformità alle previsioni del d.lgs. n. 165 del 2001, articolo 2, comma 3, a tenore del quale le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti dai contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. Viene in rilievo, pertanto, l'articolo 4 del CCNL n. 1998/2001, che demanda alla contrattazione collettiva decentrata integrativa al livello di ente di stabilire, tra l'altro: "i criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie indicate nell'articolo 15, per le finalità previste dall'articolo 17" (comma 2, lettera *a*); tale conclusione è stata ribadita dal CCNL 5 ottobre 2001, per il biennio economico 2000-2001, che all'articolo 4, comma 3, ha chiarito che: "la disciplina dell'articolo 15, comma 1, lettera *k*) del CCNL dell'1.4.1999, ricomprende le risorse derivanti dalla applicazione della l. n. 662 del 1996, articolo 3, comma 57 e dal d.lgs. n. 446 del 1997, articolo 59, comma 1, lettera *p*) (recupero evasione ICI)"; a seguito dell'entrata in vigore del CCNL è, dunque, rimessa alla contrattazione integrativa di ente la definizione delle modalità di corresponsione e ripartizione degli incentivi economici per il recupero dell'ICI destinati al personale dell'ufficio tributi".

Di conseguenza, con riferimento al caso specifico, le decisioni unilaterali delle amministrazioni non possono prendere il posto della contrattazione collettiva decentrata integrativa.

Questo principio si completa con la seguente indicazione: "l'adozione da parte della pubblica amministrazione, nella gestione del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, di un atto negoziale di diritto privato, con il quale venga attribuito al lavoratore un determinato trattamento economico, non è sufficiente di per sé, a costituire un diritto soggettivo in capo al lavoratore medesimo, poichè la misura economica deve trovare fondamento nella contrattazione collettiva, e si legittima in ragione della conformità a quest'ultima, diversamente incorrendo nel vizio di nullità per contrarietà a norme imperative".

L'incentivazione della performance e la presenza

La incentivazione della performance non può essere basata sulla mera presenza ed i contratti collettivi decentrati integrativi che dispongono in senso diverso sono illegittimi. Sono queste le indicazioni contenute nella sentenza della sezione lavoro della Corte di Cassazione n. 12268/2022. Da sottolineare che l'Aran si è costituita nel giudizio.

Leggiamo nella pronuncia che: "l'intervento operato dal d.lgs. n. 150/2009 ha inteso segnare una inversione rispetto alla tendenza, invalsa nella contrattazione integrativa, di distribuire a pioggia i benefici. Alla produttività individuale e collettiva è subentrata la performance individuale ed organizzativa (...) la novità non è solo terminologica, in quanto la produttività si riferisce all'aspetto oggettivo della quantità di lavoro svolto, mentre la performance rappresenta la rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi programmati (...) Il richiamato articolo 18 d.lgs. n. 150/2009, al comma 2, pone un espresso divieto di distribuire gli incentivi e premi legati alla performance in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi, in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi dello stesso decreto legislativo". La norma si completa con la previsione di adeguamento dei contratti collettivi decentrati integrativi e con la previsione del suo carattere vincolante anche per le regioni e gli enti locali. Peraltro, con riferimento alle regole dettate dal CCNL per la sanità già dal 1995 ci viene detto che: "L'analisi delle norme contrattuali permette, chiaramente, di evidenziare che la erogazione del trattamento di cui all'articolo 47 CCNL 1 settembre 1995: non costituisce un diritto incondizionato del dipendente ma è subordinata al raggiungimento degli obiettivi assegnati alla unità operativa in cui egli è inserito, in misura totale o almeno in misura parziale, verificato dal servizio interno di controllo o dal nucleo di valutazione; presuppone la assegnazione degli obiettivi al dirigente e della unità operativa e la assegnazione da parte del dirigente ai singoli o ai gruppi delle attività necessarie a realizzarli; non è indifferenziata, ma dipende sia dalla posizione

Contrattazione decentrata

organizzativa del dipendente (criterio oggettivo) che dal grado di partecipazione individuale al raggiungimento dell'obiettivo (criterio soggettivo); entrambi sono valutati dal *dirige* dell'unità operativa". Per cui, "anche prima dell'intervento del legislatore del 2009, il sistema della produttività collettiva del comparto Sanità (...) era finalizzato alla realizzazione degli obiettivi generali della azienda, concordati annualmente, in via preventiva, dalla direzione genera le con i dirigenti delle unità operative; era subordinato, nella erogazione, al riscontro positivo da parte del servizio di controllo interno o del nucleo di valutazione del raggiungimento dell'obiettivo; non era distribuito a pioggia ma in misura differenziata in relazione all'effettivo apporto di ciascun dipendente al raggiungimento dell'obiettivo, valutato dal dirigente".

E infine, "i contratti integrativi del comparto Sanità stipulati in epoca successiva alla entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009 avrebbero dovuto comunque – ai sensi dell'articolo 65, comma uno, del medesimo decreto legislativo – autonomamente adeguarsi alle disposizioni del titolo III del suddetto d.lgs., che all'articolo 18, comma 2, ha vietato la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance". Tali principi possono essere applicati anche agli altri comparti, a partire da quello delle funzioni locali e regionali.

Le progressioni orizzontali

L'anzianità maturata presso un altro ente può dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa non essere ritenuta utile per la partecipazione alle progressioni economiche. Sono queste le indicazioni dettate dalla sentenza della sezione lavoro della Corte di cassazione n. 15889/2022.

In primo luogo viene affermato che "le disposizioni normative e contrattuali finalizzate a garantire il mantenimento del trattamento economico e normativo acquisito non implicano la totale parificazione del lavoratore trasferito ai dipendenti già in servizio presso il datore di lavoro di destinazione, perchè la prosecuzione giuridica del rapporto se, da un lato, rende operante il

divieto di *reformatio in peius*, dall'altro non fa venir meno la diversità fra le due fasi di svolgimento del rapporto medesimo, diversità che può essere valorizzata dal nuovo datore di lavoro, sempre che il trattamento differenziato non implichi la mortificazione di un diritto già acquisito dal lavoratore. L'anzianità di servizio, che di per sè non costituisce un diritto che il lavoratore possa fare valere nei confronti del nuovo datore, deve essere salvaguardata in modo assoluto solo nei casi in cui alla stessa si correlino benefici economici e il mancato riconoscimento comporterebbe un peggioramento del trattamento retributivo in precedenza goduto dal lavoratore trasferito non può essere fatta valere per rivendicare ricostruzioni di carriera sulla base della diversa disciplina applicabile al cessionario, nè può essere opposta al nuovo datore per ottenere un miglioramento della posizione giuridica ed economica, perchè l'ordinamento garantisce solo la conservazione dei diritti, non delle aspettative, già entrati nel patrimonio del lavoratore alla data della cessione del contratto. Il nuovo datore ben può ai fini della progressione di carriera valorizzare l'esperienza professionale specifica maturata alle proprie dipendenze, differenziandola da quella riferibile alla pregressa fase del rapporto. La disciplina concernente il diritto del lavoratore a conservare l'anzianità maturata presso altro comune al fine di ottenere la progressione economica nell'ambito della stessa categoria di inquadramento, è rimessa, dal contratto collettivo nazionale per il personale del Comparto regioni autonomie locali 31 marzo 1999, articolo 16, alla contrattazione decentrata". La sentenza afferma infine che le ASL non possono essere considerate come enti locali.

I compensi e i contratti non validi

Non si possono erogare compensi sulla base di contratti decentrati che hanno esaurito la loro validità. Sono queste le indicazioni dettate dalla sentenza della sezione lavoro della Corte di cassazione n. 14672/2022. Nel caso specifico il riferimento è alla cessazione alla data del 31.12.2012 dell'efficacia dei contratti decentrati stipulati prima del d.lgs. n. 150/2009.

È consolidato il principio per cui “il datore di lavoro pubblico non può attribuire compensi che non siano previsti dalla contrattazione collettiva, neppure se di miglior favore. Non può essere configurato un diritto quesito del dipendente a continuare a percepire un trattamento economico erogato dal datore di lavoro pubblico che non trova titolo nel contratto collettivo”.

La seconda indicazione è la seguente: “l’articolo 40, comma 3-ter, d.lgs. 165/2001, in tutte le versioni suc-

cedutesi nel tempo, non contempla la rilevanza di un comportamento tacito, ma, in conformità al generale principio di manifestazione formale della volontà della pubblica amministrazione, prevede la adozione di specifici atti, soggetti alle procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall’articolo 40-bis dello stesso decreto legislativo e sorretti da una finalità pubblica (nella versione applicabile ai fatti di causa, il fine di assicurare la continuità ed il migliore svolgimento della funzione pubblica)”.

Pubblico impiego: sospensione procedimento disciplinare e sospensione cautelare

di Dionisio Serra

La Suprema Corte di cassazione con la recente sentenza n. 14343 del 5 maggio 2022 si è pronunciata sul tema dei rapporti tra il procedimento disciplinare e il procedimento penale di cui all'art. 55-ter del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, che ha stabilito, come regola, la non sospensione dell'azione disciplinare in pendenza di procedimento penale e ha contemplato la possibilità di sospensione solo in determinati casi.

Sospensione procedimento disciplinare

La riforma Brunetta (d.lgs. n. 150 del 2009) ha cancellato la regola della pregiudiziale penale, che, nel previgente regime contrattuale, imponeva la sospensione (spesso per anni) del procedimento disciplinare in attesa del giudicato penale, sancendo il principio secondo cui “il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale”: i due procedimenti (disciplinare e penale) sono tendenzialmente indipendenti all'inizio, ma convergenti nelle conclusioni, nel senso che l'esito del procedimento disciplinare non può contrastare con quanto accertato in sede penale.

La riforma non ha modificato il principio dell'indipendenza tra il procedimento disciplinare e l'eventuale procedimento penale, avviato per fatti in tutto o in parte coincidenti.

Tuttavia, per le infrazioni per le quali è applicabile una sanzione superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni, l'Ufficio

competente per i procedimenti disciplinari, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale.

Il procedimento disciplinare sospeso può essere riattivato qualora l'amministrazione giunga in possesso di elementi nuovi, sufficienti per concluderlo, ivi incluso un provvedimento giurisdizionale non definitivo. Resta in ogni caso salva la possibilità di adottare la sospensione o altri provvedimenti cautelari nei confronti del dipendente.

Le amministrazioni potranno, pertanto, anche non attendere il passaggio in giudicato dell'eventuale condanna, qualora ritengano di potere sufficientemente fondare e motivare l'applicazione di una sanzione disciplinare, già all'esito di un primo giudizio parziale.

Il procedimento disciplinare è, rispettivamente, ripreso o riaperto, mediante rinnovo della contestazione dell'addebito, entro 60 giorni dalla comunicazione della sentenza, da parte della cancelleria del giudice, all'amministrazione

di appartenenza del dipendente, ovvero dal ricevimento dell'istanza di riapertura.

Quindi, se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale.

Se, invece, il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna (a cui è equiparata per legge la sentenza di patteggiamento), per gli stessi fatti oggetto della contestazione, l'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale, senza alcun automatismo, ma rivalutandole in sede interna: la disposizione va letta in correlazione con l'art. 653 c.p.p. che, al comma 1-*bis*, prevede che: "la sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso".

Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta (per la tipologia di reato o per la gravità dei fatti) che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa conservativa: il testo della disposizione in effetti richiede che dalla sentenza irrevocabile di condanna risulti "che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento"; tuttavia, la sentenza penale non esamina la rilevanza ai fini disciplinari del comportamento illecito, né tantomeno contiene normalmente valutazioni di fatto automaticamente trasponibili nel procedimento disciplinare.

Sospensione cautelare del dipendente

Ipotesi del tutto diversa dalla sospensione del procedimento disciplinare è la sospensione cautelare del dipendente: essa non assume carattere disciplinare, è una misura di carattere provvisorio e strumentale, disposta per tutelare fondamentali interessi dell'amministrazione, non ultimo quelli dell'imparzialità e dell'immagine dell'ente, che esaurisce i suoi effetti con la revoca o con l'adozione dei provvedimenti disciplinari graduati secondo la gravità dell'infrazione; per talune tipologie, tali provvedimenti derivano dall'impossibilità di svolgimento della prestazione lavorativa da parte del dipendente, in quanto sottoposto a misure restrittive della libertà personale.

Il d.lgs. n. 165 del 2001 non contiene, anche dopo la novella Madia (d.lgs. n. 75 del 2017), alcuna disciplina organica in tema di misure cautelari nei confronti del dipendente contrattualizzato, la prima delle quali è la sospensione dal servizio: i contratti collettivi di comparto e di area dirigenziale regolano, invece, compiutamente l'istituto, originariamente disciplinato dagli artt. 91 e 92 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (TU imp. civ. st., che trova ancora applicazione per il personale "non depubblicizzato" di cui all'art. 3, d.lgs. 30 marzo 2001, n.165). La sospensione cautelare può essere disposta in corso di procedimento disciplinare o in caso di procedimento penale e, in questa seconda eventualità, può essere obbligatoria o facoltativa.

Le ipotesi di sospensione obbligatoria coincidono con quelle in cui il dipendente sia destinatario di una misura restrittiva della libertà personale (fermo di polizia giudiziaria, custodia cautelare in carcere, arresti domiciliari, obbligo o divieto di dimora, ecc.), che in concreto gli precluderebbe comunque anche la possibilità di rendere la prestazione lavorativa: l'art. 5 del CCNL personale non dirigente comparto regioni e autonomie locali dell'11.4.2008, stabilisce, al primo comma, che il dipendente "colpito da misura restrittiva della libertà personale è sospeso d'ufficio dal servizio con privazione della retribuzione; il periodo di sospensione obbligatoria coincide con "la durata dello stato di detenzione o comunque dello stato restrittivo della libertà".

Quanto alla sospensione facoltativa in pendenza di procedimento penale, l'art. 5, comma 2, del CCNL perso-

Sospensione procedimento disciplinare e sospensione cautelare

nale non dirigente comparto regioni e autonomie locali dell'11.4.2008, prevede che il dipendente possa essere sospeso dal servizio con privazione della retribuzione anche nel caso in cui il procedimento penale al quale è sottoposto non comporti misure restrittive della libertà personale, purché a condizione che le ragioni del rinvio a giudizio concernano “fatti direttamente attinenti al rapporto di lavoro o comunque tali da comportare, se accertati, l'applicazione della sanzione disciplinare del licenziamento ai sensi dell'art. 3 (codice disciplinare) commi 7 e 8 (licenziamento con e senza preavviso).

La durata massima della sospensione è fissata dai CCNL nella misura di 5 anni, salvo i casi in cui, nella pendenza del procedimento penale (e di quello disciplinare sospeso) per gravi reati, l'amministrazione ritenga che la permanenza in servizio del dipendente provochi un pregiudizio alla credibilità della stessa, a causa del discredito che tale permanenza potrebbe derivarle da parte dei cittadini e/o comunque, per ragioni di opportunità ed operatività dell'amministrazione stessa: in questi casi la sospensione può essere nuovamente disposta con revisione biennale delle condizioni che la hanno determinata.

La sospensione facoltativa in corso di procedimento disciplinare comporta la integrale corresponsione della retribuzione, mentre nelle ipotesi di sospensione obbligatoria e facoltativa in costanza di procedimento penale il lavoratore percepirà una indennità pari al 50% della retribuzione, nonché gli assegni alimentari e la retribuzione individuale di anzianità se spettanti.

Sentenza della Cassazione, sezione lavoro, n. 14343 del 5 maggio 2022

Veniamo ora ad analizzare la recente sentenza n. 14343 del 5 maggio 2022, con la quale la Suprema Corte di Cassazione si è pronunciata sul tema dei rapporti tra il procedimento disciplinare e il procedimento penale di cui all'art. 55-ter del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, che, come detto, ha stabilito, come regola, la non sospensione dell'azione disciplinare in pendenza di procedimento penale (comma 1, primo periodo) ed ha contemplato la possibilità di sospensione solo in determinati casi.

Un responsabile del settore Polizia locale di un comune lombardo, oggetto d'un procedimento disciplinare per un ammanco di cassa, promuoveva ricorso, innanzi alla Corte Suprema di Cassazione, avverso la sentenza della Corte d'appello che, in riforma della pronuncia del Tribunale, aveva ritenuto che la sentenza di *prime cure* non aveva tenuto in debito conto l'entrata in vigore dell'art. 55-ter d.lgs. n. 165/2001 (ad opera del d.lgs. n. 150/2009), che con disposizione imperativa aveva abbandonato la regola della obbligatorietà della sospensione del procedimento disciplinare in pendenza di quello penale, e che aveva aggiunto che la nuova disciplina non consentiva di ritenere ancora in vigore la norma contrattuale (art. 5, comma 2, del CCNL 11 aprile 2008), invocata dal dipendente comunale, e che aveva, pertanto, riscontrato tutti i presupposti di cui all'art. 55-ter per procedere alla sospensione cautelare dal servizio, rientrando l'infrazione disciplinare tra quelle di maggiore gravità di cui all'art. 55, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

Il ricorrente ha denunciato, con il ricorso in Cassazione, la violazione dell'art. 5, comma 2, del CCNL 11.4.2008: ha censurato la sentenza impugnata per aver ravvisato i presupposti di legge per la sospensione cautelare e rilevava che la norma pattizia prescriveva come condizione per l'eventuale sospensione cautelare (facoltativa) dal servizio del dipendente sottoposto al procedimento penale per il quale non era prevista la misura restrittiva della libertà personale, che il medesimo fosse stato rinviato a giudizio. I giudici della Suprema Corte, con la sentenza che qui si commenta, premettono, innanzitutto, che con la riforma di cui al d.lgs. n. 150 del 2009, che ha introdotto l'art. 55-ter, la sospensione del procedimento disciplinare (tranne che per le infrazioni di minore gravità di cui all'art. 55-bis, comma 1, primo periodo, per le quali non è proprio ammessa), è divenuta facoltativa e l'esercizio del relativo potere presuppone la sussistenza di due condizioni: *a)* deve trattarsi di infrazioni per le quali è applicabile una sanzione superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni; *b)* deve sussistere una particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non si disponga di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione (comma 1, secon-

do periodo). Proseguono precisando che le espressioni “particolare complessità dell’accertamento” e “mancanza di elementi sufficienti a motivare l’irrogazione della sanzione” non esprimono né una duplicità di presupposti né una reale alternatività, concretizzandosi piuttosto in un’endiadi che, proprio per l’ampiezza valutativa assicurata alla PA copre ad ampio spettro la facoltà discrezionale di sospendere il procedimento disciplinare ogni qual volta vi siano comunque incertezze che consiglino l’attesa degli sviluppi in sede penale (si veda Cass. 13 maggio 2019, n. 12662). I giudici di legittimità ci ricordano, altresì, che la sospensione costituisce facoltà discrezionale attribuita alla PA (così Cass. 5 aprile 2018, n. 8410; Cass. n. 12662/2019 cit; Cass. 12 marzo 2020, n. 7085) nell’interesse del buon andamento di essa e in attuazione di un canone di prudenza, che di tale principio è espressione e che è insito nei parametri di complessità di accertamento o insufficienza degli elementi disponibili cui fa riferimento la norma.

La sospensione cautelare del dipendente, ipotesi del tutto diversa dalla sospensione del procedimento disciplinare, chiariscono i giudici di legittimità, è una misura di carattere provvisorio e strumentale, disposta obbligatoriamente ovvero per autonoma decisione del datore di lavoro, volta ad evitare la permanenza del lavoratore sul posto di lavoro nei casi previsti, che esaurisce i suoi effetti con la revoca o con l’adozione dei provvedimenti disciplinari graduati secondo la gravità dell’infrazione.

I giudici della Suprema Corte, ribadiscono, in linea con i principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale, che la sospensione dal servizio ha natura cautelare e non disciplinare, non richiede il previo contraddittorio con l’interessato e trova la propria *ratio* nella necessità di tutelare la “credibilità dell’amministrazione presso il pubblico”, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l’istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall’ombra gravante su di essa a causa dell’accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l’istituzione stessa

opera (si veda Corte cost. n. 206 del 1999; si veda anche Cass. 10 giugno 2016, n. 11988).

Gli Ermellini evidenziano che la Corte territoriale ha, erroneamente, posto in relazione all’art. 55-ter del d.lgs. n.165 del 2001 (riguardante la sospensione del procedimento disciplinare) la disposizione di cui all’art. 5, comma 2 del CCNL dell’11.4.2008 (riguardante la sospensione cautelare dal servizio) ed ha ritenuto che la nuova disposizione introdotta dalla riforma Brunetta, costituendo norma imperativa, travolgesse quella della norma pattizia.

Per i giudici della Cassazione, le due previsioni operano su piani distinti.

Osservano che il d.lgs. n. 165 del 2001 nulla ha previsto in ordine alla sospensione cautelare, con la conseguenza che è stata la contrattazione collettiva a regolare compiutamente l’istituto; anche la riforma di cui al d.lgs. n. 150 del 2009 non è specificamente intervenuta sulla regolamentazione della sospensione cautelare dal servizio limitandosi, con l’introduzione dell’art. 55-ter nell’impianto di cui al TU, a definire i rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale.

