

LA MOBILITÀ DEI DIPENDENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- UNA PANORAMICA -

1. LA COMPETENZA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA.

Per la maggioranza dei pubblici dipendenti, i cui rapporti di lavoro sono stati "contrattualizzati", la materia della mobilità è regolata, oltre che dalla legge, dalla contrattazione collettiva, in quanto si tratta di un istituto del rapporto di lavoro. In particolare, i contratti collettivi nazionali prevedono:

- ✓ le procedure e i criteri generali per l'attuazione della mobilità volontaria;
- ✓ i criteri generali e le procedure per la gestione delle eccedenze di personale;
- ✓ lo stanziamento di fondi per la riqualificazione del personale trasferito.

2. LE TIPOLOGIE DI MOBILITÀ.

Le tipologie di mobilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono essere distinte a seconda che si attuino all'interno della stessa amministrazione (mobilità interna) o da un'amministrazione all'altra (mobilità esterna). Nel primo caso, si parla di mobilità in senso improprio, in quanto il dipendente non cambia datore di lavoro e si verifica soltanto una modifica nella sede di lavoro. Nel secondo caso, si realizza, invece, un cambiamento del datore di lavoro, con il conseguente inserimento nel ruolo di un'amministrazione differente.

Nell'ambito della mobilità esterna, le varie forme possono distinguersi a seconda del loro presupposto. Al riguardo, la mobilità può basarsi sulla volontà del dipendente di ottenere il trasferimento da un'amministrazione all'altra, su una situazione di eccedenza del personale, sul conferimento di funzioni ad amministrazioni differenti o sulla trasformazione o soppressione di amministrazioni.

2.1. La mobilità volontaria (art.30 d.lgs. n.165/2001).

I pubblici dipendenti possono essere trasferiti dall'amministrazione di appartenenza ad un'altra di proprio interesse presentando a quest'ultima una domanda. Le condizioni per il trasferimento sono rappresentate dall'esistenza di un posto vacante in organico, corrispondente alla professionalità del richiedente, e dal consenso al trasferimento da parte dell'amministrazione di appartenenza. Tutti i tre soggetti coinvolti manifestano la volontà al trasferimento (mobilità concordata).

Questo tipo di mobilità può essere attuato sia tra amministrazioni appartenenti allo stesso comparto di contrattazione, sia tra amministrazioni appartenenti a comparti differenti.

Forme particolari di mobilità volontaria sono:

- ✓ lo scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi (art.32 d.lgs. n.165/2001);
- ✓ l'esercizio di funzioni presso Stati esteri od organismi internazionali (art.1, l. n.1114/1962);
- ✓ la mobilità verso il settore privato (art.23-bis d.lgs. n.165/2001).

2.1.1. lo scambio di funzionari appartenenti a paesi diversi (art.32 d.lgs. n.165/2001).

A seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, i dipendenti pubblici possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso amministrazioni pubbliche di Stati esteri, nonché presso gli organismi dell'Unione europea e le organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce.

A seconda degli accordi, il trattamento economico del personale trasferito potrà essere a carico delle amministrazioni di provenienza, di quelle di destinazione o essere suddiviso tra esse (ovvero essere rimborsato in tutto o in parte allo Stato italiano dall'Unione europea o da una organizzazione o ente internazionale).

Per quanto concerne la disciplina del rapporto di lavoro, il personale che presta temporaneo servizio all'estero resta a tutti gli effetti dipendente dell'amministrazione di appartenenza e l'esperienza maturata è valutata ai fini dello sviluppo professionale degli interessati.

2.1.2 L'esercizio di funzioni presso Stati esteri od organismi internazionali (art.1, l. n.1114/1962).

I pubblici dipendenti possono essere autorizzati allo svolgimento di incarichi presso organismi internazionali o a svolgere funzioni presso Stati esteri, previo collocamento fuori ruolo. Il numero di dipendenti che possono essere autorizzati non può superare le cinquecento unità.

