

## **Progetto Governance delle Risorse Umane-Modelli Innovativi**

Attività dirette al rafforzamento degli Uffici addetti alle politiche e alla gestione del personale delle Amministrazioni degli Enti Locali delle Regioni Obiettivo 1, dell'Abruzzo e del Molise attraverso l'assistenza organizzativa

### **FORUM EUROPEO DELLE DIREZIONI DEL PERSONALE Modelli di direzione e politiche di gestione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione europea**

Cagliari - Chia Laguna  
28-30 giugno 2006  
✧

**Sessione Parallela  
29 giugno 2006**

**Analisi comparata dei principali processi di HRM  
nel Regno Unito, Francia, Italia**

Sviluppo Carriere

**“Sostegno e coordinamento ai processi di mobilità nelle pubbliche  
amministrazioni del Mezzogiorno”**

Maria Rosa Casuale

Formez

Responsabile Progetto

“Sostegno e coordinamento ai processi di mobilità nelle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno”



## Indice

Analisi del contesto.....	3
Finalità e obiettivi del progetto.....	6
Metodologia e ipotesi di lavoro.....	7
Destinatari.....	9
Risultati attesi.....	9

## Analisi del contesto

In un contesto di innovazione delle amministrazioni pubbliche e di crescente autonomia gestionale conferita agli enti locali, le **politiche di gestione delle risorse umane** assumono un ruolo fondamentale nel più ampio processo di riorganizzazione strategica che sta interessando negli ultimi anni il comparto pubblico .

Tra i compiti istituzionali che le amministrazioni sono chiamate a rispettare, la Programmazione triennale dei fabbisogni e la rideterminazione delle dotazioni organiche rappresentano il principale riferimento politico, organizzativo e gestionale volto a garantire una migliore allocazione e redistribuzione delle risorse umane.

La necessità di acquisire personale competente e specializzato, come primo elemento per affrontare il **processo di riforma interno alle P.A.**, si scontra tuttavia con un contesto di ristrettezza economica e con un regime vincolistico che esclude la possibilità di procedere a nuove assunzioni.

Per rispondere con efficienza, efficacia ed economicità a queste esigenze, le pubbliche amministrazioni si trovano oggi a dover puntare su un processo di regolamentazione dei rapporti di lavoro che passi attraverso la **valorizzazione delle professionalità e la riqualificazione del personale in organico**.

In questo senso, l'**istituto della mobilità del personale** sta assumendo, negli ultimi anni, un ruolo centrale nel processo di razionalizzazione dell'organizzazione pubblica e di adeguamento delle esigenze istituzionali delle amministrazioni.

Da sempre tipologia contrattuale al servizio delle richieste del singolo lavoratore, le recenti indicazioni normative e finanziarie invitano le pubbliche amministrazioni a fare dell'istituto della mobilità uno strumento di gestione delle risorse umane interno alle stesse, al fine di riuscire ad attivare "passaggi diretti" o "procedure di ricollocamento del personale" che rispondano alle necessità strategiche dell'amministrazione, prime fra tutte il trasferimento (soprattutto dalle Regioni agli Enti Locali) di funzioni e, quindi di personale, previsto dal decentramento amministrativo e il ridisegno organizzativo legato al processo di privatizzazione ed esternalizzazione di molti servizi pubblici.

La mobilità è inoltre fortemente legata alle procedure di reclutamento in quanto vige per gli enti *il criterio del previo esperimento delle procedure di mobilità*, ovvero l'obbligo di avviare misure di razionalizzazione interna del personale prima di procedere ad eventuali assunzioni.

A differenza degli altri strumenti di gestione delle risorse umane, la mobilità consente, infatti, di rispondere ad alcune esigenze fondamentali, quali il contenimento della spesa pubblica complessiva promuovendo una migliore allocazione del personale già in servizio; la possibilità di favorire l'incontro fra le necessità espresse dai dipendenti (**mobilità per esigenze individuali o familiari**) e le esigenze operative delle amministrazioni pubbliche (**esuberanti o carenze di personale**).

Il **quadro normativo**, che regola le varie fattispecie, ha subito nell'ultimo periodo alcune modifiche che, in linea con il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro del personale pubblico, ne hanno adattato contenuto e finalità.

Il principale riferimento legislativo è costituito dal D. lgs. 165 del 2001 che, disponendo le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, disciplina le diverse forme di mobilità, rimandando alla contrattazione collettiva la definizione eventuale dei criteri e delle modalità.

Nello specifico si può distinguere tra diverse tipologie di mobilità a seconda che si attui all'interno della stessa amministrazione o tra amministrazioni differenti.