Pertanto, la norma di cui all’art. 5, comma 2, del CCNL 11.4.2008, relativa alla sospensione cautelare, che prevede che il dipendente possa essere sospeso dal servizio con privazione della retribuzione anche nel caso in cui il procedimento penale al quale è sottoposto non comporti misure restrittive della libertà personale, purché a condizione che le ragioni del rinvio a giudizio concernano “fatti direttamente attinenti al rapporto di lavoro o comunque tali da comportare, se accertati, l’applicazione della sanzione disciplinare del licenziamento ai sensi dell’art. 3 (codice disciplinare) commi 7 e 8 (licenziamento con e senza preavviso)”, non poteva essere considerata inapplicabile, per effetto dell’introdotta art. 55-ter del d.lgs. n. 165/2001, come, invece, erroneamente, sostenuto dalla Corte territoriale.

In conclusione, la Cassazione ha cassato la sentenza impugnata, con rinvio a diverso Giudice del merito.

L'amicizia virtuale su Facebook tra un commissario d'esame e un candidato può rappresentare una situazione di incompatibilità?

di Livio Boiero

Nei pubblici concorsi i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l'obbligo di astenersi solo ed esclusivamente se ricorre una delle condizioni tassativamente previste dall'art. 51 del c.p.c., senza che le cause di incompatibilità previste dalla predetta norma, proprio per detto motivo, possano essere oggetto di estensione analogica.

La vicenda

Il caso scrutinato nella recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza 14 aprile 2022, n. 2849, inerente lo svolgimento di un concorso pubblico, ci consente di riflettere su una nuova tipologia di incompatibilità che in futuro si potrebbe ripetere sempre più sovente, vista la grande diffusione dei social network.

Il pubblico concorso ha avuto luogo all'interno della scuola, dove i ricorrenti avevano presentato domanda di partecipazione e avevano sostenuto la prova scritta e quella pratica del detto concorso per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per i posti comuni dell'organico dell'autonomia della scuola secondaria di primo e secondo grado; la pubblica prova riguardava i servizi enogastronomici, settore cucina.

I medesimi ricorrenti erano però stati esclusi dalle prove orali; avverso il provvedimento di esclusione avevano presentato ricorso innanzi al competente TAR. Il verdetto era però stato sfavorevole nei loro confronti; invero, il giudice di primo grado aveva, tra l'altro, ritenuto:

- l'insussistenza di una situazione d'incompatibilità tale da imporre l'obbligo di astensione;
- delle presunte anomalie e malfunzionamenti dei personal computer descritte dai ricorrenti non sarebbe esistita la prova;
- in ordine al momento della fissazione dei criteri di valutazione, questi sono stati fissati dopo lo svolgimento della prova scritta, ma prima della relativa correzione.

Avverso l'esito della sentenza di primo grado, avevano quindi ricorso in Consiglio di Stato, chiedendo anche la sospensione immediata del procedimento.

Con propria ordinanza, i giudici di Palazzo Spada avevano però respinto l'istanza cautelare con la seguente motivazione:

- l'appello cautelare non era assistito dal *fumus boni iuris*;
- in particolare, appariva condivisibile la sentenza impugnata nella parte in cui non aveva ritenuto sussistente la lamentata causa di incompatibilità tra esaminatore e candidato, in considerazione del fatto che le foto

“caricate” sui profili dei social network non valgono a dimostrare la «commensalità abituale» prevista dall’art. 51 c.p.c.;

- le dedotte anomalie dei personal computer non erano assistite da un principio di prova.

Per quanto riguarda il tema che si vuole qui trattare, i ricorrenti esponevano che nel primo motivo del ricorso era stata dedotta l’illegittimità derivante dalla sussistenza di cause di incompatibilità e/o inopportunità tra commissari e singoli concorrenti risultanti ex ante e confermate ex post dai voti assegnati con conseguente sviamento di potere: rapporti di abituale frequentazione e colleganza presso il medesimo istituto risalenti nel tempo, partecipazione agli stessi consigli di classe, amicizia e commensalità risultante fotografie tratte da Facebook, atteggiamenti (risultanti sempre da foto) di affettuosità, rapporti di lavoro professionali anche extrascolastici. Detto diversamente, ritenevano che nella specie esistessero tra alcuni commissari e alcuni candidati (poi promossi) rapporti quanto meno di frequentazione abituale tali da costituire doveroso motivo di astensione.

Nelle motivazioni del ricorso seguivano poi una serie di dettagli di foto postate sui profili facebook che avrebbero dimostrato una forte amicizia tra i commissari d’esame e i partecipanti al concorso.

Il quadro normativo

Per la parte che qui interessa, il motivo di ricorso si basava quindi sull’esistenza o meno della c.d. “commensalità abituale” tra i commissari d’esame e i candidati. Approfondiamo velocemente questo concetto.

La norma di legge che disciplina l’incompatibilità dei membri di una commissione di concorso è quella che riguarda i collegi giurisprudenziali, contenuta negli artt. 51 e ss. del codice di procedura civile. Specificatamente, il punto 2) comma 1, dell’art. 51 c.p.c. prevede che si trova in stato di incompatibilità assoluta, con conseguente obbligo di astensione, pena l’illegittimità di tutte le operazioni compiute, colui (o la cui moglie) è “*parente fino al quarto grado, o legato da vincoli di affiliazione o convivente o commensale abituale*” di un candidato. Sul punto, la giurisprudenza esistente prevede il principio per

cui le cause di incompatibilità previste dalla predetta norma non possono essere oggetto di estensione analogica. Il concetto di incompatibilità tra un commissario e un candidato, può nascere anche per inimicizia precedente tra i due e non solo per legami di stretta amicizia.

A questo proposito, risulta interessante il passaggio tratto dalla sentenza Consiglio di Stato, sez. V – con la sentenza 9 luglio 2015, n. 3443 – il quale recita: «Nei pubblici concorsi i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l’obbligo di astenersi solo ed esclusivamente se ricorre una delle condizioni tassativamente previste dall’art. 51 del c.p.c., senza che le cause di incompatibilità previste dalla predetta norma, proprio per detto motivo, possano essere oggetto di estensione analogica (Consiglio di Stato, sez. V, 24 luglio 2014, n. 3956). L’incompatibilità tra esaminatore e concorrente implica quindi o l’esistenza di una comunanza di interessi economici o di vita tra i due soggetti [di intensità tale da far ingenerare il sospetto che il candidato sia giudicato non in base alle risultanze oggettive della procedura, ma in virtù della conoscenza personale con l’esaminatore (Consiglio di Stato, sez. VI, 4 marzo 2015, n. 1057) ed idonea a far insorgere un sospetto consistente di violazione dei principi di imparzialità, di trasparenza e di parità di trattamento (comunque inquadabile nell’art. 51, comma 2, del c.p.c.)], ovvero la sussistenza di un potenziale conflitto di interessi per l’esistenza di una causa pendente tra le parti, o la sussistenza di grave inimicizia tra di esse. Poiché l’impossibilità dell’applicazione dell’analogia è giustificata dall’esigenza di tutela di certezza dell’azione amministrativa e della stabilità della composizione delle commissioni giudicatrici, è stato ritenuto dalla giurisprudenza che neppure la presentazione di denuncia in sede penale da parte del ricusante nei confronti del commissario di concorso costituisce causa di legittima ricusazione, perché essa non è di per sé idonea a creare una situazione di causa pendente o di grave inimicizia (Consiglio di Stato, sez. III, 2 aprile 2014 n. 1577). Peraltro la grave inimicizia, per essere rilevante ai fini che interessano, deve essere reciproca, trovare fondamento esclusivamente in pregressi rapporti personali, derivanti da vicende estranee allo svolgimento delle funzioni per cui è controversia, ed estrinsecarsi in dati di fatto concreti,

Concorsi pubblici: amicizia su Facebook e incompatibilità

precisi e documentati. Nel caso di specie la sussistenza di grave inimicizia tra l'appellante e la dott.ssa (...) in detti termini non è stata dimostrata, non essendo sufficiente ad ingenerarla la notifica di un ricorso giurisdizionale nell'ambito del quale la suddetta non riveste la qualità di vera e propria parte (come di seguito meglio precisato)».

La decisione

Ritornando al caso odierno, le censure sopra richiamate, sono però state considerate infondate.

Il collegio ha ribadito quanto già osservato dal Consiglio di Stato in sede cautelare ossia che è condivisibile la sentenza impugnata nella parte in cui non ha ritenuto sussistente la lamentata causa di incompatibilità tra esaminatore e candidato, in considerazione del fatto che le foto "caricate" sui profili dei social network non valgono, da sole, a dimostrare la «commensalità abituale», prevista dall'art. 51 c.p.c.

Sotto tale profilo, l'Alto Consesso ha preliminarmente richiamato la delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa n. 40 del 25 marzo 2021, avente ad oggetto l'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei social media da parte dei magistrati amministrativi. L'art. 8 di tale delibera stabilisce che "le amicizie sui profili social non costituiscono un elemento di per sé rilevante a manifestare la reale consuetudine di rapporto personale richiesta ai fini delle incompatibilità, la cui disciplina, di carattere tassativo, è prevista unicamente nell'art. 51 c.p.c."

Nel respingere il ricorso, i giudici amministrativi hanno sottolineato i seguenti principi: «Correttamente il TAR Sardegna ha dunque osservato quanto segue. "La sussistenza di una situazione di incompatibilità tale da

imporre l'obbligo di astensione deve essere valutata con estrema cautela in relazione alla sua portata soggettiva, onde evitare che la sussistenza dell'obbligo di astensione possa essere estesa a casi e fattispecie in alcun modo contemplate dalla normativa di riferimento.

Nei pubblici concorsi i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l'obbligo di astenersi solo ed esclusivamente se ricorre una delle condizioni tassativamente previste dall'art. 51 del c.p.c., senza che le cause di incompatibilità previste dalla predetta norma, proprio per detto motivo, possano essere oggetto di estensione analogica. Così "i rapporti personali di colleganza o di collaborazione tra alcuni componenti della commissione e determinati candidati ammessi alla prova orale non sono sufficienti a configurare un vizio della composizione della commissione stessa.

Le cosiddette "amicizie" su Facebook sono del tutto irrilevanti poiché lo stesso funzionamento del social network consente di entrare in contatto con persone che nella vita quotidiana sono del tutto sconosciute. Il motivo di astensione è ravvisabile quando vi è prova che il membro della commissione abbia con il candidato frequenza di contatti e di rapporti di tale continuità da far dubitare della sua imparzialità e serenità di giudizio. Il riferimento alla "abitudine" della commensalità esclude per l'appunto, per pura e semplice logica, l'occasionalità della stessa. E della abitudine occorre dare prova. Prova che non può essere certo fornita mediante Facebook e che non è stata fornita nel caso di specie, neanche con riferimento alla partecipazione al cosiddetto "campionato della cucina italiana". Gli scatti fotografici postati su i social media rappresentano singoli episodi e non invece una situazione di abitudine."».

Il whistleblowing e il rapporto con la privacy

di Livio Boiero

Il whistleblowing è un efficace strumento utilizzabile da parte dei dipendenti di una pubblica amministrazione per segnalare, in modo riservato e protetto, eventuali illeciti riscontrati durante la propria attività.

Sulle modalità del trattamento dei dati raccolti in questo contesto occorre però prestare la massima attenzione, al fine di garantire la massima riservatezza dei dipendenti e delle altre persone che presentano segnalazioni di condotte illecite. Lo ha ribadito recentemente il Garante per la privacy che ha sanzionato un'azienda ospedaliera e la società informatica che gestiva il servizio per denunciare presunte attività corruttive o altri comportamenti illeciti all'interno dell'ente.

Normativa di riferimento

Con il termine whistleblower si intende il dipendente pubblico che segnala illeciti di interesse generale e non di interesse individuale, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179, recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" che ha modificato la disciplina relativa alla "tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti". Contestualmente, ha introdotto una nuova disciplina in materia di whistleblowing riferita ai soggetti privati, integrando la normativa in materia di "responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica" (cfr. art. 2, l. n. 179/2017 che ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231).

Il quadro normativo ora richiamato, che ha quindi

introdotto importanti novità alle norme già esistenti – dal quadro sanzionatorio (cfr. art. 54-bis, comma 6, cit.), alle tutele specifiche per l'interessato, quali la reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento "a motivo della segnalazione" e la nullità di eventuali "atti discriminatori o ritorsivi" (art. 54-bis, commi 7 e 8, cit.) – prevede, più in generale, misure volte a proteggere la divulgazione dell'identità del segnalante, allo scopo di prevenire l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dello stesso. Invero, nelle intenzioni del legislatore, l'identità del segnalante non può essere rivelata (art. 54-bis, comma 3, cit.), con alcuni contemperamenti (cfr. art. 54-bis, commi 3 e 9, cit., in relazione ai procedimenti penali, contabili o disciplinari che dovessero conseguire alla segnalazione o "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave"). La segnalazione

Whistleblowing e privacy

è inoltre sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (art. 54-*bis*, comma 4, cit.).

Ai precetti legislativi, si sono poi aggiunti gli interventi del Garante della Privacy. In particolare, in questa sede, viene richiamato il provvedimento del 4 dicembre 2019 con il quale è stato reso il parere sullo schema di linee guida, confermando che la disciplina di settore in materia di whistleblowing deve essere coordinata, in sede applicativa, con la normativa in materia di protezione dei dati personali. Pertanto, i soggetti obbligati al rispetto delle richiamate disposizioni devono trattare i dati necessari all'acquisizione e gestione delle segnalazioni anche nel rispetto della disciplina di protezione dei dati personali.

In questo ambito, i trattamenti di dati personali effettuati dai soggetti obbligati possono essere considerati necessari per adempiere a un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento (artt. 6, par. 1, lett. *c*), 9, par. 2, lett. *b*), e 10 del Regolamento generale sulla protezione dei dati).

In generale il titolare del trattamento è tenuto a rispettare i principi in materia di protezione dei dati e i dati devono inoltre essere "trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza" degli stessi, "compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali" (artt. 5, par. 1, lett. *f*), del Regolamento).

Il titolare, nell'ambito della necessaria individuazione delle misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti in esame (artt. 24, 25 e 32 del Regolamento), deve definire il proprio modello di gestione delle segnalazioni in conformità ai principi della "protezione dei dati fin dalla progettazione" e della "protezione per impostazione predefinita", tenuto conto anche delle osservazioni presentate al riguardo dal responsabile della protezione dei dati (RPD).

Concludendo la parte normativa, si fa anche un accenno ad un altro problema che riguarda quasi tutte le Pubbliche Amministrazioni: il rapporto tra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Tra-

sparenza (RPCT) e l'Ufficio Procedimenti Disciplinari. L'ANAC, in seguito al ricevimento di numerose segnalazioni relative all'assegnazione allo stesso soggetto del ruolo di RPCT e di quello di componente o titolare dell'ufficio procedimenti disciplinari, con delibera n. 700/2019 ha chiarito che non esiste una totale **incompatibilità tra la funzione di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e l'incarico di componente o titolare dell'ufficio dei procedimenti disciplinari (UPD)**. Nel provvedimento richiamato troviamo le seguenti conclusioni: «Una situazione di totale incompatibilità tra le due funzioni è pertanto da escludersi, nei casi in cui l'UPD sia un organo collegiale (come in molti Comuni, nei quali il segretario generale, di norma svolgente il ruolo di RPCT, è componente dell'UPD). Più delicata la situazione laddove l'UPD sia un organo monocratico, poiché in questi casi l'RPCT segnala i dipendenti che non hanno attuato le misure di prevenzione della corruzione previste dal PTPCT. Qui la pur insussistente incompatibilità potrebbe presentarsi nella specie di conflitto di interessi tra il soggetto segnalante (RPCT) e il soggetto che valuta le infrazioni disciplinari (UPD). Anche se esclusa la piena incompatibilità resta, ad avviso di questa Autorità, altamente opportuno che le amministrazioni e gli enti di diritto privato che dovranno nominare il proprio RPCT evitino di attribuire ad esso anche le funzioni di componente dell'UPD. Resta fermo l'orientamento dell'Autorità n. 111 del 4 novembre 2014, secondo il quale una situazione di conflitto di interessi sussiste nel caso in cui oggetto del procedimento disciplinare sia un'infrazione commessa dallo stesso RPCT. Tutto ciò premesso e considerato, delibera in via generale, di ritenere non sussistente, specie nel caso in cui l'ufficio procedimenti disciplinari dell'amministrazione sia costituito come organo collegiale, una situazione di incompatibilità tra la funzione di RPCT e l'incarico di componente dell'ufficio dei procedimenti disciplinari, salvo i casi in cui oggetto dell'azione disciplinare sia un'infrazione commessa dallo stesso RPCT; di raccomandare, come altamente auspicabile, alle pubbliche amministrazioni e agli enti interessati, laddove possibile, di distinguere le due fi-

gure, soprattutto nelle amministrazioni e negli enti di maggiori dimensioni e nel caso in cui l'UPD sia organo monocratico; di pubblicare la presente delibera sul sito istituzionale dell'ANAC e di darne comunicazione al RPCT e al Sindaco del comune di (*omissis*)».

Sul tema è intervenuta anche la Suprema Corte, la quale con sentenza n. 15239 del 1° giugno 2021, ha chiarito che **non sussiste incompatibilità tra il ruolo di responsabile prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e quello di componente dell'ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD)**.

Contestazioni del Garante per la protezione dei dati personali

Nell'ambito delle attività ispettive compiute dal Garante in merito alle principali funzionalità degli applicativi utilizzati per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni di illeciti più diffusamente impiegati dai datori di lavoro pubblici e privati nel quadro della disciplina in materia di segnalazione di condotte illecite (c.d. whistleblowing), che – come abbiamo visto – prevede specifiche garanzie a tutela dell'identità del segnalante, sono stati effettuati specifici accertamenti nei confronti di un'Azienda ospedaliera e della società che aveva fornito e gestito per conto dell'Azienda stessa l'applicativo utilizzato per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di condotte illecite.

Nel corso della verifica era stato constatato che l'applicativo per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di condotte illecite era accessibile esclusivamente da postazioni di lavoro attestate alla rete aziendale e che l'accesso alla rete pubblica avveniva mediante sistemi firewall di nuova generazione. Inoltre, era emerso che “tali sistemi firewall memorizzano in appositi file di log le operazioni di navigazione effettuate, unitamente a dati che consentono di risalire anche indirettamente ai dipendenti o ad altri soggetti che le hanno effettuate”. Inoltre, era risultato che non fossero state previste specifiche cautele al fine di non effettuare la registrazione delle operazioni di navigazione sull'applicazione web per l'acquisizione e la gestione di segnalazioni di condotte illecite.

Naturalmente di fronte alle contestazioni notificate dal Garante, l'Istituto aveva giustificato ogni singolo illecito contestato. In particolare, oltre al riferimento ad una importante inchiesta giudiziaria che aveva interessato molte figure apicali dell'Azienda e la pandemia Covid-19 che aveva impegnato pesantemente tutta l'organizzazione della struttura ospedaliera, si vogliono qui riportare alcuni passaggi considerati molto importanti ma che – come vedremo – non hanno convinto pienamente l'Ufficio del Garante: « “nessuna segnalazione [... di condotte illecite] è mai giunta al sistema deputato dall'Azienda ad inviare e ricevere dette segnalazioni. Tale aspetto non può ritenersi secondario in quanto al momento dell'ispezione, ma anche successivamente, nessun trattamento di dati personali né di informazioni riservate si è concretizzato e pertanto, dal punto di vista di tutela sostanziale, nessun trattamento illecito o trattamento non conforme può ritenersi realizzato”;

- con riguardo al “mancato assolvimento dell'obbligo di rendere informazioni agli interessati” si precisa che “nella sezione a ciò deputata era presente, già all'epoca dell'ispezione, una parte introduttiva in cui veniva specificata la funzione della segnalazione e l'anonimato garantito del segnalante” successivamente “nella suddetta sezione [è stata inserita] un'informativa strutturata ricavabile dal link (...) [ed è stata affissa anche] nei luoghi di lavoro e/o in bacheca aziendale”;

- “si è proceduto ad integrare il registro del trattamento con la sezione dedicata al whistleblowing”;

- “il sistema firewall all'epoca in essere pur registrando l'indirizzo IP e le credenziali dell'utente non rilevava le attività che lo stesso avrebbe potuto effettuare dopo l'accesso alla pagina web deputata (*omissis*). Inoltre l'accesso alla consultazione dei log poteva essere effettuato esclusivamente dall'Amministratore di Sistema (circostanza peraltro mai avvenuta). Si precisa che a seguito dell'ispezione di codesta Autorità, l'Azienda ha operato una modifica sostanziale: l'accesso alla pagina web (*omissis*) è stato escluso dalla registrazione dei log e quindi non è possibile risalire a nessun dato di accesso”; (*omissis*)».

Nonostante le giustificazioni addotte dall'Azienda, il

Garante ha però ritenuto che la registrazione e la conservazione, all'interno dei log degli apparati firewall, di informazioni relative alle connessioni all'applicativo all'uopo utilizzato – anche solo relative al mero accesso e consultazione delle pagine web dell'applicativo – fosse stata posta in essere, fino al momento in cui il titolare ha provveduto ad adottare le misure a tutela degli interessati, in violazione degli artt. 5, par. 1, lett. *f*), 25 e 32 del Regolamento.