Il servizio prestato all'estero è computato ai fini della progressione di carriera, degli aumenti di stipendio, del trattamento di quiescenza e previdenza, nonché ai fini della valutazione dei titoli.

2.1.3 La mobilità verso il settore privato (art.23-bis d.lgs. n.165/2001).

I dirigenti delle pubbliche amministrazioni possono essere collocati in aspettativa non solo per lo svolgimento di incarichi presso amministrazioni diverse da quella di appartenenza, ma anche per lo svolgimento di attività presso soggetti ed organismi privati anche con sede all'estero.

L'aspettativa per lo svolgimento di incarichi presso soggetti privati non può superare i cinque anni e comunque non può essere concessa in presenza di cause di incompatibilità determinate dalla legge, come, per esempio, quando tra il soggetto privato e l'amministrazione nei due anni precedenti siano intercorsi dei rapporti di consulenza o autorizzazione oppure quando lo svolgimento della funzione per la natura o l'attività dei soggetti privati possa cagionare un nocumento all'immagine dell'amministrazione o comprometterne il normale funzionamento o l'imparzialità.

2.2. La mobilità per eccedenza di personale (Artt.33, 34 e 34-bis d.lg.s n.165/2001).

Nel caso in cui le amministrazioni rilevino eccedenze di personale, la legge ed i contratti collettivi disciplinano una complessa procedura (analoga al regime applicato nel settore del lavoro privato) che ha come finalità l'assorbimento del dipendente eccedente o all'interno della stessa organizzazione, per esempio, attraverso l'impiego in altre sedi di servizio o l'utilizzo di forme flessibili di lavoro, o in altre amministrazioni, che abbiano un posto vacante in organico corrispondente alla posizione del

dipendente da ricollocare. Questa procedura coinvolge anche le organizzazioni sindacali, attraverso varie forme di consultazione e contrattazione.

Il personale in eccedenza, che l'amministrazione non è riuscita a ricollocare autonomamente, viene iscritto nelle liste di disponibilità gestite dal Dipartimento della funzione pubblica e dalle competenti strutture regionali e provinciali, a seconda dell'amministrazione da cui dipende (Stato ed Enti pubblici nazionali sono gestiti dal Dipartimento della funzione pubblica; le altre amministrazioni sono gestite dalle strutture regionali e provinciali competenti); esso mantiene, per ventiquattro mesi, il rapporto di lavoro con una riduzione all'80% della retribuzione; al termine dei ventiquattro mesi, il suo rapporto di lavoro è risolto. Durante il periodo di iscrizione alla lista, viene svolta un'attività di ricognizione presso le pubbliche amministrazioni per individuare eventuali amministrazioni con disponibilità in organico per la ricollocazione.

Al fine di agevolare la ricollocazione del personale in disponibilità, l'art.7 della l. n.3/2003 ha introdotto l'art.34-bis nel d.lgs. n.165/2001, il quale pone degli oneri di comunicazione a carico delle amministrazioni che intendono bandire i concorsi, in modo da consentire la valutazione della corrispondenza tra professionalità del personale eccedentario e i requisiti di professionalità richiesti dalle amministrazioni.

2.3. La mobilità del personale connessa a privatizzazioni (art.31 d.lgs. n.165/2001)

I trasferimenti di personale connessi alla trasformazione o privatizzazione di amministrazioni, di solito, sono disciplinati dalle singole leggi che dispongono la trasformazione.

Se alla trasformazione o privatizzazione è accompagnato il conferimento dell'attività, al personale interessato si applica la disciplina civilistica, la quale stabilisce che al lavoratore dipendente sia garantita la continuità del rapporto di lavoro con il nuovo soggetto cui risultano trasferite le attività, con conseguente conservazione del precedente trattamento contrattuale e di tutti gli altri diritti, inclusi quelli derivanti dall'anzianità maturata dal lavoratore prima del trasferimento in oggetto.