Conclusioni

Partendo dalle suddette considerazioni, la conclusione del procedimento non poteva che essere negativa nei confronti dell'Azienda sanitaria: «Sebbene come dichiarato, da ultimo, nel corso dell'audizione presso il Garante “non è stata acquisita e trattata alcuna segnalazione di condotte illecite mediante l'applicativo

whistleblowing oggetto degli accertamenti ispettivi”, l'Azienda ha comunque posto in essere trattamenti di dati personali, come accertato nel corso dell'istruttoria e confermato dall'Azienda stessa (v. paragrafo 3.3 del presente provvedimento), mediante la registrazione e la conservazione, all'interno dei log degli apparati firewall, di informazioni relative alle connessioni all'applicativo in questione da parte degli utenti, anche solo relative al mero accesso e consultazione delle pagine web dell'applicativo». (...) «Si confermano pertanto le valutazioni preliminari dell'Ufficio e si rileva l'illiceità del trattamento di dati personali effettuato in quanto avvenuto in violazione degli artt. 5, par. 1, lett. *a*) e *f*), 13, 14, 25, 30, 32 e 35 del Regolamento. La violazione delle predette disposizioni rende inoltre applicabile la sanzione amministrativa ai sensi degli artt. 58, par. 2, lett. *i*), e 83, parr. 4 e 5, del Regolamento» (cfr. Provvedimento n. 134 del 7 aprile 2022).

Ritorno al futuro. L'evoluzione del personale nei comuni italiani dal 2001 al 2020

di Claudio Buongiorno Sottoriva e Gianmario Cinelli

A partire dal mese di febbraio 2020 le istituzioni pubbliche, lungo tutta la filiera istituzionale e in ogni Stato, hanno dovuto reagire alla crisi causata dal Covid-19. La loro centralità è stata più chiaramente percepita dalle rispettive società e le loro azioni sono state spesso poste sotto un attento scrutinio. In questo contesto, il contributo dei lavoratori pubblici, anche di quelli alle dipendenze degli enti locali, è stato essenziale nell'implementazione delle misure e sarà essenziale anche nel percorso di ripresa sociale ed economica. Per quanto riguarda gli enti locali, questi impiegavano nel 2020 452.013 unità, in contrazione rispetto al dato di 594.713 del 2002, anno in cui il valore ha registrato il suo massimo. La quota maggiore di dipendenti è sempre stata impiegata dai comuni, seguiti dall'insieme delle regioni e poi dalle altre amministrazioni locali. Le amministrazioni pubbliche italiane sono state soggette, dopo le riforme amministrative e istituzionali degli anni '90 e '00, anche a un convulso susseguirsi di norme, che ha fatto parlare di "misera delle politiche del pubblico impiego in Italia", come ad esempio il blocco del turnover e il passaggio alla programmazione dei fabbisogni. Questo contributo, dunque, è teso ad analizzare l'evoluzione, nell'ultimo ventennio, del personale in servizio presso gli enti locali italiani, descrivendone le caratteristiche attuali e discutendone le ragioni. Dal quadro emerge un andamento solo in taluni casi prevedibile. Il personale dei comuni è diminuito, è diminuita la quota dei giovani, ha aumentato il proprio livello di qualifica e il grado di istruzione. Ciononostante, dall'analisi emerge che i comuni hanno, volontariamente o involontariamente, investito su personale con qualifiche intermedie (categoria C) piuttosto che sul middle management e che, in alcuni casi, hanno aumentato le proprie dotazioni di personale sotto-qualificato, di categorie A e B.

Parole chiave: pubblico impiego, organici, persone, enti locali.

From February 2020, institutions, everywhere and along with their whole institutional chain, have had to react to the crisis caused by Covid-19. Their pivotal role was most clearly perceived by their respective societies and their actions were often placed under scrutiny. In this context, the contribution of public workers, including those employed by local authorities, was essential in the implementation of the measures and will also be essential in the path of social and economic recovery. As far as local authorities are concerned, they employ 452,013 units in 2020, down from 594,713 in 2002, the year in which the value recorded its maximum. The largest share of employees has always been employed by the municipalities, followed by regions and other local administrations. After the administrative and institutional reforms of the '90s and '00s, Italian public administrations have also been subjected to a twisted succession of rules, for which someone has spoken about a "misery of public employment policies in Italy", being an example the turnover ban and the triennial plan of personnel needs. This article, therefore, is aimed at analyzing the evolution, over the last twenty years, of the personnel in Italian local authorities, describing their current characteristics and discussing the reasons. The trend is only somewhat predictable. The municipal employees decreased in number, aged, and increased their level of qualification and education. Nonetheless, the analysis shows that the municipalities have invested in personnel with intermediate qualifications rather than in middle management and that, in some cases, they have even increased their endowments of under-qualified personnel, categories A and B.

Keyword: Public Employment. People, Local Authorities.

Evoluzione del personale nei comuni

Introduzione*

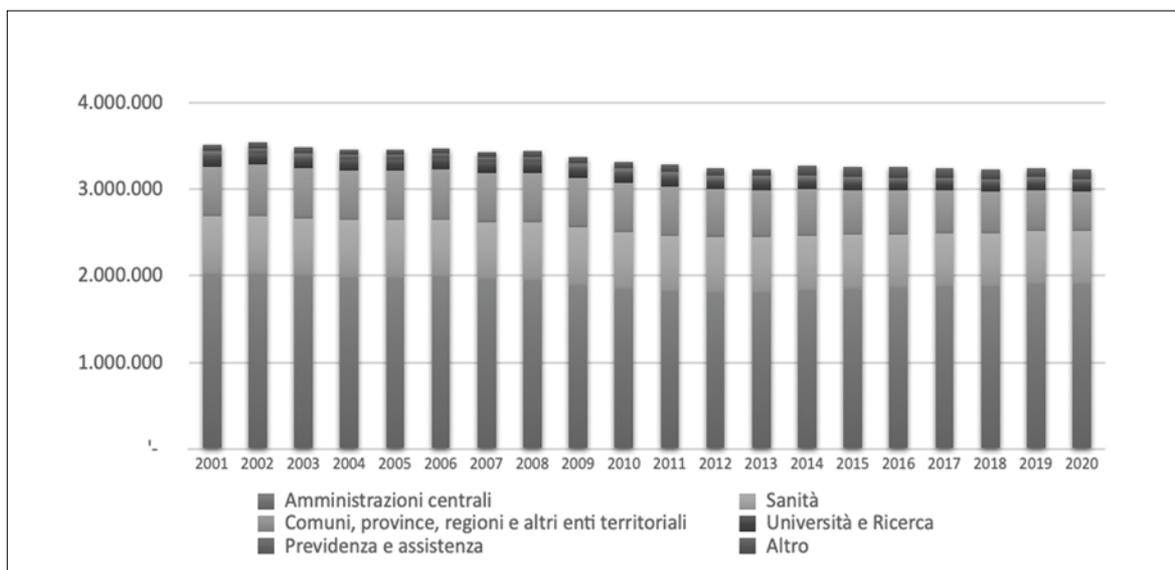
A partire dal mese di febbraio 2020 le istituzioni pubbliche, lungo tutta la filiera istituzionale e in ogni Stato, hanno dovuto reagire alla crisi causata dal Covid-19. La loro centralità è stata più chiaramente percepita dalle rispettive società e le loro azioni sono state spesso poste sotto un attento scrutinio. L'efficacia e la rapidità dell'azione pubblica nel contrasto alla pandemia, nelle democrazie liberali, hanno richiesto di pari passo misure per la trasparenza al fine di salvaguardare la fiducia nelle istituzioni (OCSE 2021, 5). In questo contesto, il contributo dei lavoratori pubblici – personale sanitario, di protezione civile, dei servizi essenziali, ad esempio – è stato essenziale nell'implementazione delle misure e sarà essenziale anche nel percorso di ripresa sociale ed economica:

“The COVID-19 pandemic has highlighted the important role played by public employees in delivering essential services, keeping citizens healthy, safe and economically supported. Public employees are also central actors in the recovery

that is taking shape, whether they are delivering vaccination strategies or designing and implementing plans for the recovery of economy and society.” (OCSE 2021, 100)

In uno Stato amministrativamente decentrato come l'Italia, e di fronte a bisogni così capillarmente distribuiti nei territori, tutta la filiera istituzionale è stata sollecitata: non soltanto le istituzioni centrali, ma anche le Regioni, titolari, insieme allo Stato, della funzione di tutela della salute, e gli altri enti locali, soprattutto i comuni. Se è stato spesso evidenziato il ruolo e l'evoluzione del personale sanitario, una minore attenzione è stata dedicata al personale degli enti locali. Secondo i dati dell'OCSE, la pubblica amministrazione italiana conta il 40% di personale nelle amministrazioni locali, ben lontano dal dato degli stati federali, e leggermente al di sopra di paesi come la Francia e il Regno Unito (OCSE 2021, 103). Tra i settori, gli enti territoriali si collocano solo al terzo posto, preceduti da amministrazioni centrali – incluse scuola, giustizia e forze armate –, e sanità.

Figura 1 – Personale (2001-2020) nelle pubbliche amministrazioni per tipologia.



Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale Ragioneria Generale dello Stato

(*) Gli autori ringraziano Francesco Longo, Alessandro Furnari, Claudia Parrinello, Davide Guizzo per le revisioni e i consigli.

Per quanto riguarda gli enti locali, impiegavano nel 2020 452.013 unità, in contrazione rispetto al dato di 594.713 del 2002, anno in cui il valore ha registrato il suo massimo (Ragioneria Generale dello Stato 2022). La quota maggiore di dipendenti è sempre stata impiegata dai comuni, seguiti dall'insieme delle regioni e poi dalle altre amministrazioni locali.

Le politiche del pubblico impiego in Italia

Fino alla crisi finanziaria, il settore pubblico italiano aveva assistito a una sostanziale stabilità della dotazione di personale. Le modifiche avevano riguardato piuttosto il mix del personale, interistituzionale e intraistituzionale, in seguito alle riforme istituzionali e della pubblica amministrazione che avevano caratterizzato i due decenni precedenti.

Dopo il 2007-2008 e poi con la crisi dei debiti sovrani, l'Italia, come altri paesi europei, ha preferito "un approccio di tipo finanziario alla materia del pubblico impiego, con manovre volte a contenere la spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico" (Giorgio e Tortorella 2013, 484). In particolare, queste misure hanno posto obiettivi di contenimento e controllo della spesa a tutti i livelli istituzionali, inclusi gli enti locali. Per le politiche di selezione e gestione del personale, dunque, "non è più sufficiente effettuare considerazioni di natura esclusivamente organizzativa" (Giorgio e Tortorella 2013, 484). Le limitazioni alla spesa del personale che hanno riguardato gli enti locali sono state numerose, spesso in sovrapposizione tra loro e mutevoli nell'arco del decennio 2009-2019. In generale, le norme avevano l'obiettivo di ridurre il personale in servizio, la spesa del personale, la spesa per la contrattazione integrativa e gli aumenti contrattuali.

Il "blocco del turn over" e le altre misure di contenimento della spesa, insieme a un generale invecchiamento della popolazione, hanno reso l'Italia il paese dell'OCSE con la quota di dipendenti pubblici over 55 più alta: nel 2020 pari al 48,5%, paragonabile alla sola Spagna con il 46,6%, e contro una media OCSE del 26,1% (OCSE 2021, 105). In molti settori dell'azione pubblica si è generato dunque un *gap* generazionale di cui le ammi-

nistrazioni hanno a lungo patito gli effetti, ad esempio nel settore sanitario per la componente amministrativa (Barzan, et al. 2018) o in quello universitario per la componente dei ricercatori (Checchi 2014). Gli effetti si sono estesi ben oltre il perimetro pubblico, considerando che la riduzione del numero di impiegati pubblici dal 2001 al 2011 ha avuto in Italia effetti positivi sul numero di impiegati del settore privato e negativi sul prezzo delle case (Auricchio, et al. 2020). A livello internazionale, l'Italia è stata tra i pochi paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ad assistere a una riduzione del personale pubblico tra il 2007 e il 2019, in maniera paragonabile a Regno Unito, Lituania e Grecia (OCSE 2021, 101). A fronte di questa consistente riduzione del personale, il settore pubblico italiano è passato dall'impiegare il 14,5% degli occupati al 13,2% (OCSE 2021, 101).

A fronte di una disciplina in continua evoluzione sul fronte dei vincoli alla spesa per il personale, il legislatore ha apportato significativi cambiamenti anche rispetto alla pianificazione delle politiche del personale, non più vincolate a meccanismi di dotazione organica ma a una più flessibile valutazione dei fabbisogni. Si trattava in effetti di un "un modello di determinazione delle consistenze di personale rigido ed incapace di rispondere tempestivamente alle variazioni della domanda di servizi espressa dai cittadini" (Riccobono 2018, 993), superato dalla l. 124/2015, su cui si innestano i decreti delegati detti 'Riforma Madia'. Il nuovo modello, basato sul documento del Piano triennale dei fabbisogni di personale, avrebbe previsto standard "per ciascuna amministrazione [...] correlati al tipo di funzione o di servizio erogato [...] non [...] imposti per stabilire una dotazione organica predefinita (così come finora accaduto), ma utilizzati unicamente per individuare un budget finanziario complessivo da assegnare alle diverse strutture, rimettendo all'autogoverno di queste ultime sia la pianificazione delle scelte relative al numero di risorse umane e al tipo di professionalità da impiegare, sia quelle relative agli avanzamenti di carriera e alle politiche retributive" (Riccobono 2018, 996).

I piani, specificati nelle Linee guida entrate in vigore il 26 settembre del 2018, rafforzano la gestione mana-

Evoluzione del personale nei comuni

geriale e professionale delle risorse umane, inducendo le amministrazioni pubbliche a creare una connessione fra la strategia, gli assetti organizzativi, le professioni necessarie e le relative competenze professionali.

La nuova formulazione dei piani dei fabbisogni, sotto il profilo strategico, risulta innovativa rispetto alla dotazione organica per tre ragioni. *In primis*, la cadenza annuale dei piani impone le amministrazioni a una riflessione periodica – a differenza di quanto accadeva nella normativa precedente, dove la dotazione organica rimaneva immutata anche per periodi medio-lunghi (tre anni). In secondo luogo, il piano triennale dei fabbisogni supera l'elemento distorsivo insito nella dotazione organica, costituito dall'automatismo del mantenimento dei posti nella struttura anche una volta che i dipendenti fossero cessati. Tale fenomeno generava negli anni posti vacanti nelle dotazioni organiche mai cancellati, anche per dimostrare che a fronte di numerose cessazioni, le attività erano comunque portate avanti con un numero minore di dipendenti e, di conseguenza, con maggiore efficienza. Ma soprattutto, la normativa ribalta sotto il profilo concettuale la relazione fra la dotazione organica e la definizione del fabbisogno di personale. Precedentemente, a partire dalla dotazione organica – che definiva l'elenco del personale, per categorie e profili professionali necessario per raggiungere gli obiettivi dell'ente – venivano definite le scelte assunzionali sulla base dei posti disponibili e dei profili professionali. Oggi, invece, la dotazione organica diventa solamente il valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal piano triennale dei fabbisogni. All'interno di tale vincolo finanziario, il piano può definire la consistenza di personale e individuare i posti da ricoprire, in coerenza con la propria capacità assunzionale e i restanti vincoli di finanza pubblica.

La soltanto parziale attuazione di alcune parti della *policy* ha privato della possibilità di valutarne pienamente gli effetti sia sulla programmazione che sull'effettivo cambiamento del mix di personale assunto. Infatti, è tutt'oggi soltanto programmato un sistematico rilevamento delle competenze e delle professionalità

del personale (ad oggi è ad esempio praticamente impossibile conoscere le discipline di laurea del personale pubblico) e la raccolta dei piani triennali di fabbisogno (PTF) è una collezione meramente documentale, rendendoli di fatto strumenti non intellegibili dal punto di vista del disegno complessivo del sistema. Ad oggi questi aspetti sembrerebbero essere tra le priorità politiche per il pubblico impiego, unite alla maggiore rapidità della selezione del personale. Non è da dimenticare, poi, la recente integrazione del Piano triennale dei fabbisogni del personale nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), che dovrebbe maggiormente sottolineare l'integrazione delle politiche di programmazione e selezione del personale in un più ampio orizzonte strategico delle organizzazioni pubbliche.

Da ultimo, come già sottolineato, la pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto significativo sulle amministrazioni pubbliche, aumentando i bisogni a cui rispondere e “ostacolando e rallentando le assunzioni in molti settori”. Questo ha causato un'immediata inversione del trend di ripresa, iniziato nel 2019 per il personale comunale, che si stima sarà nuovamente in riduzione nella rilevazione 2021 (Ragioneria Generale dello Stato 2021, 31), nonostante gli interventi normativi volti ad agevolare il ricambio generazionale. Questo convulso susseguirsi di norme ha fatto parlare di “miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia”, a causa di politiche che “hanno disegnato modelli di disciplina del personale ispirati a grandi visioni ideali [che hanno però ...] sovente prodotto dinamiche diverse da quelle attese, anche per la difficoltà di prevedere, e poi comprendere e controllare, le reazioni di un sempre più complesso e diversificato sistema amministrativo” (Battini e Gasparrini 2020, 3-4). Questo contributo, dunque, è teso ad analizzare l'evoluzione, nell'ultimo ventennio, del personale in servizio presso i comuni italiani, descrivendone le caratteristiche attuali e discutendone le ragioni. Sebbene le politiche appena descritte abbiano spesso riguardato tutti i comuni, questi ultimi le hanno affrontate con presupposti e azioni diversificati. In questo articolo, dunque, ne approfondiremo l'eterogeneità.

I dati

Le analisi che seguono utilizzano dati pubblici, a disposizione tramite il portale del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato (Ragioneria Generale dello Stato 2022), opportunamente processati e rielaborati. Questi dati sono raccolti sulla base del titolo V del d. lgs. 165/2001 tramite un modello telematico sul sistema informativo SICO da parte di 11.156 amministrazioni (Ragioneria Generale dello Stato 2021), di cui la quasi totalità ha condiviso i propri dati.

Il Conto Annuale rende disponibili dati dal 2001 all'anno più recente, che è al momento il 2020¹. All'interno dei dataset, l'unità di osservazione minima è rappresentata solitamente da una tipologia di dipendenti (categorizzati secondo la rispettiva qualifica) in un dato anno in una data amministrazione pubblica. Talvolta il dato è ulteriormente suddiviso per genere. I dati di un determinato anno non sono tuttavia disponibili in forma integrata, associando tutte le variabili di osservazione a una singola unità minima di osservazione. Ogni variabile, invece, è disponibile in un dataset separato. La presente analisi ha quindi richiesto dapprima la creazione di singoli dataset annuali e poi di un unico dataset complessivo, che includesse gran parte² delle informazioni disponibili³.

Evidenze quantitative

Questo contributo desidera analizzare più da vicino il personale a livello comunale, descrivendone l'evoluzione in termini quantitativi tra il 2001 e il 2020. In generale, il personale pubblico può essere inquadrato secondo una categorizzazione di progressive specificazioni, presente nei dati del Conto Annuale. Al 2020 risultano 325.105 dipendenti presso i comuni italiani. Il personale comunale appartiene quasi esclusivamente al comparto delle Funzioni Locali⁴ sotto il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) delle regioni e autonomie locali (RALN)⁵. La macrocategoria più rappresentata nell'insieme è quella del personale non dirigente (316.507), seguita dai dirigenti, segretari e personale residuale. L'inquadramento procede poi con la categoria, che, per il personale non dirigente, nella maggior parte dei casi ricade in quattro livelli differenti, identificati con le lettere A, B, C, D, ciascuna corrispondente a requisiti di accesso più stringenti in virtù di mansioni di crescente complessità (e maggiori retribuzioni) e rispettivamente associate ai ruoli di operatori, esecutori operativi, istruttori e istruttori direttivi. Come è possibile notare nella Figura 2, la dotazione di personale alle dipendenze degli enti locali in senso stretto si è generalmente assottigliata nell'arco temporale considerato (2001-2020), fatta eccezione per il 2002, il 2006, il 2008 e il 2011.

(1) I dati sono disponibili fino al 2020. Tuttavia, per l'anno 2020 risultano ancora mancanti i dati di alcune amministrazioni locali, che rappresentano meno del 2% del totale delle amministrazioni e sono generalmente enti di dimensioni ridotte, con una stima di 1.400 unità di personale (Ragioneria Generale dello Stato 2021). Dunque, nel descrivere ammontari assoluti di personale utilizzeremo i dati del 2019, mentre per i valori percentuali, utilizzeremo i dati del 2020, provando già a individuare eventuali andamenti derivanti dall'impatto della pandemia.

(2) Sono state escluse o ridotte alcune informazioni che sono fornite in granularità diversa da quella qui esposta.

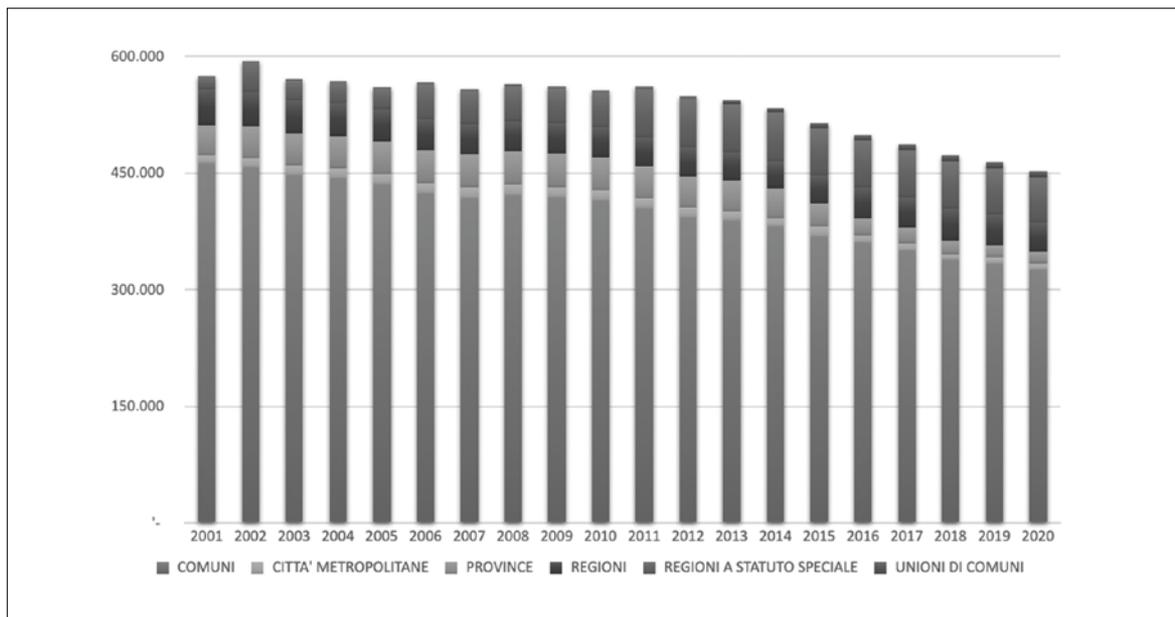
(3) I dati sono stati aggiornati il 1.6.2022.

(4) Risultano nel Conto annuale 2020 343 dipendenti appartenenti al Comparto istruzione e ricerca.

(5) Risultano nel Conto annuale 2020 19.013 dipendenti appartenenti ad altri contratti, di cui la quasi totalità risulta contrattualizzata secondo contratti di regioni a statuto speciale (Val d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Province autonome di Trento e Bolzano).

Evoluzione del personale nei comuni

Figura 2 – Personale (2001-2020) nelle amministrazioni locali per tipologia.



Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale Ragioneria Generale dello Stato. (Il grafico include gli enti locali in senso stretto, escludendo quindi altre tipologie di enti esistenti a livello locale.)

La riduzione più marcata è associata, senza sorprese, con province e città metropolitane, i cui dipendenti sono diminuiti, tra il 2001 e il 2020, rispettivamente del 58,2% e del 38%, e che fino al 2009 avevano visto, pur bassi, tassi di crescita. Il personale comunale è sempre diminuito, eccetto per l'anno 2008, passando da 460.365 dipendenti nel 2001 a 325.035 nel 2020, ovvero -29,4%. Il personale regionale, considerando tutte le regioni, è diminuito solo leggermente⁶. L'unica tipologia di ente in costante aumento è quella del personale delle unioni di comuni, passata da 446 dipendenti rilevati nel 2001 a 7.247 rilevati nel 2020, segno del sempre maggior ricorso a forme di collaborazione strutturata tra comuni.

(6) Per questioni di copertura del conto annuale, i dati delle prime annualità sono solo parzialmente rappresentativi della consistenza complessiva del personale regionale, dunque nel periodo 2011-2020 la riduzione è stata del 3,7%.

I comuni

Osservando i soli enti comunali, la riduzione del personale ha riguardato i comuni senza rilevanti distinzioni di dimensione. Se considerassimo i comuni con meno di 10 dipendenti (2.897 enti al 2020)⁷, la contrazione tra il 2001 e il 2020 è stata del 35,9% del personale. I comuni tra 10 e 49 dipendenti (3.573) hanno visto ridursi il personale del 28%, quelli tra 50 e 249 dipendenti (1.073) del 27,9%. Gli enti con più di 249 dipendenti (189) hanno assistito, similmente, a una contrazione del 30,3%. La distribuzione del personale tra fasce dimensionali è rimasta sostanzialmente invariata nell'ultimo ventennio, con i grandi comuni che nel 2020 gestivano il 47,7% del personale totale, i comuni medio-grandi il 27,2%, i medio-piccoli il 21,2% e i piccoli il 4%. In termini di numero medio di dipendenti, la Tabella 1 ne descrive l'ammontare per fascia dimensionale per il 2001 e il 2020:

(7) Per l'inserimento nelle classi dimensionali è stato considerato il numero medio di dipendenti tra il 2001 e il 2020.

Tabella 1 – Numero medio di dipendenti per classe dimensionale.

	Meno di 10 dipendenti	Tra 10 e 49 dipendenti	Tra 50 e 249 dipendenti	Più di 249 dipendenti
2001	6,5	25,9	114,3	1.182,2
2020	4,5	19,2	82,3	820,2
Var. 2001-2020	-30,7%	-25,6%	-28,0%	-30,6%

Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

Per quanto riguarda la localizzazione geografica, i comuni situati in una regione del nord Italia (4.268 enti nel 2020) hanno perso il 26,5% del personale, quelli del centro (1.247) il 26,1%. Sono stati, invece, i comuni del sud Italia (2.179) ad aver subito la maggior riduzione, con il 36,3%.

Il personale con meno di 40 anni

Coerentemente con le politiche di riduzione della spesa per il personale e contenimento del *turnover*, il per-

sonale più giovane è diminuito drasticamente. Infatti, tra il 2001 e il 2020, il personale con meno di 40 anni è passato dal 27,4% al 9,5%. Il dato 2020 era stato già migliorativo rispetto al minimo di 7,8% raggiunto nel 2018. I comuni del nord Italia, che partivano da una situazione rosea, con un 38% di personale under 40, hanno visto la riduzione maggiore, mentre comuni con età medie già molto alte, come al sud, hanno visto contrarsi la quota di under 40 fino a percentuali quasi irrisorie.

Tabella 2 – Variazione 2001-2020 del tasso di personale con meno di 40 anni d'età per macroregione e fascia dimensionale.

	Nord	Centro	Sud	Totale
Meno di 10 dipendenti	-29p.p.	-7p.p.	-9p.p.	-21p.p.
Tra 10 e 49 dipendenti	-32p.p.	-14p.p.	-9p.p.	-20p.p.
Tra 50 e 249 dipendenti	-29p.p.	-16p.p.	-10p.p.	-19p.p.
Più di 249 dipendenti	-22p.p.	-13p.p.	-10p.p.	-16p.p.
Totale	-26p.p.	-14p.p.	-9p.p.	-18p.p.

Fonte: rielaborazione su dati Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

Nel 2020, infatti, il personale under 40 era del 5% nei comuni non piccoli del sud, unica macroregione ad essere sotto il 10%, come si nota in Tabella 3.

Evoluzione del personale nei comuni

Tabella 3 –Tasso di personale con meno di 40 anni d'età nel 2020 per macroregione e fascia dimensionale.

	Nord	Centro	Sud	Totale
Meno di 10 dipendenti	14%	13%	9%	13%
Tra 10 e 49 dipendenti	13%	10%	5%	10%
Tra 50 e 249 dipendenti	12%	10%	5%	9%
Più di 249 dipendenti	11%	10%	5%	9%
Totale	12%	10%	5%	9%

Fonte: rielaborazione su dati Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

Il livello di istruzione del personale

Nel periodo 2008-2020⁸ sono diminuiti i dipendenti con titoli di studio inferiori alla laurea (-54,7% per chi non aveva raggiunto il diploma, -21,1% per i diplomati) mentre aumentano i laureati con laurea triennale (+128,1%) o con laurea magistrale o titoli assimilabili (+20,9%). È incrementato anche il personale con titoli di studio post-laurea (+214,9%) e di dottorato o altra scuola di specializzazione (+7,9%). Si evidenzia, dunque, una dinamica di generale incremento del personale più istruito alle dipendenze della pubblica amministrazione. Eppure, osservando le proporzioni,

che permettono di depurare i dati dalle dinamiche di generale contrazione del personale, il numero di personale almeno laureato aumenta dal 16,8% al 28,4%, mentre il personale diplomato aumenta leggermente (dal 52,7% al 53,7%) e quello neppure diplomato diminuisce dal 30,5% al 17,9%. Le dinamiche sono state tutt'altro che omogenee tra amministrazioni. Come è possibile notare in Tabella 4, i comuni del nord hanno aumentato il personale laureato con maggior velocità all'aumentare delle dimensioni medie. Al Sud, invece, si assiste a una dinamica diametralmente opposta, con i grandi comuni che hanno visto un limitatissimo aumento di 8 punti percentuali.

Tabella 4 – Variazione 2001-2020 del tasso di personale almeno laureato per macroregione e fascia dimensionale.

	Nord	Centro	Sud	Totale
Meno di 10 dipendenti	+10p.p.	+16p.p.	+16p.p.	+12p.p.
Tra 10 e 49 dipendenti	+14p.p.	+17p.p.	+11p.p.	+13p.p.
Tra 50 e 249 dipendenti	+17p.p.	+18p.p.	+11p.p.	+15p.p.
Più di 249 dipendenti	+18p.p.	+19p.p.	+8p.p.	+16p.p.
Totale	+17p.p.	+18p.p.	+10p.p.	+15p.p.

Fonte: rielaborazione su dati Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

(8) La rilevazione dei titoli di studio include solo a partire dal 2008 la distinzione tra tipologie di laurea e di titolo post-laurea.

Il livello di qualifica del personale

Le analisi che seguiranno includono esclusivamente il personale inquadrato come Categoria A, B, C, D⁹ o dirigente. Quest'ultimo gruppo, nelle seguenti analisi, include le categorie dei "Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica", i "Direttori generali", i "Dirigenti", i "Segretari Comunali e Provinciali"¹⁰. Nella categoria residuale altro personale sono quindi inclusi i dipendenti comunali inquadrati in altre categorie, siano essi o meno all'interno del contratto collettivo nazionale delle regioni e autonomie locali. Concentrando l'analisi sulle categorie contrattuali, in generale, i profili meno qualificati si contraggono notevolmente.

Il personale di categoria A, in effetti, è ridotto, nel 2020, a poco più di 15.000 unità, a fronte delle 50.000 esistenti nel 2001. Anche per il personale di categoria B, pur con un gradiente minore, si assiste a un dimezzamento della dotazione.

Per quanto riguarda il personale di categoria C e D la riduzione è meno consistente. In questo caso, inoltre, la contrazione inizia, in realtà, soltanto a partire dal 2008, mentre negli anni precedenti entrambe le categorie avevano osservato degli aumenti di personale. Per la dirigenza, invece, a fronte di una sostanziale stabilità tra il 2001 e il 2008, gli anni successivi hanno portato una riduzione paragonabile a quella del personale meno qualificato.

Tabella 5 - Tasso di personale con qualifica D sul totale del personale (2020). Tra parentesi la variazione 2001-2020.

	Nord	Centro	Sud	Totale
Meno di 10 dipendenti	26% (+3p.p.)	26% (+5p.p.)	26% (+6p.p.)	26% (+4p.p.)
Tra 10 e 49 dipendenti	22% (+2p.p.)	20% (+2p.p.)	15% (+0p.p.)	19% (+2p.p.)
Tra 50 e 249 dipendenti	24% (+5p.p.)	23% (+3p.p.)	15% (+2p.p.)	20% (+3p.p.)
Più di 249 dipendenti	22% (+4p.p.)	23% (+3p.p.)	17% (+3p.p.)	21% (+4p.p.)
Totale	22% (+4p.p.)	23% (+3p.p.)	16% (+2p.p.)	21% (+3p.p.)

Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

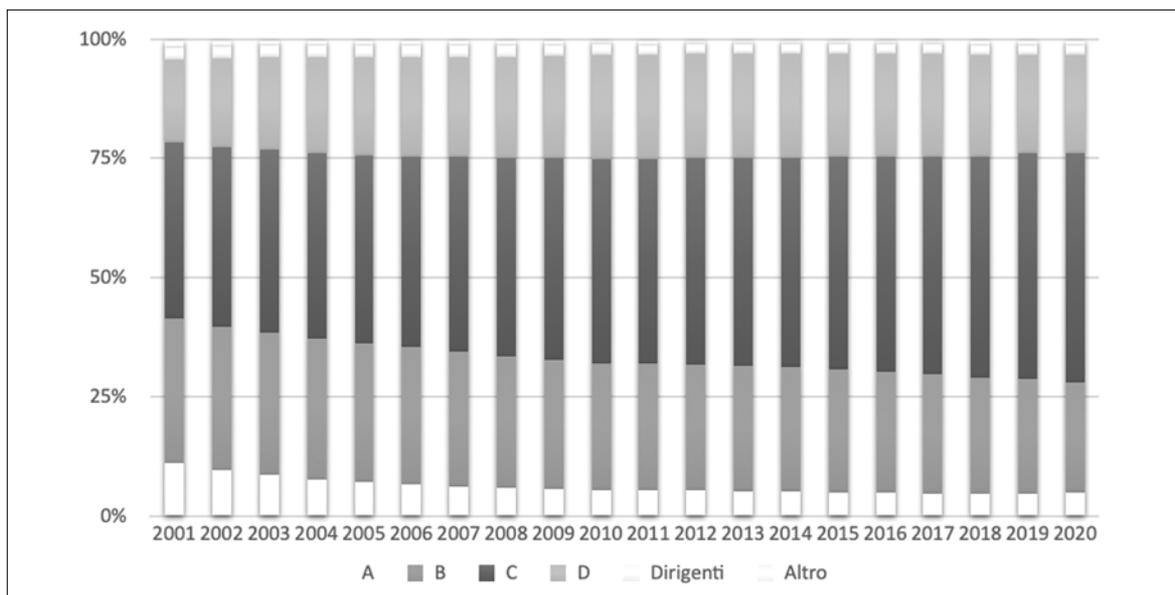
In termini relativi, come è possibile notare dalla Figura 3, il personale di categoria C è passato dall'essere il 36,9% del totale a rappresentare quasi il 48,1%, mentre il personale di categoria D è passato dal 17,4% al 20,6%.

(9) Identificati nel Conto Annuale rispettivamente con i codici categoria CA, CB, CC, CD.

(10) Identificati nel Conto annuale rispettivamente con i codici categoria DF, FG, DI, FP.

Evoluzione del personale nei comuni

Figura 3 – Mix del personale per categoria contrattuale (2001-2020).



Fonte: rielaborazione su dati Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

Lo stesso trend è ancora più chiaramente evidenziato in Tabella 6, dove il personale di ogni categoria è rapportato al valore 2008. Si nota chiaramente che il personale di categoria C rimane stabile tra il 2001 e il 2008 e poi diminuisce lentamente dopo la crisi finanziaria, arrivando, stabilmente dal 2017, ad essere circa il 90% del valore registrato nel 2008. Il personale di categoria D, invece, aumenta tra il 2001 e il 2010 e poi diminuisce più rapidamente della categoria C, fino ad arrivare al 75% del valore 2008.

Tabella 6 – Andamento del personale per categoria contrattuale (2001-2020) con base 2008.

	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D	Dirigenti	Altro personale	Totale
2001	203	120	97	90	115	150	110
2002	175	118	98	96	111	125	108
2003	154	114	98	97	111	113	106
2004	135	112	98	100	109	109	105
2005	122	109	97	101	109	105	103
2006	110	105	97	99	106	101	101
2007	101	102	97	98	103	100	99
2008	100	100	100	100	100	100	100
2009	95	98	101	101	95	93	99
2010	90	95	101	102	91	85	98

	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D	Dirigenti	Altro personale	Totale
2011	87	93	99	99	85	88	96
2012	83	89	97	96	81	74	93
2013	80	88	97	95	79	75	92
2014	77	85	96	93	74	68	90
2015	73	82	93	90	72	67	87
2016	70	79	93	87	71	65	85
2017	66	75	91	85	68	68	83
2018	62	71	89	81	65	81	80
2019	63	69	90	78	60	82	79
2020	62	65	90	75	59	84	77

Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

La formazione del personale

I giorni di formazione del personale hanno avuto un andamento erratico tra il 2009¹¹ e il 2020. Complessivamente, i comuni hanno, in media, formato i propri dipendenti per circa 1 giorno all'anno. I comuni con un numero minore di dipendenti sono anche quelli che hanno investito meno in formazione (Tabella 7).

Tabella 7 – Giorni di formazione medi per dipendente (2009-2020).

	Meno di 10 dipendenti	Tra 10 e 49 dipendenti	Tra 50 e 249 dipendenti	Più di 249 dipendenti	Tutti i comuni	Totale
2009	0,42	0,60	0,74	1,12	0,88	0,88
2010	0,44	0,74	1,39	1,14	1,09	1,09
2011	0,57	0,85	0,93	0,81	0,84	0,84
2012	0,44	0,58	0,72	0,83	0,73	0,73
2013	0,40	0,59	1,10	1,02	0,92	0,92
2014	0,45	0,76	1,39	0,74	0,91	0,91
2015	0,46	0,69	0,84	0,85	0,80	0,80
2016	0,51	0,72	0,89	1,07	0,93	0,93
2017	0,46	0,65	0,80	0,85	0,78	0,78
2018	0,50	0,70	0,81	1,08	0,91	0,91
2019	0,49	0,70	0,87	1,07	0,91	0,91
2020	0,86	0,85	0,83	1,27	1,05	1,05

Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

(11) Il Conto Annuale inizia la rilevazione nel 2008, anno in cui alcuni dati sono outlier. Si è pertanto deciso di restringere l'analisi al periodo 2009-2020.

Evoluzione del personale nei comuni

Per quanto riguarda l'andamento per macroregione, il sud ha avuto una media di giorni di formazione del personale inferiore a 0,5 giorni all'anno, diversamente dal centro, intorno ad 1, e dal nord, a circa 1,2.

Discussione delle evidenze

Quali sono stati i driver in grado di spiegare questi andamenti, a volte ordinari e attesi, altre volte più complessi da decifrare?

Il contesto nazionale

Il primo fattore che potrebbe avere influenzato le dinamiche della dotazione di personale dei comuni è il contesto nazionale. *In primis*, l'aumento dell'età di pensionamento ha certamente aumentato l'età media del personale e ridotto il turnover con generazioni più giovani (Ragioneria Generale dello Stato 2021, 17), soprattutto considerando la logica della dotazione organica e della sostituzione 1 a 1. Inoltre, il generale aumento del numero di laureati (MIUR 2022) ha potenzialmente contribuito alla crescita del personale laureato nei comuni. È da considerare, inoltre, che il numero di anni di educazione è associato a una maggior probabilità a lavorare nel settore pubblico nei paesi Europei (Checchi, Fenizia e Lucifora 2021, 17).

Può essere considerato un fattore di contesto anche la competitività dell'impiego nel settore pubblico rispetto alle controparti private, misurata in termini di *public wage premium*. Come evidenziato da Garibaldi e Gomes (2020), infatti, il settore pubblico italiano offre stipendi migliori del privato per livelli di istruzione inferiori, mentre per livelli di istruzione alti il premio diventa negativo. Questa scarsa competitività potrebbe aver causato maggiori difficoltà a reperire personale qualificato per le posizioni di "middle management", ovvero per il personale di categoria D.

Le politiche pubbliche

L'evoluzione tra il 2001 e il 2020 del personale degli enti locali è, in generale, diretta conseguenza delle politiche di gestione del personale dell'ultimo ventennio, e in particolare quelle nate dopo la crisi finanziaria. Da queste politiche discendono certamente la contrazione delle unità di personale e il sensibile aumento della quota di dipendenti sopra i 40 anni.

Inoltre, a fronte di una riduzione nelle assunzioni, lavoratori qualificati in cerca di un impiego pubblico potrebbero avere optato per concorsi per posti per cui erano sovra qualificati. In Tabella 8, tutte le categorie di personale hanno assistito a un aumento del tasso di laureati.

Tabella 8 – Tasso di personale laureato (2001-2020) per categoria contrattuale.