2.4 La mobilità connessa a trasferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali (art.31 d.lgs. n.165/2001 - l. n.59/1997 - d.lgs. n.112/1998) -

In base alla l. n.59/1997 e al d.lgs. n.112/1998, al conferimento di funzioni da parte dello Stato alle Regioni e agli Enti locali segue il trasferimento delle corrispondenti risorse strumentali ed umane. Pertanto, l'attuazione del c.d. "federalismo amministrativo" ha coinvolto ingenti quantità di personale, che sono passate dalla dipendenza dell'Amministrazione centrale a quelle territoriali.

La procedura per operare i trasferimenti è stata disciplinata da d.P.C.m., che hanno recepito sia accordi intervenuti fra i vari livelli di governo sia intese con le organizzazioni sindacali. Essa si snoda fondamentalmente in tre fasi:

- ✓ la definizione dell'ambito preciso della funzione da conferire;
- ✓ l'individuazione del contingente complessivo di personale da trasferire;
- ✓ l'assegnazione del personale e delle risorse finanziarie corrispondenti.

Poiché il presupposto per il trasferimento del personale è rappresentato dal conferimento della

funzione, anche in questo caso si applica la regola (vista per l'ipotesi della trasformazione o privatizzazione di enti) secondo cui il personale conserva il trattamento contrattuale e l'anzianità maturata presso il primo datore di lavoro.

2.4.1 I decreti legislativi di conferimento delle funzioni.

Nel quadro della riforma della pubblica amministrazione, il capo I della legge n.59/1997 ha conferito al Governo un'ampia delega per la realizzazione del federalismo amministrativo ed ha indicato il percorso da seguire per l'attuazione di tale progetto.

L'individuazione delle funzioni e dei compiti da trasferire è avvenuta attraverso l'elencazione tassativa delle materie mantenute alla competenza dello Stato ed intendendosi conseguentemente trasferite alle Regioni tutte le funzioni residue.

In questo quadro, si muovono i decreti delegati approvati dal Governo, tre decreti legislativi di conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali:

- ✓ il d.lgs. n.143/1997 in materia di agricoltura;
- ✓ il d.lgs. n.469/1997 in materia di mercato del lavoro;
- ✓ il d.lgs. n.112/1998 in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona e alla collettività.

A questi, si aggiungono due decreti legislativi che, oltre al conferimento di funzioni, operano una riforma di settore:

- ✓ il d.lgs. n.422/1997 in materia di trasporto pubblico locale;
- ✓ il d.lgs. n.114/1998 in materia di commercio.

2.4.2. Il trasferimento del personale.

Gli artt.7 della l. n.59/1997 e 7 del d.lgs. n.112/1998 demandano la definizione dei criteri e delle modalità per il trasferimento del personale dall'Amministrazione statale alle Regioni e agli Enti locali ad appositi dPCm.

In base alla procedura delineata dalle citate disposizioni, sugli schemi di dPCm devono essere sentite le organizzazioni sindacali rappresentative e deve inoltre essere acquisito l'accordo da parte della Conferenza unificata.

La disciplina generale per il trasferimento delle risorse umane è contenuta nel dPCm 14 dicembre 2000, n.446.

La procedura si snoda nelle seguenti fasi:

- ✓ l'amministrazione statale competente forma delle graduatorie su base regionale per individuare i dipendenti che desiderano il trasferimento presso la Regione o gli Enti locali e di quelli che, invece, desiderano permanere nei ruoli dello Stato;
- ✓ gli elenchi sono trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica; nel caso in cui le domande

di trasferimento siano inferiori rispetto al numero dei dipendenti da trasferire, vengo trasferiti, in ordine di graduatoria, i dipendenti che hanno manifestato la volontà di permanenza nell'amministrazione statale (mobilità coattiva);

- ✓ il Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede all'assegnazione dei dipendenti; a seconda delle materie e degli accordi, l'assegnazione è disposta soltanto nei confronti delle Regioni oppure anche nei confronti degli Enti locali.