	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D	Dirigenti	Altro personale	Totale
2001	0,3%	1,6%	8,8%	38,8%	93,2%	22,6%	13,4%
2002	0,4%	1,6%	8,0%	37,9%	93,6%	23,5%	13,4%
2003	0,3%	1,5%	7,6%	36,4%	94,2%	23,8%	13,1%
2004	0,3%	1,6%	7,8%	36,5%	94,4%	23,9%	13,5%
2005	0,4%	1,6%	8,2%	37,2%	94,4%	25,3%	14,1%
2006	0,3%	1,7%	8,7%	38,2%	95,0%	26,4%	14,7%
2007	0,4%	1,9%	9,3%	40,0%	96,2%	26,1%	15,5%
2008	0,6%	2,3%	10,9%	42,0%	96,4%	30,2%	16,8%
2009	0,5%	2,4%	11,6%	43,6%	96,5%	31,5%	17,5%
2010	0,4%	2,6%	12,8%	45,2%	96,7%	29,2%	18,6%
2011	0,5%	2,7%	12,9%	46,5%	97,3%	32,8%	18,9%

	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D	Dirigenti	Altro personale	Totale
2012	0,5%	2,9%	13,7%	48,1%	97,4%	33,8%	19,6%
2013	0,7%	3,0%	13,8%	48,8%	97,7%	36,0%	19,9%
2014	0,5%	3,2%	15,4%	49,9%	98,0%	35,8%	20,9%
2015	0,6%	3,4%	16,3%	51,4%	98,2%	38,1%	21,7%
2016	0,8%	3,6%	16,8%	52,7%	98,3%	43,8%	22,3%
2017	0,8%	3,7%	17,7%	54,4%	98,1%	48,4%	23,3%
2018	0,8%	4,0%	19,1%	57,6%	98,2%	44,5%	24,7%
2019	0,9%	4,4%	21,4%	61,7%	98,2%	45,0%	26,4%
2020	1,1%	4,6%	23,4%	65,8%	98,1%	48,9%	28,4%

Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

La path dependence: assunzioni e cessazioni a confronto

Le istituzioni pubbliche sono generalmente soggette a fenomeni di path dependence, che consistono in “a sequence of events narrowing the scope of action eventually resulting in a state of persistence or inertia” (Schreyogg e Sydow 2010, 4). La sostituzione del personale con criteri di dotazione organica, insieme a una scarsamente diffusa capacità strategica nella gestione delle risorse umane, potrebbero avere agevolato semplici sostituzioni 1 a 1.

Anche il ricorso, talvolta imposto, a metodi di selezione diversi dal concorso ha certamente reso più difficile l’attuazione di eventuali strategie di sostituzione del personale.

Tabella 9 – Assunti, percentuale di assunti per concorso e tasso di sostituzione (2001-2020).

	Assunti	Percentuale di assunti per concorso	Tasso di sostituzione
2001	24.181	68,1%	147%
2002	15.253	71,0%	102%
2003	8.597	56,4%	56%
2004	10.954	50,9%	75%
2005	6.358	49,5%	50%
2006	7.124	46,0%	41%
2007	8.951	65,2%	47%
2008	18.716	51,3%	90%
2009	14.235	44,6%	74%
2010	17.322	53,2%	81%
2011	8.312	37,2%	46%
2012	7.383	39,0%	41%
2013	7.356	38,9%	64%
2014	8.559	27,5%	51%
2015	6.815	28,3%	35%

Evoluzione del personale nei comuni

	Assunti	Percentuale di assunti per concorso	Tasso di sostituzione
2016	8.562	44,4%	49%
2017	12.954	40,7%	55%
2018	16.562	45,3%	59%
2019	29.894	45,1%	89%
2020	25.130	59,4%	84%

Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

Come è possibile notare dalla Tabella 9, infatti, negli anni tra il 2011 e il 2019, le amministrazioni hanno utilizzato un concorso in meno della metà dei nuovi assunti. Questo dato, unito ad un basso tasso di sostituzione, ha ristretto il raggio d'azione strategico.

Tabella 10 - Assunti, percentuale di assunti per concorso e tasso di sostituzione dal 2009.

	Assunti	Percentuale di assunti per concorso	Tasso di sostituzione
Meno di 10 dipendenti	61.331	38,8%	73,3%
Tra 10 e 49 dipendenti	52.929	40,7%	63,7%
Tra 50 e 249 dipendenti	21.316	50,7%	53,6%
Più di 249 dipendenti	27.508	63,7%	54,2%
Totale	163.084	45,2%	63,4%

Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato

Se si aggiungono a queste considerazioni le evidenze della Tabella 10, risulta evidente un ridotto spazio strategico visto che i comuni che hanno fatto maggiormente ricorso a concorsi per la selezione del personale, ovvero i grandi enti, hanno anche avuto un più contenuto tasso di sostituzione dal 2008 a oggi.

Il posizionamento strategico dei comuni

Altri trend sono spiegabili grazie alle scelte strategiche delle amministrazioni pubbliche. Infatti, i comuni, spinti da logiche del *New Public Management*, hanno iniziato a preferire, per i servizi a più basso valore aggiunto, la scelta di acquistare ("buy") rispetto a quella di produrre ("make") (e.g., Sol & Westerveld, 2005). Hanno di conseguenza ridotto il personale con mansioni più operative, esternalizzabili ad imprese private. D'altro canto, sono state introdotte "posizioni organizzative" per attribuire maggiori responsabilità al personale non dirigente, che contribuiscono a spiegare la riduzione del personale dirigente.

Le strategie di gestione del personale

Eppure, nella prospettiva di una pubblica amministrazione sempre più concentrata su attività ad alto valore aggiunto sarebbe lecito attendersi una linearità negli andamenti del personale, con una variazione di personale sistematicamente più favorevole alla categoria D rispetto a C, a C rispetto a B e a B rispetto ad A. La realtà disattende questa

aspettativa rispetto al solo personale D e soltanto nel periodo di contrazione del personale tra il 2008 e il 2020. Dividendo i comuni in quattro fasce, a seconda del tasso di sostituzione del personale tra il 2008 e il 2020, è possibile osservare (Tabella 9) che gli enti più virtuosi (III e IV quartile) hanno assunto più che proporzionalmente profili di categoria C, e per gli enti più virtuosi (IV quartile) anche le categorie A e B sono in aumento consistente. Sorprendentemente quindi, i comuni che hanno avuto un maggiore ricambio di personale nell'ultimo decennio hanno aumentato la propria dotazione di profili meno qualificati.

Tabella 11 – Variazione 2008-2020 del personale per categoria e quartili del tasso di sostituzione del personale.

	I quartile per tasso di sostituzione del personale	II quartile per tasso di sostituzione del personale	III quartile per tasso di sostituzione del personale	IV quartile per tasso di sostituzione del personale
Categoria A	-58,9%	-47,3%	-31,4%	23,7%
Categoria B	-53,1%	-38,1%	-29,3%	21,4%
Categoria C	-35,9%	-12,7%	0,2%	27,9%
Categoria D	-43,3%	-24,0%	-13,9%	-16,1%
Dirigenti	-54,1%	-40,4%	-37,3%	-16,3%
Altro personale	4,1%	-48,5%	6,2%	224,1%

Fonte: rielaborazione su dati Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

Nel IV quartile sono presenti soprattutto amministrazioni di piccole dimensioni, anche se considerando il numero di dipendenti complessivo, sono le medio-piccole e medio-grandi amministrazioni a prevalere.

Conclusioni, limitazioni e prospettive di ricerca

Questo contributo aveva l'obiettivo di analizzare l'andamento, nell'ultimo ventennio, del personale in servizio presso i comuni italiani, descrivendone le caratteristiche attuali e la loro evoluzione, per poi discuterne il risultato alla luce delle politiche del personale e altri fattori che hanno potenzialmente avuto un impatto sul pubblico impiego italiano.

Dal quadro emerge un andamento solo in taluni casi prevedibile. Il personale dei comuni è diminuito, ha visto decrescere la quota di under 40, ha aumentato il proprio livello di qualifica e il grado di istruzione. Ciononostante, dall'analisi emerge che i comuni hanno, volontariamente o involontariamente, investito su personale con qualifiche intermedie (categoria C)

piuttosto che sulle posizioni più qualificate, nei casi più virtuosi in termini di tasso di sostituzione, hanno aumentato anche le proprie dotazioni di personale sotto-qualificato, di categorie A e B.

L'analisi, inoltre, suggerisce alcune implicazioni di policy che riguardano l'azione sia dei comuni che del livello nazionale. In particolare, il contributo evidenzia due principali linee di intervento. In primo luogo, le analisi suggeriscono l'importanza di forme di associazionismo fra comuni di piccole dimensioni per la gestione strategica del personale. Nel periodo considerato, i comuni più piccoli hanno registrato, in media, meno investimenti in capitale umano e un incremento inferiore nel tasso di laureati. Tali dati suggeriscono che i comuni più piccoli potrebbero essere dotati di una capacità di gestione strategica

Evoluzione del personale nei comuni

del personale inferiore rispetto a quelli di dimensioni maggiori. Forme di associazionismo fra comuni di piccole dimensioni, centralizzando alcune funzioni amministrative strategiche come la gestione del personale, potrebbero rafforzare la capacità di programmazione e selezione del personale delle amministrazioni più piccole.

In secondo luogo, il contributo evidenzia l'importanza di programmi di talent management all'interno delle amministrazioni pubbliche. La difficoltà di selezionare middle management (categoria D) e l'esistenza, particolarmente accentuata per alcune figure e in determinate aree geografiche di un public wage premium, suggeriscono la necessità di incrementare l'attrattività del pubblico impiego. Seguendo esperienze internazionali come il Fast Stream realizzato nel Regno Unito e il Fast Track estone, l'Italia potrebbe adottare un programma di talent management in grado di attrarre verso le amministrazioni pubbliche persone ad alto potenziale. Nel Regno Unito, il 26% dei selezionati

al Civil Service Fast Stream Program provengono da Oxford e Cambridge, una percentuale sensibilmente più alta rispetto a quella riscontrata rispetto alle altre procedure di recruiting all'interno del pubblico impiego. Tali programmi, che potrebbero essere sviluppati a livello centrale dal governo nazionale, si sono rilevanti particolarmente efficaci perché hanno anche stimolato un maggiore confronto orizzontale fra diversi settori e livelli di governo, incrementato l'immagine e la reputazione delle amministrazioni pubbliche e promosso lo sviluppo di sperimentazioni e test pilota (Cannas et al. 2018).

Questo lavoro non la pretesa di una valutazione causale delle scelte strategiche dei comuni in tema di gestione del personale e appare evidente la necessità di approfondire queste dinamiche per comprenderne le motivazioni. Le nuove scelte di *policy* non possono prescindere dalla comprensione di come i comuni hanno agito in passato, per comprenderne le scelte future.

Bibliografia

- AURICCHIO M., E. CIANI, A. DALMAZZO, G. DE BLASIO (2020), *Life after public employment retrenchment: evidence from Italian municipalities*, in *Journal of Economic Geography*, 20 (2020), p. 733-782.
- BARZAN E., L. BORSOI, A. FURNARI, E. PEROBELLI, F. PETRACCA (2018), *I profili under 35 di ruolo amministrativo nei servizi non sanitari: un'analisi esplorativa*, in *Rapporto OASI 2018*, di CeRGAS, Milano, Egea, p. 533-563.
- BATTINI S., S. GASPARRINI (2020), *Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia*, in *SINAPPSI (INAPP) X* (1), p. 3-32.
- CHECCHI D. (2014), *I giovani e la Ricerca: Una generazione perduta?*, in *Annali della Fondazione Luigi Einaudi* 48: p. 63-71.
- CHECCHI D., A. FENIZIA, C. LUCIFORA (2021), *Public Sector Jobs: Working in the public sector in Europe and the US*, *Working Paper Series Università Cattolica del Sacro Cuore* (107).
- GARIBALDI P., P. GOMES (2020), *The Economics of Public Employment: An Overview for Policy Makers*, Public Sector Jobs - XXII European Conference.
- GIORGIO C., W. TORTORELLA (2013), *Il personale dei Comuni dopo riduzioni e limiti di spesa*, in *Amministrare*, Il Mulino, 43 (3), p. 483-502.
- MIUR (2022), *Numero di studenti laureati - serie storiche*. 18 6, in <http://dati.ustat.miur.it/dataset/laureati>.
- OCSE (2021), *Government at a Glance 2021*, Paris: OECD Publishing.
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2021), *Commento ai principali dati del Conto annuale del periodo 2011-2020*, Roma, Ministero dell'economia e delle finanze.
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2022), *Conto annuale MEF*.
- RICCOBONO A. (2018), *Reclutamento e fabbisogni di personale dopo il d.lgs. n. 75/2017*, in *Giurisprudenza Italiana*, p. 992-999.
- SCHREYOGG G., J. SYDOW (2010), *Understanding institutional and organizational path dependencies*, in *The Hidden Dynamics of Path Dependence*, di G. Schreyogg e J. Sydow, p. 3-12. Houndmills: Palgrave Macmillina.
- SOL E., M. WESTERVELD (2005), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International.

La figura del datore di lavoro nelle aziende ed enti del SSN

di Stefano Simonetti

Nell'ambito delle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, la figura del datore di lavoro crea degli scenari che non sono affatto lineari e semplici da definire, perché in Sanità si può ben dire che esiste un datore di lavoro ufficiale e formale, indetificabile nella figura del Direttore generale dell'azienda e un datore di lavoro-ombra che è la Regione. Cerchiamo di analizzare e spiegare tale situazione.

Nell'immaginario collettivo la locuzione “datore di lavoro” comporta una immediata percezione perché è una definizione che – a prescindere dagli aspetti tecnico-giuridici – fa individuare molto bene la figura in questione. Molto spesso, soprattutto in passato, il termine era associato e scambiato con quello di “padrone” e decenni di letteratura e di lotte operaie hanno traslato il concetto di datore di lavoro in quello di padrone, basterà ricordare, tra i molteplici esempi, le opere di Dario Fo o le canzoni di Paolo Pietrangeli ma anche l'iconico *sciur padron da li beli braghi bianchi*. In certi ambiti, soprattutto di piccole dimensioni o a gestione familiare, viene utilizzato anche il termine “principale”. Attualmente le parole “padrone” o “principale” sono obsolete e, certamente, non del tutto *politically correct*, anche se siamo arrivati alla follia che, a volte, il datore di lavoro è un algoritmo; per cui torniamo alle definizioni tecniche. Si intende, generalmente, con il termine datore di lavoro colui che utilizza la forza lavoro di personale subordinato, dietro pagamento di un corrispettivo nell'ambito di quello che viene definito un rapporto obbligatorio di natura sinallagmatica.

Datore di lavoro è, quindi, colui che organizza il lavoro del dipendente ed è creditore della prestazione di lavoro definita in termini quali-quantitativi dal contratto collettivo di categoria; può avere natura imprenditoriale o individuale, come ad esempio nel lavoro domestico.

1. Il quadro istituzionale del Servizio sanitario nazionale

Tuttavia, se contestualizziamo quanto detto finora nell'ambito delle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, rileviamo che gli scenari non sono affatto lineari e semplici da definire perché in Sanità si può ben dire che esiste un datore di lavoro ufficiale e formale – il Direttore generale dell'azienda – e un datore di lavoro-ombra che è la Regione. Cerchiamo di analizzare e spiegare tale situazione.

È indiscutibile che il Direttore generale sia il datore di lavoro ai fini delle norme legislative vigenti: lo è alla luce della legislazione specifica della Sanità (cfr. art. 3, comma 6 del d.lgs. 502/1992), lo è ai fini della responsabilità in tema di tutela delle condizioni di la-

voro ai sensi dell'art. 2087 del cc, lo è per la normativa specifica sulla sicurezza sul lavoro (cfr. art. 2, comma 1, lettera *b*) del d.lgs. 81/2008) nonché per quella su taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (cfr. art. 1, comma 2, lettera *a*) del d.lgs. 66/2003). È senz'altro il Direttore generale che viene chiamato in giudizio nei conflitti individuali di lavoro o per rispondere di condotta antisindacale, così come è la medesima figura il primo responsabile di eventuali danni erariali cagionati da strutture o soggetti aziendali. Ma è un datore di lavoro con prerogative e poteri, a volte, limitati benché la legge lo investa in modo roboante di una "autonomia imprenditoriale" che non sempre è agevole riscontrare nei fatti (art. 3, comma 1-*bis*, del d.lgs. 502/1992).

Una ulteriore accezione del concetto di datore di lavoro è quello che coinvolge i dirigenti che spesso assumono il ruolo di datore di lavoro in talune fattispecie. Ad esempio, in molte aziende il contratto individuale di lavoro dei neoassunti viene firmato dal dirigente della unità operativa che si occupa della gestione del personale.

Le perplessità riguardano le modalità operative di questa funzione che quasi sempre sono fondate sull'istituto della delega. Personalmente non sono affatto convinto che tali funzioni necessitino della delega da parte del Direttore generale perché l'art. 5, comma 2, del d.lgs. 165/2001 assegna direttamente ed esclusivamente ai dirigenti le prerogative gestionali che vengono esercitate "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", altra citazione della figura oggetto del presente studio¹. Una particolare limitazione a questa decisionalità imprenditoriale è dovuta alla circostanza che in molte materie e vicende aziendali la decisione di questo organo monocratico – spesso definito "uomo solo al comando" – sono filtrate, indirizzate o addirittura imposte dalla Regione di riferimento, la quale – non va dimenticato – è la prima e unica titolare delle "funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed

ospedaliera" ai sensi dell'art. 2 del decreto 502/1992, funzioni finalizzate alla tutela della salute, anche alla luce dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Lo schema aziendale è piuttosto mutato nel tempo perché inizialmente le aziende sanitarie erano configurate come "enti strumentali della Regione" ma tale chiara precisazione di sudditanza decadde già con i correttivi apportati al primo decreto delegato 502/1992 da parte del d.lgs. 517/1993. Nondimeno nel 1999, con le novelle introdotte dal d.lgs. 229/1999 – il cosiddetto "decreto Bindi" –, venne accentuata l'autonomia imprenditoriale di cui si è detto. Tale non meglio precisata "autonomia imprenditoriale" ha, peraltro, sostituito tutte le forme di autonomia che erano indicate nel testo precedente risalente al 1993: organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica. Da notare che mancava quella finanziaria, circostanza molto significativa in relazione ai rapporti istituzionali con la Regione. Comunque sia, l'autonomia imprenditoriale del Direttore generale non è certo quella che descrive l'art. 2082 c.c. per molteplici ed evidenti motivi.

2. La rappresentanza negoziale delle aziende sanitarie

Innanzitutto, occorre rilevare che il livello di rappresentanza dei Direttori generali/datori di lavoro è unico nel panorama della contrattazione collettiva del pubblico impiego.

Come è noto il percorso negoziale fissato dall'art. 47 del d.lgs. 165/2001 prevede che l'Atto di Indirizzo all'ARAN per lo svolgimento delle trattative e l'autorizzazione alla sottoscrizione definitiva del testo del contratto di ciascuno dei quattro comparti sono una competenza riservata al Comitato di Settore. Però, se confrontiamo il comparto della Sanità con quello delle Funzioni locali, possiamo rilevare agevolmente come la rappresentanza dei "datori di lavoro" per le Autonomie sia diretta mentre per le aziende ed enti del S.s.n. assolutamente no.

Per le Funzioni locali i 7.904 Sindaci italiani sono rappresentati in via diretta dal proprio Comitato di

(1) Per un approfondimento sulla figura istituzionale del Direttore generale, cfr. S. SIMONETTI, *Il direttore generale delle aziende sanitarie*, in questa *Rivista*, n. 2 marzo/aprile 2016, p. 45.

Il datore di lavoro nelle aziende del SSN

Settore il cui Presidente è, infatti, un primo cittadino (attualmente Jacopo Massaro, Sindaco di Belluno). Per la Sanità, invece, il Comitato di Settore – previsto dall'art. 41, comma 2, del d.lgs. 165/2001 – è costituito nell'ambito della Conferenza delle Regioni per esercitare potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale sia del Comparto che delle due Aree della dirigenza.

Al Comitato, oltre ai rappresentanti delle Regioni, partecipa un rappresentante del Governo, designato dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali per le competenze delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale; l'indicazione del Ministero risale al 2009, quando le funzioni erano unificate, ma oggi deve intendersi che la designazione è del Ministro della salute. Per la parte regionale, il Comitato di Settore risulta composto da sette rappresentanti delle Regioni e Province Autonome; attualmente il presidente del Comitato di settore Regioni-Sanità è Davide Carlo Caparini (assessore al bilancio della Regione Lombardia). Di conseguenza, i datori di lavori formali – cioè i direttori generali – non entrano mai nella procedura negoziale, né in fase preventiva di indirizzo né in fase di autorizzazione alla stipula.

Le stesse associazioni esponenziali delle direzioni aziendali, Federsanità e FIASO nonché ASSOAR-PA, non sono mai coinvolte nella contrattazione collettiva mentre l'ANCI è ben presente nel Comitato di Settore delle Funzioni locali e spesso affianca la stessa ARAN nelle interpretazioni delle clausole contrattuali. Basta leggere la formulazione adottata dal già citato art. 41 del TUPI per comprendere la grande differenza tra i due comparti: se nel comma 1 si prevede in termini generali *“attraverso le proprie istanze associative o rappresentative, le quali costituiscono comitati di settore”*, nel comma 2 per le Funzioni locali si chiarisce che l'individuazione del Comitato di Settore viene effettuata *“nell'ambito dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI)”*. Ma per la Sanità è assurdo affermare che le Regioni siano le *“istanze associative o rappresentative”* delle aziende sanitarie perché è proprio il contrario a ragione di

quel concetto di strumentalità che – sebbene non più presente formalmente nelle norme – nella realtà quotidiana e operativa esiste eccome.

3. I limiti all'autonomia aziendale

Vediamo ora alcuni aspetti di dettaglio nei quali l'autonomia decisionale del “datore di lavoro” è fortemente affievolita o addirittura azzerata dalle determinazioni regionali, provando a segnalare una rassegna di situazioni nelle quali la singola azienda è in qualche modo costretta a determinate decisioni. Non ci si riferisce naturalmente a situazioni per le quali è lo stesso quadro normativo vigente a prescrivere una previa autorizzazione, come nel caso dell'approvazione da parte regionale dei Piani del fabbisogno di personale.

3.1. La mobilità volontaria

La mobilità è un istituto disciplinato dall'art. 30 del d.lgs. 165/2001. La disposizione legislativa è esaustiva e inderogabile, anche alla luce del chiaro disposto del comma 2.2. È stata più volte modificata e l'ultima versione – che è intervenuta sulla necessità dell'assenso in uscita – è quella dell'art. 3, comma 7 della legge 113/2021; peraltro queste ultime modifiche non riguardano la Sanità per cui per le aziende ed enti del S.s.n. il testo vigente è quello risalente al 2014.

Detto questo, si deve rilevare che la mobilità viene spesso adattata nelle singole Regioni ad esigenze specifiche. Abbiamo quindi bandi di “mobilità volontaria endoregionale”, riservati ai dipendenti di ruolo della regione, strumento che aveva, forse, un senso per le Regioni in piano di rientro ma oggi, laddove non esistono quei severi vincoli finanziari, si fatica a ritenere legittimo un bando che escluda dipendenti di aziende extraregionali. Ma c'è di più, perché alcune Regioni hanno creato un portale della mobilità all'interno del quale si svolgono tutte le procedure di trasferimento dei dipendenti interessati, senza che le singole aziende possano manifestare elementi di discrezionalità o scelta.

La Regione Toscana ha adottato la deliberazione di

Giunta regionale n. 90 del 6.2.2017 con la quale ha affidato ad ESTAR la gestione di una banca dati poi trasformata in un vero e proprio portale per la mobilità del personale non dirigenziale. Successivamente con la deliberazione di GR n. 48 dell'1.2.2021 ha recepito una Preintesa (?) con i soli tre Sindacati confederali concernente questioni generali di politica del personale tra cui quella della mobilità per *“minimizzare le distanze tra la residenza e la sede di lavoro dei dipendenti, allo scopo di ottimizzare la conciliazione tra problematiche di vita e di lavoro”*.

Le finalità saranno anche nobili e tendono certamente a mettere ordine nel caos generato dai concorsi unici – in particolare da quello per infermieri – ma la procedura ideata va ben oltre il perimetro della legge. Ad esempio, viene esaltata la mobilità per interscambio che, a mio parere, non esiste più. Ma alcune disposizioni sono veramente “forti”: i due dipendenti interessati allo scambio si compensano *“senza necessità di detenere uno stesso livello economico”* e, ancor più scoraggiante, occorre che i Direttori generali *“concedano il nulla osta in forma automatica e non discrezionale”*. Per un eccesso di precisione si deve rilevare che i termini *“livello economico”* e *“nulla osta”* sono impropri. In buona sostanza, un Direttore generale è obbligato a cedere un infermiere di 28 anni in D1 per prendere un infermiere di 60 anni in D6 parzialmente inidoneo. Non sembra davvero che sia una manifestazione di spiccata *“autonomia imprenditoriale”*².

3.2. Disposizioni regionali in materia di personale

Tutte le Regioni forniscono periodicamente, di norma annualmente, disposizioni in materia di personale e non si tratta di indirizzi, linee guida o orientamenti applicativi ma di vere e proprie prescrizioni obbligatorie. Ad esempio, la costituzione dei fondi contrattuali in alcune Regioni viene effettuata in via provvisoria e

solo dopo la formale autorizzazione regionale diviene definitiva.

Come paradigma di queste disposizioni si può citare la deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 258 del 9.3.2021 che detta e aggiorna le disposizioni in questione *“dirette al contenimento della spesa e all'ottimizzazione della gestione delle risorse umane”*. In diciotto fitte pagine la delibera veneta tocca in pratica ogni aspetto gestionale e, se per alcune tematiche viene esercitata la potestà decisionale della Regione (rispetto dei vincoli di spesa per il personale che sono divenuti regionali e non aziendali, l'approvazione dei Piani dei fabbisogni di personale, il regime della libera professione), in altre l'ingerenza nelle decisioni aziendali è notevole. Viene, ad esempio, imposta la previa autorizzazione regionale per le assunzioni a tempo determinato e per il conferimento di contratti d'opera, per l'assunzione di medici privi di specializzazione, per i contratti di somministrazione, per le procedure di stabilizzazione, per i comandi da fuori comparto o fuori regione, per la copertura di strutture complesse sanitarie (ma non per quelle della dirigenza PTA), per l'utilizzo di graduatorie di altre aziende e, contemporaneamente, si impone l'obbligo di fornirle.

È prevista l'autorizzazione, di fatto, per le esternalizzazioni di servizi o per la loro reinternalizzazione e, altresì, per le convenzioni con aziende di altre regioni (dal 2021 non più per quelle a favore delle aziende regionali). Inoltre viene stabilito che la maggiorazione per i responsabili di dipartimento sia fissata nella misura minima, si vietano incarichi non previsti formalmente dalla vigente normativa e si ribadisce l'opportunità che anche i dirigenti PTA acquisiscano l'attestato di formazione manageriale. Viene addirittura disciplinato l'accesso alla mensa.

3.3. Gli indirizzi applicativi della Conferenza delle Regioni e PA

Le Regioni e le Province autonome, oltre alle disposizioni perentorie adottate dalle singole amministrazioni, spesso emanano indirizzi applicativi attraverso circolari della Conferenza delle Regioni e PA. Tali indicazioni

(2) Per un approfondimento sui i dettagli delle varie problematiche connesse alla mobilità cfr. S. SIMONETTI, *Il nuovo CCNL Sanità per i dirigenti professionali, tecnici e amministrativi*, scheda 14, 2021, Maggioli Editore.

Il datore di lavoro nelle aziende del SSN

sono meno rigorose e tassative rispetto alle disposizioni di cui al paragrafo precedente e si pongono l'obiettivo di definire univoche direttive interpretative sugli aspetti applicativi delle disposizioni dettate dal legislatore statale, come si ricava dai principali documenti adottati, qui di seguito ricordati:

- 13 novembre 2008, interpretazione del d.l. 112/2008;
- 11 febbraio 2011 n. 11/17/CR06/C1, indirizzi applicativi sul decreto 78/2010;
- 13 ottobre 2011, n. 11/116/CR05/C1, integrazioni al documento dell'11.2.2011;
- 28 febbraio 2013, documento di Linee guida regionali per le selezioni per struttura complessa;
- 15 febbraio 2018, n. 18/21/CR5/C-1C-7 – indicazioni sulle stabilizzazioni;
- chiarimento riguardo al documento del 15 febbraio;
- 10 settembre 2020 n. 20/165/CR06b/C7, indicazioni sulle stabilizzazioni;
- 22 ottobre 2020 n. 20/186/CR4ter/C7, indicazioni applicative sull'incremento dei fondi.

A volte questi indirizzi hanno avuto il dichiarato fine di attenuare la rigidità dei decreti legge di manovra finanziaria adottati nel tempo dal Governo.

Obiettivo politicamente comprensibile, ma che spesso ha messo fortemente in imbarazzo le singole aziende nell'applicare un orientamento apertamente ai limiti della legittimità.

Si può ricordare, in tal senso, la questione della decurtazione del trattamento accessorio nei primi 10 giorni di malattia che secondo la Conferenza si doveva applicare in casi limitatissimi. Ma anche tutta la normativa di urgenza del 2010 ha trovato vie di uscita a livello interpretativo non sempre condivisibili.

3.4. Le materie contrattualizzate di “confronto regionale”

La Sanità è l'unico comparto che ha in pratica tre livelli di contrattazione collettiva perché, oltre a quelli comuni e generali – nazionale e integrativo –, è previsto anche un momento di “confronto” a livello regionale che esita quasi sempre in un accordo formale.

Ho parlato di un terzo livello che molti negano, ma di fatto esiste di sicuro in evidente difformità dalle regole generali per il pubblico e il privato – in vigore fin dal Protocollo del 23 luglio 1993 e rivisitate nel 2009 – che prevedono due soli livelli di contrattazione. Infatti, nelle materie che le clausole contrattuali individuano per il confronto regionale l'iniziativa delle aziende sanitarie è limitata se non interdetta.

Le specifiche clausole dei tre contratti collettivi declinano le materie sulle quali le Regioni possono (e non devono) emanare linee di indirizzo; quattro materie per il Comparto (art. 6 del CCNL del 21.5.2018), otto per l'Area della dirigenza sanitaria (art. 6 del CCNL del 19.12.2019) e sei per la dirigenza PTA (art. 65 del CCNL del 17.12.2020).

La possibilità e la non obbligatorietà, consente all'Azienda di procedere ugualmente a regolamentare con le organizzazioni sindacali, se dovuto, la materia anche in assenza delle indicazioni regionali al riguardo? Ad esempio, una delle questioni più delicate è quella delle prestazioni aggiuntive del personale del comparto (art. 6, comma 1, lettera *d*) e credo nessuna azienda si azzarderebbe ad erogarle senza precise ed univoche linee di indirizzo regionali.

Le norme in parola sono ricalcate sostanzialmente sulle pregresse corrispondenti clausole con la differenza che all'epoca le materie erano in numero maggiore e l'istituto si chiamava “coordinamento regionale”. Ma, soprattutto, non ci sono più le regole e la procedura riguardo alla “liberatoria” per le aziende contenute nei commi 3 e 4 delle clausole pregresse. Pertanto, a decorrere dall'entrata in vigore dei nuovi CCNL, le aziende hanno potuto disciplinare autonomamente le materie contenute nei punti elencati dalle rispettive clausole; è ovvio che nessuno può impedire ad una Regione di emanare linee di indirizzo anche successivamente e appare indiscutibile che le aziende debbano adeguarsi.

Per la medicina convenzionata, il terzo livello di contrattazione è ufficiale e formale perché in tutti gli ACL è prevista espressamente la stipula di un accordo integrativo regionale.

3.5. Aspetti di carattere finanziario

Da molti anni il principale obiettivo delle Regioni è quello di contenere il costo dei propri servizi sanitari regionali, sia per i vincoli normativi nazionali (segnatamente l'art. 2, comma 71 della legge 191/2009 e l'art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017), sia perché la spesa sanitaria riguarda circa il 70% del bilancio regionale.

Oltre a tutte le limitazioni specifiche ricordate in altri paragrafi, esistono alcune situazioni nelle quali l'autonomia di una azienda sanitaria è compromessa dal quadro finanziario complessivo regionale perché al Tavolo nazionale di verifica degli adempimenti quello che interessa è il consolidato regionale e non i conti della singola azienda o ente. E così accade che una ASL per determinare il valore medio pro-capite del 2018, da applicare per un eventuale incremento dei fondi contrattuali, si trovi a dover subire l'allineamento alle altre aziende della Regione che versano in condizioni ben diverse e gli organi regionali non consentono gli incrementi per le ragioni di equilibrio complessivo sopra ricordate.

Questa vicenda, sebbene penalizzi ovviamente le aziende virtuose, è in ogni caso in linea con quanto prescrive l'art. 11, comma 4 della legge 60/2019 che, nella determinazione della quota media, afferma chiaramente che *“le regioni indirizzano e coordinano la spesa dei propri enti del servizio sanitario”*.

Nella stessa Regione, una recente sentenza del Giudice del lavoro ha, al contrario, imposto ad un Direttore generale il pagamento di differenze sull'indennità di rischio spettante ai medici del servizio di continuità assistenziale (prevista dall'art. 13 dell'Accordo Integrativo Regionale), che l'azienda opponente aveva ridotto da € 4,00 ad € 3,40.

Il Giudice ha ritenuto che la ASL fosse del tutto priva del potere, nella sua qualità di committente che esercita le prerogative dell'imprenditore privato, in assenza di atti legittimamente adottati all'esito del fallimento della negoziazione nella sede competente, di sottrarsi unilateralmente al rispetto dell'accordo

regionale integrativo (Tribunale di Teramo, sez. lavoro, sentenza del 5.11.2021). Nella stessa Regione, quindi, in tema di controllo del costo del lavoro, si sono presentati due scenari diametralmente opposti: un direttore generale ha subito un processo di omologazione penalizzante per la sua azienda e un altro ha dovuto applicare un accordo regionale non condiviso perché la disciplina dettata per la medicina convenzionata *“non è derogata da quella speciale prevista per il rientro da eccessivi disavanzi del sistema sanitario e pertanto le esigenze di riduzione della spesa non legittimano la singola azienda sanitaria a ridurre unilateralmente i compensi previsti dalla contrattazione integrativa regionale”*.

3.6. Il lavoro in somministrazione

Un aspetto del tutto particolare è quello del lavoro in somministrazione proprio per la ontologica duplicità del datore di lavoro: uno diretto e l'altro mediato dalla agenzia. Il ricorso ai lavoratori somministrati – gli ex interinali – entra nell'ordinamento nel 2001 e costituisce uno strumento cui molto spesso e per varie motivazioni ricorrono le aziende sanitarie, nonostante i tanti aspetti negativi dell'istituto. Ma il caso più emblematico di “sviamento” della figura del datore di lavoro nel rapporto in somministrazione è quello del personale – 15.000 tra medici e infermieri – reclutato con il cosiddetto “bando Arcuri” per attuare il piano vaccinale. Alcuni aspetti delle prescrizioni del bando sono interessanti per comprendere come in tale fattispecie la figura del datore di lavoro sia veramente volatile e come il direttore generale della ASL sia estraneo a quasi tutti gli aspetti gestionali del personale assegnato alla propria azienda per le vaccinazioni:

- l'Agenzia per il Lavoro (ApL) ha selezionato il Personale, nell'ambito delle risorse i cui CV e questionari sono stati inviati dal Commissario straordinario. A tal punto l'ApL ha verificato anche l'idoneità della risorsa, la veridicità delle dichia-

Il datore di lavoro nelle aziende del SSN

- razioni rese da questa ultima in sede di iscrizione e la disponibilità all'assunzione;
- la formazione del Personale è stata organizzata ed erogata da parte dell'Istituto superiore di sanità appositi corsi in modalità FAD, riconosciuti anche ai fini ECM;
- l'eventuale azione disciplinare nei confronti dei lavoratori somministrati è stata esercitata dalle ApL, anche su segnalazione del Soggetto Utilizzatore.

3.7. Composizione organismi aziendali

Nelle aziende sanitarie esistono molteplici figure e soggetti collegiali, più o meno obbligatori, che si occupano di aspetti istituzionali: oltre ai recenti Organismi Paritetici per l'Innovazione (quest'ultima parola non è presente in quello della Dirigenza sanitaria), abbiamo gli Organismi paritetici per i volumi ALPI, i Comitati per il *Risk management*, i Collegi tecnici di valutazione di matrice contrattuale e poi il Collegio di direzione, il Consiglio dei sanitari, il Comitato etico, il Comitato di valutazione per il codice etico, il Comitato tecnico-scientifico, il Comitato per il prontuario farmaceutico e sicuramente l'elenco non è esaustivo.

In molte aziende sanitarie è anche presente una Commissione per il rischio radiologico che, secondo me, costituisce un retaggio del passato perché la definizione dei criteri e modalità di attribuzione dell'indennità ai dipendenti esposti non appartenenti ai profili di Dirigente radiologo o di Tecnico di radiologia medica – i cosiddetti permanentemente esposti non professionali – è una determinazione unilaterale dell'azienda adottata sulla scorta dei giudizi espressi dall'Esperto di Radioprotezione (l'ex Esperto qualificato) di cui al combinato disposto degli artt. 7 (punto 39) e 130 del d.lgs. 101/2020. Se una azienda – o, meglio, la Regione – ritiene che la materia vada affrontata in modo sistemico e condiviso può certamente istituire un organismo.

Ho, tuttavia, perplessità riguardo all'esistenza di una "Commissione Aziendale Rischio Radiologico" – so-

prattutto con componenti di designazione sindacale – poiché le funzioni in parola dovrebbero essere di esclusiva competenza dell'Esperto di Radioprotezione. Ad esempio, la Regione Toscana ha adottato la deliberazione di Giunta regionale del 4 agosto 2014, n. 676, recante "Approvazione linee guida – Criteri per l'assegnazione dei benefici contrattuali di rischio radiologico", con la quale si ribadisce la necessità che ogni Azienda sanitaria istituisca un'apposita Commissione per il rischio da radiazioni ionizzanti, la cui composizione includa rappresentanti dell'area radiologica, dell'area medica ed infermieristica, un rappresentante designato delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Orbene, se un Direttore generale non intendesse costituire la Commissione e ritenere che la materia sia di esclusiva competenza dell'Esperto, quale margine di autonomia decisionale avrebbe? Ma se nella Commissione è presente un sindacalista, l'organismo è di dubbia legittimità e l'adeguamento alla direttiva regionale potrebbe generare danno erariale e l'annullabilità di tutti gli atti della Commissione.

4. Conclusioni

Le limitazioni gestionali cui è assoggettato un Direttore generale sono molte e *nulla questio* se promano da normativa statale o contrattuale da ritenersi ovviamente inderogabile: si può fare l'esempio, tra i tanti, della individuazione del numero delle strutture complesse, del conferimento degli incarichi di altissima professionalità, dei limiti all'incremento dei fondi, della durata dei contratti a tempo determinato. Ma molti altri condizionamenti o obblighi derivano da disposizioni regionali prive, secondo me, di una piena abilitazione normativa e tale circostanza conferma e acuisce il ruolo di datore di lavoro "ombra" di cui si parlava all'inizio.

Intendiamoci, la legislazione vigente assegna le funzioni di tutela della salute e la rendicontazione finanziaria alla Regione, per cui è del tutto naturale

che ogni giunta cerchi di tenere più possibilmente sotto controllo i livelli di spesa e le fughe in avanti delle aziende. In definitiva, un Direttore generale non può assumere liberamente, in alcune Regioni i concorsi per la sua azienda sono svolti da un ente sovraziendale (Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia e, in futuro, Lazio e Puglia) o unificati per aree territoriali, non può applicare alcuni istituti

contrattuali senza il via della Regione, può essere costretto ad accettare personale in mobilità senza alcuna capacità decisionale.

Però un avviso di garanzia dalla Procura o un invito a dedurre dalla Corte dei conti lo riceve il Direttore generale e accade non di rado che debba pagare personalmente per scelte non effettuate in completa autonomia.

a cura di Gabriella Crepaldi

SICUREZZA SUL LAVORO

Cassazione civile, sez. lav., 11 marzo 2022, n. 8042.

SICUREZZA SUL LAVORO – DISPOSITIVI DI PROTEZIONE INDIVIDUALE – NOZIONE GIURIDICA.

La nozione legale di dispositivi di protezione individuale (DPI) non si riduce alle attrezzature appositamente create e commercializzate per la protezione di specifici rischi alla salute in base a caratteristiche tecniche certificate, ma va riferita a qualsiasi attrezzatura, complemento o accessorio che possa in concreto costituire una barriera protettiva rispetto a qualsiasi rischio per la salute e la sicurezza del lavoratore, in conformità con l'art. 2087 c.c., come nel caso delle tute con barre catarifrangenti; ne consegue la configurabilità a carico del datore di lavoro di un obbligo di fornitura e di mantenimento in stato di efficienza di tali indumenti di lavoro, anche essi inquadrabili nella categoria dei DPI.

Commento

I dispositivi di protezione individuale sono attrezzature e strumentazioni di cui il lavoratore deve essere dotato dal datore di lavoro al fine di ridurre al minimo i danni derivanti dai rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro. A seconda del grado di rischio dell'attività lavorativa sono previsti dispositivi specifici.

Il Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro (d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81) stabilisce che i dispositivi di protezione individuale possono identificarsi in “qualsiasi attrezzatura destinata ad essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo”.

I DPI devono essere adeguati ai rischi da prevenire e alle condizioni esistenti sul luogo lavorativo; essi devono essere facili da indossare e da togliere in caso di emergenza ed essere compatibili tra loro, qualora i rischi siano molteplici e sia necessario l'utilizzo in contemporanea di più DPI. Ai sensi del Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro non sono DPI gli indumenti di lavoro ordinari e uniformi non destinate in modo specifico alla salute e sicurezza del lavoratore; le attrezzature dei servizi di soccorso e di salvataggio; le attrezzature di protezione individuale di

forze armate, forze di polizia e personale per il mantenimento dell'ordine pubblico e quelle dei mezzi di trasporto stradali; nonché materiali sportivi e materiali per l'autodifesa o dissuasione.

I DPI sono raggruppabili in tre categorie, in base al grado di rischio che caratterizza l'attività. La prima categoria riguarda il rischio minimo e i danni di lieve entità (protezione da raggi solari, vibrazioni, fenomeni atmosferici); la terza categoria riguarda i DPI che proteggono il lavoratore da danni gravi o permanenti per la sua salute, o dal rischio di morte. Tali dispositivi richiedono un addestramento specifico obbligatorio per apprendere il loro corretto modo di utilizzo (imbragature, autorespiratori, ecc.); infine, la seconda categoria è residuale, nel senso che vi rientrano tutti i DPI che non rientrano nella prima e nella seconda categoria.

La nozione legale di DPI non si riduce alle attrezzature appositamente create e commercializzate per la protezione di specifici rischi alla salute in base a caratteristiche tecniche certificate, ma va riferita a qualsiasi attrezzatura, complemento o accessorio che possa in concreto costituire una barriera protettiva, in conformità con l'art. 2087 c.c. che costituisce una norma di chiusura del sistema

di prevenzione degli infortuni e malattie professionali, suscettibile di interpretazione estensiva in ragione sia del rilievo costituzionale del diritto alla salute sia dei principi di correttezza e buona fede cui deve ispirarsi lo svolgimento del rapporto di lavoro.

Sul datore di lavoro grava un preciso obbligo contrattuale: quello di continua fornitura e di mantenimento in stato di efficienza degli indumenti di lavoro inquadabili nella categoria dei dispositivi di protezione individuale. In questo senso si veda la pronuncia di merito più recente della Sezione Lavoro del Tribunale di Palmi, sez. lav., 1° luglio 2021, n. 995.

La questione sottoposta alla Corte di Cassazione riguarda l'obbligo (o meno) del datore di lavoro di considerare le tute da lavoro con barre catarifrangenti degli addetti al servizio di nettezza urbana come DPI e, conseguentemente,

te, affermare (o meno) l'obbligo del datore di lavoro di fornirle ai lavoratori e di mantenerle in stato di efficienza. La soluzione data dalla Suprema Corte è positiva. Già in una precedente sentenza, che viene all'uopo richiamata, la Cassazione (sez. lav., 21 giugno 2019, n. 16749) è stato chiarito che agli indumenti protettivi degli addetti alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani va riconosciuta, in quanto indumenti ad alta visibilità (giacca e pantalone di colore arancione fluorescente), la natura di DPI perché volti a proteggere i lavoratori dai pericoli connessi alla raccolta dei rifiuti in strada in concomitanza con la normale circolazione dei veicoli. Il datore di lavoro è tenuto a fornirli e a garantirne l'idoneità a prevenire l'insorgenza e il diffondersi di infezioni provvedendo al relativo lavaggio, che è indispensabile per mantenere gli indumenti in stato di efficienza.

MOBILITÀ

Cons. Stato, sez. VII, 1° aprile 2022, n. 2410.

CONCORSO – MOBILITÀ – PREFERENZA – RAGIONI.

Ai sensi dell'art. 30, comma 2 bis, del d.lgs. n. 165/2001 la pubblica amministrazione, in caso di vacanza di risorse, ha il precipuo obbligo di indire una procedura di "mobilità volontaria" attraverso la pubblicazione di un bando che permetta il passaggio diretto di dipendenti che abbiano una qualifica corrispondente a quella necessaria, anche se di altre Amministrazioni, e ciò, evidentemente, non con un mero obiettivo di risparmio economico-finanziario volto a limitare le nuove assunzioni e quindi il numero dei pubblici impiegati, bensì al fine di valorizzare ed ottimizzare l'impegno delle risorse umane disponibili e delle professionalità ed esperienze maturate nell'ambito delle diverse pubbliche amministrazioni, consentendo l'immediata applicazione del nuovo personale secondo le proprie capacità e la propria scelta e limitando i relativi oneri formativi.

Commento

La questione su cui il Consiglio di Stato è stato chiamato a pronunciarsi riguarda il rapporto sussistente, ai fini della copertura dei posti vacanti, tra la procedura di mobilità ex art. 30, comma 2-bis, del Testo unico del pubblico impiego – d.lgs. n. 165/2001 – e l'indizione di un nuovo

concorso da parte della pubblica amministrazione che debba reclutare personale per coprire posti vacanti in organico.

La disposizione legislativa richiamata afferma che sul soggetto pubblico grava il precipuo obbligo di indire una

procedura di mobilità volontaria attraverso la pubblicazione di un bando che permetta il passaggio diretto di dipendenti che abbiano una qualifica corrispondente a quella necessaria, anche se di altre amministrazioni, e ciò, evidentemente, non con un mero obiettivo di risparmio economico-finanziario volto a limitare le nuove assunzioni e quindi il numero delle dei pubblici impiegati, così come talora affermato dalla giurisprudenza amministrativa, bensì al fine di valorizzare ed ottimizzare l'impegno delle risorse umane disponibili e delle professionalità ed esperienze maturate nell'ambito delle diverse pubbliche amministrazioni, consentendo l'immediata applicazione del nuovo personale secondo le proprie capacità e la propria scelta (come previsto dall'art. 4 Cost.) e limitando i relativi oneri formativi.

In tal senso la procedura di mobilità, che implica una modificazione soggettiva del rapporto di lavoro previo consenso di tutte le parti, e quindi non contempla una novazione del rapporto tra dipendente e pubblica amministrazione, si esplica attraverso la pubblicazione di un bando che può ben prevedere tra i requisiti, in osservanza dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., precipue professionalità ed esperienze lavorative, maturate o meno nella pubblica amministrazione, sulla cui base selezionare le domande pervenute in relazione alle esigenze sottese al posto da coprire.

La preferenza dimostrata dal legislatore per lo strumento della mobilità deve essere tuttavia inquadrata anche nell'ambito del principio costituzionale dell'accesso per pubblico concorso, che consente una ottimale selezione degli aspiranti più capaci e meritevoli e che è sancito dal medesimo art. 97 Cost.

Queste affermazioni assumono vari significati.

Innanzitutto, vi è la possibilità di condizionare l'esito del preliminare ricorso alla procedura di mobilità al possesso dei requisiti di competenza professionale, di esperienza lavorativa ed attitudinali ritenuti necessari, alla stregua di un criterio di ragionevolezza e proporzionalità, ai fini dell'ottimale disbrigo della nuova attività lavorativa senza dover sostenere particolari oneri formativi.

In secondo luogo, dalle affermazioni compiute discende la non sovrapponibilità fra lo spostamento fra uffici di un dipendente mediante mobilità, per il quale ben si possono prevedere requisiti di competenza ed esperienza lavorativa specifici riferiti al buon andamento del nuovo ufficio, e il pubblico concorso, che consente di selezionare in modo imparziale e trasparente, mediante titoli ed esami, tutti i candidati potenzialmente idonei, anche quando privi di una specifica esperienza professionale. Il concorso pubblico, infatti, al contrario della procedura di mobilità, consente di selezionare attraverso una procedura trasparente, è volto all'individuazione dei più capaci e meritevoli fra tutti gli aspiranti, giustificando nuovamente nei principi di imparzialità e di buon andamento il successivo investimento della pubblica amministrazione nella loro formazione professionale; la procedura concorsuale, perciò, consente di ponderare la richiesta di particolari requisiti professionali e di esperienza con l'opposto interesse pubblico alla massima partecipazione dei candidati. Sulla base di queste considerazioni, il Consiglio di Stato non rileva nel caso di specie alcuna ingiustizia o irragionevolezza compiuta dall'amministrazione nei confronti del candidato ricorrente che semplicemente non disponeva dei requisiti stabiliti per la prima procedura attivata (quella di mobilità), requisiti del tutto ragionevolmente ridotti in relazione al concorso successivamente attivato.

CONCORSO

TAR Lazio, sez. III-bis, 4 aprile 2022, n. 3837

CONCORSO – PROVE – PROVA INFORMATICA – IDONEITÀ.

Non è necessario all'interno del bando prevedere specifiche prove di informatica al fine di ottemperare alla previsione di cui all'art. 37, d.lgs. n. 165 del 2001, con la conseguenza che l'accertamento delle

capacità informatiche può essere effettuato dalla commissione in qualsiasi momento e con qualsiasi modalità. Ciò premesso la prova di informatica viene generalmente inquadrata e in questo senso è da intendersi la previsione di cui al citato art. 37 (i cui primo e terzo comma sono da leggere in combinato disposto anche al fine di comprendere quali sono le cognizioni necessarie) come prova di idoneità, inidonea quindi a concorrere all'attribuzione del punteggio complessivo in favore del ricorrente, ma solo ai fini dell'esclusione dei soggetti valutati non idonei.

Commento

Sono varie le pronunce di recente intervenute, soprattutto del TAR della Regione Lazio, in merito all'accertamento delle competenze informatiche nell'ambito dei concorsi pubblici e, precipuamente, in riferimento alle modalità di espletamento previste dalla *lex specialis*.

Nei ricorsi proposti si legge che l'ente che ha bandito il concorso avrebbe consentito l'espletamento di prove concorsuali in assenza della previsione della prova di informatica, prevista invece per legge ai sensi dell'art. 37, comma 1 del Testo unico del pubblico impiego, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Tale disposizione prevede che i bandi di concorso per l'accesso all'impiego pubblico debbano prevedere l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse e della lingua inglese, nonché, ove opportuno in relazione al profilo professionale richiesto, di altre lingue straniere.

La disposizione non è limitata soltanto alle procedure concorsuali relative alla stipulazione di contratti a tempo indeterminato, posto che la norma non contiene tale limitazione e si riferisce genericamente ai bandi di concorso per l'accesso alle p.a. e quindi a tutte le procedure di accesso, senza operare alcuna distinzione in relazione alla durata (a tempo determinato o indeterminato) del rapporto di lavoro.

In merito all'interpretazione dell'art. 37 cit., la giurisprudenza amministrativa afferma in modo costante che la prova di informatica viene generalmente inquadrata come prova di idoneità, non valevole, quindi, ai fini dell'attribuzione del punteggio complessivo in favore del ricorrente, ma solo valevole ai fini dell'esclusione dei candidati non idonei (Cons. Stato, sez. II, 22 giugno 2020, n. 3975). In ragione di ciò, non può trarre nessun vantaggio

dall'impugnazione il candidato che non ha raggiunto (nella valutazione dei titoli e delle prove) un punteggio adeguato a raggiungere l'idoneità, in quanto la prova tecnico-informatica non concorre alla formazione del punteggio. Essa determina l'esclusione dalla procedura del soggetto non idoneo e, in questo senso, deve essere fatta oggetto di impugnazione o di un motivo del ricorso laddove si ravvisino profili di illegittimità della medesima. In merito alle modalità di svolgimento della prova, con orientamento altrettanto consolidato, il giudice amministrativo afferma che non è necessario all'interno del bando prevedere specifiche prove di informatica al fine di ottemperare alla previsione di cui all'art. 37 del Testo unico del pubblico impiego, con la conseguenza che l'accertamento delle capacità informatiche può essere effettuato dalla commissione in qualsiasi momento e con qualsiasi modalità (TAR Lazio, Roma, sez. III-*bis*, 16 febbraio 2022, n. 1907).

Sul punto è intervenuta una disposizione speciale, del periodo pandemico, che riguarda solo il settore scolastico. Il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, convertito in legge n. 41 del 6 giugno 2020, rubricato *Misure urgenti per l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2020/2021*, ha introdotto una serie di modifiche da apportare al concorso straordinario di cui al D.D. n. 510/20, affermando che l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse di cui all'art. 37 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sarebbe avvenuto *“nel corso della prova di cui all'articolo 1, comma 13, lettera b), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159”*.

La prova di informatica, quindi, è stata abbinata alla prova orale.

A nulla rileva che l'art. 1, comma 13, lettera *b*), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, cit., sia stato successivamente abrogato dall'art. 59, comma 21, numero 2), del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106 e ciò sulla base di due rilievi. Da un lato, opera il principio *tempus regit actum*, in base al quale deve

applicarsi il diritto in vigore nel momento in cui è stato compiuto l'atto, anche se successivamente venuto meno per abrogazione; dall'altro lato, le vicende del concorso speciale, qualsiasi sia stata la relativa sorte, sono state volute e regolate dal legislatore con una disciplina speciale rispetto a quella generale le cui vicende non rilevano in ogni caso.

GRADUATORIA

TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 12 aprile 2022, n. 125.

GRADUATORIA – ASSUNZIONE – SOPRAVENUTA INDISPONIBILITÀ DEL VINCITORE – CONSEGUENZE.

Ha agito illegittimamente il Comune che ha depennato un idoneo da una graduatoria concorsuale valida, che sia motivato con riferimento al fatto che l'interessato, interpellato dall'ente locale per la stipula del contratto di lavoro, ha rinunciato all'assunzione per sopraggiunte ed improrogabili esigenze familiari; ai sensi dell'art. 91, d.lgs. n. 267/2000, "per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione" e coloro che vi sono iscritti possono essere chiamati a ricoprire i posti che potrebbero rendersi disponibili entro il periodo di vigenza della graduatoria, sia presso l'amministrazione che ha bandito il concorso, sia presso altre amministrazioni, secondo i criteri stabiliti da Corte cost. 25 giugno 2020, n. 126 che ha ritenuto coerente con i principi stabiliti dagli artt. 3 e 97 Cost., lo scorrimento delle graduatorie in alternativa al reclutamento di personale mediante nuovo concorso, anche in considerazione del risparmio dei costi che ne consegue.

Commento

La vicenda venuta all'esame del Tribunale amministrativo regionale abruzzese riguarda un caso singolare che, in generale, richiama i problemi della validità temporale delle graduatorie formate in esito all'espletamento di procedure concorsuali e che, nello specifico, vede un soggetto collocato in graduatoria non essere disponibile all'assunzione nel momento in cui è chiamato dal Comune a stipulare il contratto di assunzione.

Il soggetto in questione non era un mero idoneo interpellato dalla pubblica amministrazione in un secondo momento, per effetto dello scorrimento della graduatoria;

si trattava proprio del vincitore del concorso, collocato al primo posto per l'assunzione nel profilo di istruttore direttivo amministrativo contabile.

La ragione della rinuncia all'assunzione è da collegare, secondo quanto riportato nella motivazione, a sopraggiunte ed improrogabili esigenze familiari.

A seguito della rinuncia, il Comune ha proceduto a depennare il vincitore dalla graduatoria, dando luogo alla reazione processuale davanti al Tribunale amministrativo di primo grado della Regione Abruzzo.

Questo giudice afferma che ai sensi dell'art. 91 del

Testo unico delle disposizioni concernenti gli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, “*per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione*” e coloro che vi sono iscritti possono essere chiamati a ricoprire i posti che potrebbero rendersi disponibili entro il periodo di vigenza della graduatoria sia presso l’amministrazione che ha bandito il concorso, sia presso altre amministrazioni.

A questo proposito il giudice rinvia alle affermazioni compiute di recente dal giudice delle leggi (Corte cost. 25 giugno 2020, n. 126) che ha ritenuto coerente con i principi stabiliti dagli artt. 3 e 97 Cost. lo scorrimento delle graduatorie in alternativa al reclutamento di personale mediante nuovo concorso anche in considerazione del risparmio dei costi che ne consegue.

Se così è, è di tutta evidenza che il depennamento dalla graduatoria può avere delle conseguenze pregiudizievoli per l’interesse dell’idoneo che abbia rifiutato, in un determinato momento, di essere assunto perché fa conseguire alla sua rinuncia all’assunzione l’impedimento all’accesso a impieghi presso la stessa o altre amministrazioni nei tre anni di validità della graduatoria.

Oltre a ciò, l’essere vincitore di concorso notoriamente può costituire titolo valutabile in altre procedure concorsuali che il depennamento dalla graduatoria impedirebbe di documentare con conseguente ulteriore pregiudizio dell’interesse della ricorrente alla valorizzazione del suo curriculum.

La condotta del Comune è atipica e illegittima. Né la

legge, né il bando di concorso prevedono la cancellazione dei candidati idonei come conseguenza della rinuncia all’assunzione. Per applicare una simile regola occorrerebbe uno specifico fondamento nelle norme generali oppure nella *lex specialis*. A tal proposito si fa presente che in altri comparti del pubblico impiego una simile regola è posta dalla legge. Si veda l’art. 1, comma 109, lettera a), della legge 13 luglio 2015 n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) che disciplina l’accesso ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente secondo con il quale: “*La rinuncia all’assunzione nonché la mancata accettazione in assenza di una valida e motivata giustificazione comportano la cancellazione dalle graduatorie di merito*”.

Nel caso di specie, il bando si limita a stabilire che “*Il nominato che, in seguito a chiamata, dichiara per iscritto di rinunciare al posto, oppure, pur avendo accettato, non assuma effettivamente servizio alla data indicata nella lettera di nomina, decade dal diritto all’assunzione*”, non dalla graduatoria.

In conseguenza di ciò, la decadenza del rinunciatario dal diritto all’assunzione deve essere circoscritta alla prima proposta di assunzione e non alle eventuali proposte successive che avranno ad oggetto posti che si renderanno disponibili per lo stesso profilo. In una simile evenienza, l’amministrazione dovrà interpellare nuovamente il vincitore rinunciatario, scorrendo la graduatoria, nella quale dunque il vincitore già rinunciatario ha interesse e titolo a permanere.

Nelle procedure di chiamata dei professori riservate agli esterni non è necessario il sorteggio per designare la Commissione

Consiglio di Stato, sez. VII, n. 3316 del 15 marzo 2022

di Francesco Pezzino

In un momento nel quale il reclutamento accademico è spesso al centro delle cronache giudiziarie per le indagini penali che lo hanno interessato, delineando il quadro di quello che viene percepito nell'opinione pubblica come il "sistema dei concorsi universitari" (questione affrontata nei documenti dell'Autorità nazionale anticorruzione dedicati all'università e oggetto anche di alcune dure stoccate dell'ex Presidente dell'Autorità), il supremo giudice amministrativo torna a pronunciarsi sul tema della composizione delle commissioni di concorso incaricate di espletare le procedure di chiamata presso i singoli Atenei.

La sesta sezione del Consiglio di Stato era intervenuta sulla questione con la sentenza n. 8336 del 14.12.2021 commentata su questa stessa rivista¹. In quel caso il Consiglio aveva confermato una pronuncia del TAR Liguria, con la quale era stata annullata la procedura di chiamata di un professore, per l'assorbente ragione che il Consiglio di Dipartimento, nel nominare la commissione di concorso, non aveva seguito il criterio del sorteggio, suggerito dall'ANAC e dal competente Ministero in propri atti di indirizzo. Il Consiglio, pur riconoscendo l'ampia autonomia regolamentare e amministrativa degli atenei in materia e la natura di atti

di indirizzo del PNA e del documento del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (che ne riprendeva in modo pedissequo le indicazioni), ha agito sul presupposto che l'autonomia riconosciuta alle università non costituisce motivo sufficiente perché siano sottratte all'obbligo di perseguire gli obiettivi indicati nel PNA, adottando delle misure di prevenzione della corruzione, dal momento che ciò è parte integrante dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per il nesso intercorrente tra qualità del reclutamento e qualità dell'attività di didattica e di ricerca. In altri termini, il fine di assicurare l'imparzialità delle procedure di concorso deve essere necessariamente perseguito dagli atenei, benché questi restino autonomi nel definire il *quomodo*; se però non perseguono tale fine, o ignorando senza motivazione la questione, oppure definendo misure diverse ma non altrettanto efficaci che quelle definite nei suddetti atti di indirizzo, le relative procedure possono essere invalidate.

Per quanto la pronuncia in oggetto appaia innovativa e originale proprio sul punto di una sorta di "natura variabile degli atti di indirizzo" che possono spingersi fino a costituire motivo di annullamento di un intero procedimento, laddove gli atenei non adempiano al

(1) F. PEZZINO, *Il valore del Piano nazionale anticorruzione, tra indirizzo e vincolo all'autonomia dell'Università*, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 8336 del 14.12.2021, in questa *Rivista*, n. 1/2022, p. 82-84.

loro obbligo di gestire il rischio corruttivo con misure organizzative, resta comunque un fatto che la maggior parte degli atenei negli ultimi anni hanno introdotto la regola del sorteggio nei propri regolamenti interni, sia pure con soluzioni diverse e quindi anche più o meno efficaci allo scopo, specie con riferimento alla definizione della platea entro la quale procedere al sorteggio. Il 15 marzo 2022, con la sentenza n. 03316/2022, la Settima Sezione del Consiglio di Stato è intervenuta nuovamente sulla questione, con una pronuncia apparentemente di segno del tutto opposto rispetto a quella della Sesta Sezione, ma della quale si può e si deve invece, a parere di chi scrive, provare a dare una lettura in linea di continuità con l'impianto generale della prima pronuncia.

Il Consiglio ha confermato una sentenza del TAR Lazio (n.10625/2020), che aveva respinto il ricorso avverso una procedura di chiamata, rigettando tra i vari motivi di ricorso anche quello basato sul mancato sorteggio dei componenti della commissione di concorso, che nel caso oggetto della pronuncia della Sesta Sezione era stato di per sé ritenuto motivo idoneo a giustificare l'annullamento del procedimento.

Con motivazione ben più succinta sul punto, la Settima Sezione si limita ad affermare che il PNA è dichiaratamente qualificato dalla citata disposizione della legge "anticorruzione" come «atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni», pertanto non vincolante e che *«gli indirizzi contenuti nel piano dell'ANAC sono finalizzati a contrastare il diffuso fenomeno del «localismo» del reclutamento dei professori universitari, alimentato dal ricorso a procedure di chiamata riservate ai docenti interni all'ateneo, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010; il fatto che in conformità all'art. 18, comma 4, della medesima legge la procedura concorsuale oggetto del giudizio fosse invece riservata agli esterni – vale di per sé ad escludere l'esigenza di compensare il localismo della stessa mediante meccanismi casuali di selezione dei commissari previsti dal piano nazionale anticorruzione.»*

La Settima Sezione aggiunge anche che nel caso di specie la nomina di commissari tutti esterni all'università è ulteriore garanzia della ricerca da parte dell'ateneo resistente di metodi di selezione imparziali dei componenti dell'organo concorsuale.

Dalla lettura combinata degli atti di indirizzo citati e delle due pronunce sembrerebbe quindi configurarsi una sorta di modalità di selezione della commissione "a geometria variabile", con sorteggio laddove si tratti di procedure di chiamata aperte a interni ed esterni e anche senza sorteggio, laddove invece si tratti di procedure riservate agli esterni. Questa lettura ci consente di trovare anche una linea di continuità e coerenza logica tra le due pronunce. Infatti, se partiamo dall'assunto, comune alle due pronunce, secondo cui l'indicazione del sorteggio è contenuta in un atto di indirizzo non immediatamente obbligatorio, che lascia ai singoli atenei il compito di assicurare, con il pragmatismo che deve caratterizzare le misure preventive della corruzione, metodi altrettanto efficaci di contrasto al rischio corruttivo, diventa in effetti apprezzabile la considerazione della Sezione Settima secondo cui la riserva agli esterni rappresenterebbe di per sé una garanzia contro il localismo, al cui contrasto il sorteggio sarebbe finalizzato, rendendo superflua l'adozione di un'ulteriore misura come il sorteggio. Dunque si potrebbe confermare sul punto quanto già detto in commento alla prima sentenza, sul valore del PNA come atto di indirizzo, sulla configurazione in capo agli atenei di una sorta di obbligo di azione organizzativa preventiva efficace a contrastare i fenomeni corruttivi, adottando un approccio pragmatico.

Rispetto a questa ricostruzione, apparentemente armonica e coerente, dei rapporti tra le due pronunce va notato, tuttavia, come, se è vero che la riserva del posto agli esterni con certezza evita il localismo (più che prevenirne il rischio), l'argomento prova troppo (meglio sarebbe dire prova poco) ai fini che qui interessano. Si suppone infatti che l'indicazione contenuta nel PNA sia specificamente ed esclusivamente mirata ad evitare un eccessivo localismo, inteso come la tendenza largamente sviluppata in Italia di reclutare professori che abbiano svolto la propria intera carriera accademica o parte significativa di questa presso l'ateneo che bandisce la chiamata, a detrimento di una selezione corretta e imparziale.

Orbene, a prescindere dall'opinione che si possa avere circa la maggiore o minore efficacia che il sorteggio

Reclutamento accademico

garantisca in termini di imparzialità della procedura di chiamata, non è dato rinvenire in nessuno degli atti di indirizzo di cui sopra una limitazione dell'area di rischio da affrontare con la misura del sorteggio al solo reclutamento non riservato agli esterni e, anzi, chi conosce il contesto universitario sa che *l'inquinamento ab esterno* delle attività amministrative di reclutamento dei docenti può astrattamente realizzarsi anche nei concorsi riservati alle chiamate di esterni, attraverso meccanismi di scambio tra docenti appartenenti ad atenei diversi. L'eccessivo localismo in altre parole è

solo una parte del fenomeno distorsivo e del correlato rischio e, dunque, le ragioni di prevenzione della corruzione possono considerarsi almeno in parte intatte anche in tali procedure.

De iure condendo sarebbe auspicabile che in occasione delle prossime, già annunciate, riforme universitarie, che dovrebbero riguardare anche il reclutamento, ci si ponesse come obiettivo minimo la definizione uniforme per legge delle modalità di nomina delle commissioni qualora le procedure di chiamata presso i singoli atenei restassero disciplinate come oggi sono.

Un lavoro quasi perfetto

di Gianfranco Rebora

Il romanzo di Vincenzo Latronico *Le perfezioni* (Bompiani, 2022) ha il merito di portarci dentro il vissuto di una nuova generazione di lavoratori, quella componente dei cosiddetti *millennials* che padroneggiano le tecnologie digitali e possono proporsi al mercato come professionisti autonomi.

Precise scelte di metodo strutturano in maniera forte il romanzo: la centralità assegnata alle cose, come gli oggetti e gli ambienti fisici; i tempi dei verbi che scandiscono la dinamica della storia; il ruolo di protagonista attribuito a una coppia, non a un singolo personaggio.

Ambienti e oggetti

La descrizione che occupa per intero il primo capitolo, minuziosa e dettagliata, è tutta dedicata al contesto fisico che vedrà solo in un secondo momento la collocazione dei personaggi: il bovindo, la cucina, il soggiorno e, poi, “la stanza sulla sinistra”, che “è uno studio per due persone”. L’esame di questo locale introduce il lettore all’attività dei protagonisti: “C’è una grande scrivania di placcato bianco con le gambe a forcina, spartita in due postazioni simmetriche: ognuna con un monitor esterno, una tastiera wireless, una lampada a bilanciere, un paio di cuffie bombate di colori sgargianti. Una ha la sedia da ufficio anni ’70, col piede cromato ad altezza regolabile e la seduta sagomata, l’altra l’inginocchiatoio ergonomico di legno e stoffa nera”. Ma ancor di più dice la rassegna degli arredi e degli oggetti presenti nei vari spazi.

I differenti tempi di un percorso

C’è poi l’elemento della dinamica; il romanzo racconta come attività e vissuto della coppia evolvono nel

tempo, modulando lo stesso uso dei verbi in coerenza con il titolo di ciascuno dei quattro capitoli: presente, imperfetto, remoto, futuro.

Così, nella fase iniziale declinata al presente, si prospetta l’immagine di una “vita promessa” che “è tersa e concentrata, facile” (v. box 1).

Box 1 - Le ore non si contano

Si lavora dal laptop, certo, ma col ritmo di un pittore più che di un impiegato: a uno scatto di concentrazione intensa alla scrivania si interva una passeggiata, una videochiamata con un amico che propone un progetto, uno scambio di battute sui social, un salto al mercato biologico dietro casa. Le giornate sono lunghe – le ore lavorate, alla fine, sono probabilmente più di quelle di un impiegato. Però al contrario di quest’ultimo le ore non si contano, perché in questa vita il lavoro svolge un ruolo importante senza essere un’oppressione o un ricatto. Al contrario: il lavoro è una fonte di crescita e stimolo creativo, il ritmo di fondo per la melodia del piacere.

I soggetti compaiono nel secondo capitolo, sono lei e lui, solo più avanti saranno esplicitati i rispettivi nomi, Anna e Tom. Ma il protagonista vero è la coppia, dato che la narrazione è quasi sempre impostata sulla terza persona plurale. Qui si comincia a comprendere quello che fanno le due persone. “Vivevano in un paese di cui non conoscevano la lingua, di una professione fluida che esercitavano dove volevano, quando volevano, e che dipendeva in larga misura dai capricci dei clienti, dai contatti sui social. L’ambiente che avevano intorno, che avevano scelto e creato, in cui dormivano e lavoravano era l’unica manifestazione tangibile di ciò che erano. Quella casa e quegli oggetti non si limita-

vano a corrispondere alle loro personalità: le fornivano un punto d'appiglio, dimostrando ai loro stessi occhi la solidità di uno stile di vita che da una prospettiva diversa (quella che sarebbe stata la norma una generazione prima) appariva friabile. Il caos (...) sembrava un sintomo di impermanenza". Il prevalere della coppia sui singoli è rafforzato dalla totale assenza di dialoghi: il narratore riporta fatti e situazioni, ma non dà mai la parola ai soggetti.

In questo secondo capitolo, si è quindi passati all'imperfetto, che segna naturalmente il graduale incrinarsi delle apparenti "perfezioni" iniziali. I due "erano dei creativi", i cui titoli professionali variavano, ma "anche in patria sarebbero stati in inglese – web developer, graphic designer, online brand strategist", un lavoro mai scelto esplicitamente, ma "cristallizzato nelle loro passioni più o meno nello stesso periodo in cui la rete, da passione della loro adolescenza si cristallizzava in un'industria avviata a fagocitare tutte le altre".

Alla ricerca di differenziazione da un ambiente e una vita, che "cominciava ad apparire monotona, piatta", si erano trasferiti a Berlino. La volontà di "inventarsi" sfumava però nella loro mente la consapevolezza dell'inserirsi in un percorso che accomunava "migliaia di esponenti di un certo segmento socio-economico della loro generazione": le loro creazioni, in realtà, "erano le stesse vendute a mille clienti da mille creativi in tutto l'Occidente". L'uso intenso dei social, gli incontri in locali di intrattenimento, la frequentazione di gallerie e mostre d'arte contemporanea favorivano l'immersione in un reticolo di relazioni con giovani di ogni paese, che facevano mestieri attigui al loro, come video maker, chef de cuisine, giornalisti freelance, fotografi, o anche artisti. Il senso di partecipare a una comunità vibrante e dinamica, progressista nelle idee e nei valori, si accompagnava però a cambiamenti destinati a erodere le basi di quel tipo di ambiente. Era il caso della gentrificazione, "la sostituzione degli abitanti storici con nuovi arrivati più giovani e ricchi, e la crescita dei prezzi e dell'omogeneità socio-culturale", curiosamente "un nome noto solo a chi ne era responsabile", aspetto di cui Anna e Tom avevano piena coscienza. Pian piano, un senso di vuoto e di mancanza,

uno straniamento, forse il sentimento di vivere come in una bolla, si faceva strada nelle loro menti.

Intanto, "anche la loro rete si disgregava"; "la cerchia di amici si stava restringendo"; "il cambiamento sempre più rapido della città si rivoltava contro chi lo aveva alimentato"; "gradualmente si ritrovavano da soli".

Nel terzo capitolo, si passa al remoto. Spinti dalla sensazione di "essere in trappola", a un certo punto "provarono a viaggiare". Aiutava in questo la possibilità di offrire l'appartamento ai siti di affitti brevi e quella di lavorare in remoto. "Avevano a portata di mano una libertà immensa, una possibilità di esplorazione senza fine. Si stupirono di non averci pensato prima". C'è quindi il distacco da Berlino e l'avvicinarsi di progetti gestiti da diverse località con alterno successo; "in tutto quel periodo continuarono a documentare sui social la loro vita di lavoro in remoto" (...) Eppure qualcosa nello spirito era cambiato" (...) Ora quelle immagini gli sembravano una truffa".

Un futuro "fuori fuoco"

Quando cominciavano a pensare al futuro, questo "appariva fuori fuoco" (v. box 2).

Box 2 - Quale futuro?

Erano cresciuti con l'immagine latente delle trasformazioni degli anni '60 e '70; i nonni avevano conosciuto la guerra, sbalottati dal maremoto di un secolo che adesso pareva concluso del tutto, sfociato in quel presente che era bonaccia a perdita d'occhio. (...) Oggi le scelte erano troppe e ognuna si dilatava in una selva di biforcazioni che finiva per escludere ogni possibilità di cambiamento drastico. Il futuro più rivoluzionario che erano capaci di figurarsi era la parità di genere nei consigli di amministrazione, le auto elettriche, il vegetarianesimo".

"Non riuscivano a figurarselo sostanzialmente diverso dalla loro quotidianità – così liscia e curata – e ciò gli conferiva un che di astratto e poco allettante". In questa ultima fase, "si scopriranno sempre meno interessati al lavoro", almeno fino a quando si aprirà una nuova prospettiva che non è il caso qui di rivelare.

L'assenza di ancoraggio, di un'organizzazione, di una "casa"

Il racconto dell'esperienza lavorativa di Anna e Tom si snoda lungo gli anni 2010 e termina nel 2019; senza arrivare al periodo dell'emergenza pandemica, percorre comunque una sorta di parabola, da una piena soddisfazione a uno stato di sofferenza psicologica.

Le pagine dedicate all'appartamento, che è anche ufficio, prefigurano le situazioni che molti hanno vissuto. Qui, l'esperienza porta a sottolineare l'importanza della fisicità, del layout, della delimitazione degli spazi per il lavoro e per la vita e di quanto il protrarsi nel tempo dell'attività generi una progressiva accumulazione di oggetti che satura gli ambienti fisici, ma ha il suo risvolto in un fenomeno analogo, riferito agli spazi mentali e psichici. Altri aspetti di interesse riguardano il rapporto tra creazione e ripetitività sperimentato dai professionisti freelance, destinati forse a vedere deluse le proprie aspettative di alimentare la prima, inesorabilmente erosa da un progressivo logoramento che rende più vincolanti i ritmi della seconda. Emergono un vuoto, una nausea di fondo, una sorta di nostalgia, che si fanno strada sottotraccia man mano che la vita parallela percorsa sui social si rivela artificiale, generativa di una falsa coscienza dei fenomeni collettivi, dei rapporti con persone e gruppi, del proprio stesso esistere, alla fine.

Latronico ha il merito di non colpevolizzare i suoi personaggi, di non attribuire alle loro manchevolezze il disagio che vivono; e di non chiamare in causa nemmeno la società, il sistema, il capitalismo globale e digitalizzato. Si limita a dare conto di una situazione, condivisa da molti nella parte di mondo e di società cui apparteniamo, e a cui dichiara di partecipare lui stesso.

Ci si può così interrogare su quanto il racconto rappresenti una situazione più generale, vissuta dai giovani di quella generazione che hanno tentato di cavalcare l'onda del digitale e dei social, professionalmente ma anche mettendo in gioco i risvolti più personali della propria vita. C'è un'assenza, una mancanza, nell'esperienza di Anna e Tom e del tipo di persone con cui si sono confrontati: non hanno mai appartenuto a un'organizzazione strutturata, a un'impresa, si sono totalmente privati del sostegno che questa appartenenza può dare, non supplito

dall'immersione nel mondo dei social, né dalle soluzioni tecnologiche e logistiche via via adottate.

Al tempo delle loro scelte professionali e di vita, però, la pratica reale delle imprese rivelava – come scrive Pierluigi Celli nel suo ultimo prezioso saggio (*Organizzazioni sull'orlo di una crisi di identità*, Este, 2022) – un analfetismo emotivo, una povertà di passione, una grigia normalità, che ne limitava il potere attrattivo per i giovani che si affacciavano al nuovo mondo globalizzato del digitale.

La coppia, dotata di indubbie qualità sul lato sia professionale che umano, vive una realizzazione appagante in un lavoro inizialmente concepito come creativo; ma è uno stato che subisce una lenta erosione, forse anche perché non si inserisce in una storia, un "racconto in cui noi ci collochiamo" che "consente di 'sentirci a casa', offrendo contesto, trama, relazioni e identità", come dice ancora Celli.

E in effetti, i due, quando si sono accorti che "la vita che avevano costruito si rivelava improvvisamente facile allo sgretolamento", quando altri della "vecchia guardia" decidevano di tornare *back home*, "giù a casa", hanno capito di non essersi mai resi conto che "ciò voleva dire che Berlino non lo era", si sono trovati privi di un riferimento certo, di un ancoraggio sicuro, quale può essere offerto da una "casa" nel senso dato da Celli.

Rivitalizzare il lavoro e le organizzazioni

Serve "generare storie", per sostenere una durata "che incorpora il prima e il dopo, il passato e anche il futuro", per dare quindi senso al presente di ognuno e alla trama degli eventi che lo caratterizzano (v. Box 3).

Box 3 - Generare storie

(Pierluigi Celli, 2022)

Le storie nascono e prendono forma coi fatti, incorporano le persone, le loro idee, i sogni e i sentimenti, vivono di linguaggio e di relazioni, conoscono scontri, deviazioni, ritorni, paure e successi: soprattutto, le storie hanno bisogno di attori in grado di immaginare una loro continuità che, per la tensione inevitabile da reggere nel tempo, non può fare a meno di forti passioni e di investimenti personali. (...) nelle storie corre la vita e noi abbiamo bisogno di storie

Un lavoro quasi perfetto

per riscaldarci, immaginarci diversi, e per sapere fin dove spingere sogni e ambizioni.

Le condizioni di contesto che sembrano condannare al peggio, oggi, prospettive e progetti, diventano invece il terreno di sfida per affermare la nostra necessità di non arrendersi. Cogliendo la confusione dei tempi come un terreno ideale per sperimentare percorsi nuovi che possono consentire sortite in ambiti mai esplorati, connettere flussi di emozioni disperse e raccogliere contributi insperati.

Bisogna dunque tornare a farsi carico del rischio che spinge ad uscire dalla difensiva e prendere l'iniziativa di fare, cercare, innovare.

Non bastano due persone, per quanto unite, in simbiosi, per costruire una storia di questo tipo. Non basta un luogo fisico di riferimento, né bastano connessioni dipendenti da frequentazioni esterne alla propria attività principale.

Un'organizzazione è molto più di un luogo fisico di riferimento, di una rete di informazioni, di una fonte di redditi. Tutti questi aspetti possono essere surrogati dalle risorse cui può avere accesso una coppia di freelance.

Un'impresa, o comunque un'organizzazione, è un tessuto di relazioni, è un mondo vitale, un soggetto collettivo, una centrale decisionale, una controparte negoziale, tante altre cose che ricomprendono collaborazione e conflitto. Seguendo ancora Pierluigi Celli, possiamo sperare che i venti di tempesta e le condizioni di contesto che sembrano condannare ora al peggio pongono forse le basi per il gusto della ricerca e della sfida, per la voglia di rischiare, per la passione di costruire qualcosa per cui valga la pena di sentirsi ancora vivi al lavoro. "Rifuggendo quei ridicoli storytelling tanto di moda che costruiscono finzioni luccicanti in grado di schermare un vuoto drammatico di sostanza", si apre lo spazio per generare eventi che cambiano l'ordinaria routine dell'azienda da parte di una pluralità di interpreti che condividano, sviluppino, arricchiscano di contributi e facciano propria una storia fino ad indentificarsi in essa. Anche i millennials e le successive generazioni di giovani possono trovarsi coinvolti in questa prospettiva, come potrebbe capitare anche ad Anna e Tom nel seguito a quanto raccontato nel romanzo.

Formula PREMIUM

La rivista **RISORSE UMANE** + il sito **www.ilpersonale.it**
CON IL 15% DI SCONTO

Due strumenti indispensabili e complementari per gli amministratori, dirigenti e funzionari degli enti locali e avvocati amministrativisti. Offrono l'informazione completa e trasversale sul diritto e sulle problematiche gestionali e organizzative degli Enti locali (segreteria e affari generali, atti e procedimenti amministrativi, contabilità e tributi, appalti e servizi pubblici).



Fascicolo ad uso esclusivo di fede (fbaroggi@maggioli.it; federica.baroggi@maggioli.it)

CONTATTACI PER ULTERIORI INFORMAZIONI

Rivolgiti al commerciale di zona o al servizio clienti



Contatta il nostro Servizio Clienti
Tel 0541 628200 - Fax 0541 622595 | abbonamenti.riviste@maggioli.it

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI

sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici

Giugno 2022 - Codice 88.916.5866.1
F.to 17x24 - Pag. 1030 - € 88.00

Questa nuova edizione del volume dedicato ai controlli della magistratura contabile, in continuità con la precedente, intende rappresentare un'articolata ed aggiornata trattazione delle eterogenee attività ricadenti nella funzione di controllo attribuita alla magistratura contabile.

Si è infatti inteso confermare l'impostazione delle precedenti edizioni, che molti apprezzamenti hanno ricevuto da parte delle varie categorie di lettori, inclusi numerosi vincitori degli ultimi concorsi nella magistratura contabile, offrendo un'analisi accurata di tutte le essenziali funzioni assegnate alla Corte, seguendo il criterio della suddivisione delle varie tematiche *ratione materiae*.

Tale struttura ha infatti il pregio di offrire un'immediata fruibilità del testo a fini operativi, atteso che la trattazione delle varie questioni per ambiti di materie omogenee sembra quella di più agevole consultazione, oggi ulteriormente semplificata grazie ad un indice analitico fortemente arricchito. L'analisi delle funzioni di controllo, unitamente a quella consultiva, è stata effettuata avendo cura di porre in evidenza altresì le connessioni rilevanti con la funzione giurisdizionale della stessa Corte, richiamando anche gli articoli di interesse del Codice della giustizia contabile, così come modificato dal decreto correttivo n. 114/2019, senza tralasciare un approfondimento storico dei controlli finanziari e di legalità delle più antiche magistrature preunitarie. Al termine dei singoli capitoli il lavoro è completato da una rassegna giurisprudenziale.

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it



iLibro

L'acquisto dell'opera include l'accesso alla versione digitale iLibro.



AGGIORNAMENTI NORMATIVI

> Legge di Bilancio 2022



AUTORI

**Donato Centrone,
Francesco Antonino Cincilla,
Benedetta Cossu,
Marco Di Marco,
Adriano Gribaudo,
Oriella Martorana,
Riccardo Patumi,
Massimo Valero,**

tutti magistrati della Corte dei Conti.

**MAGGIOLI
EDITORE**