La **mobilità interna** prevede esclusivamente una modifica concernente la sede di lavoro senza che si verifichi un mutamento nel rapporto di dipendenza del lavoratore. Quando invece il trasferimento riguarda due distinte amministrazioni o enti pubblici, si realizza una **mobilità esterna**, la quale comporta un cambiamento del datore di lavoro ed un conseguente inserimento nei ruoli di un'altra amministrazione.

Nei casi in cui la mobilità avviene a seguito di una manifestazione di volontà del dipendente, si tratta di **mobilità volontaria** (art. 30 del d.lgs. 165/01).

Altre forme particolari di mobilità 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) o, ancora, la mobilità verso il settore privato (art.23-bis d.lgs. n.165/2001).

Infine la mobilità per eccedenza di personale (artt. 33, 34 e 34 bis del d.lgs. 165/2001), la mobilità connessa al trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali (art. 31 d.lgs. 165/2001 – l. 59/97 – d.lgs 112/98), la mobilità nella legge finanziaria 311/2004.

Un quadro così articolato e una potenziale ampia scelta tra le varie tipologie del contratto, si scontra tuttavia con una **realtà organizzativa** poco incline ad avviare procedure di mobilità.

Le amministrazioni registrano, allo stato attuale, difficoltà nel programmare i fabbisogni di personale, nel reclutare persone competenti a causa del blocco delle assunzioni, nel favorire una migliore allocazione delle risorse interne attraverso una logica di efficacia, efficienza ed economicità, in un parola, difficoltà nel rispondere al mandato istituzionale di cui sono incaricate.

Non si tratta solo di una questione prescrittiva, ovvero di “applicazione della norma”. Ciò che appare evidente è che la mobilità porta con sé una fenomenologia ampia e complessa, che spinge ad indagare sulla discrasia che si crea tra le finalità espresse dal legislatore, le necessità organizzative delle amministrazioni pubbliche, i comportamenti e gli *habits* dei dipendenti e l'effettivo utilizzo di tale strumento.

E' dunque in questo contesto che si inserisce il presente **progetto di ricerca** che vuole analizzare *in che modo e in quale misura* le amministrazioni pubbliche si avvalgono dell'istituto della mobilità, fatta salva la consapevolezza che i tempi di adeguamento dei comportamenti e delle culture interne vanno ben oltre la data di approvazione di una legge.

Il momento si presenta quanto mai opportuno vista la crescente attenzione rivolta alla mobilità dalle leggi finanziarie del governo e dalle recenti direttive emesse dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Di ultima data sono lo stanziamento di un **Fondo per agevolare la mobilità** da parte della legge finanziaria per il 2006, L. 266/2005 (art. 1, commi 228 e 229)<sup>1</sup>, nonché le disposizioni contenute nella recente **legge 9 marzo 2006, n. 80** “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione” che all'art. 9 prevede l'istituzione di una banca dati informatica, ad adesione volontaria, volta ad agevolare l'attuazione del previo esperimento delle procedure di mobilità e la razionale distribuzione dei dipendenti tra le pubbliche amministrazioni.

---

<sup>1</sup> Il fondo, pari a 20 milioni di euro, sarà destinato alle amministrazioni che attuino la mobilità di personale non dirigenziale mediante avvisi, bandi o finalizzata all'acquisizione di dipendenti eccedentari specificamente per la copertura di sedi che presentino vacanze di organico superiori al 40%. E' la prima volta che una legge finanziaria stanziava apposite risorse per favorire l'utilizzo della mobilità e, al proposito, il Dipartimento della Funzione Pubblica – UPPA, in accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha inviato il 10 maggio c.a. una lettera a tutte le amministrazioni dello Stato invitandole a presentare i dati e le informazioni necessarie per usufruire di tale misura. L'attribuzione delle risorse è rinviata ad un decreto del MEF e ad una preventiva istruttoria che provvederà ad acquisire informazioni circa le dotazioni organiche delle amministrazioni interessate, la consistenza del personale in servizio e il tasso di vacanze di organico presente in ciascuna realtà.

I tentativi e le manovre per diffondere e migliorare l'utilizzo di uno dei principali strumenti di gestione delle risorse umane a disposizione delle pubbliche amministrazioni, si muovono quindi su più livelli.

Eppure sappiamo che le norme non sono sufficienti a guidare un processo di riforma e cambiamento e che, allo stato attuale, i dati presenti sulla mobilità sono pochi e disarticolati.

Gli unici dati disponibili sono quelli presentati dall'**Annuario 2005 dell'Istat** nel quale viene presentata un'indagine volta a misurare l'ampiezza e l'intensità della mobilità dei dipendenti dei ministeri, delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano correlandole, oltre che a variabili strutturali dei rispondenti (età, genere, titolo di studio, posizione economica,...), anche alle norme che in questi anni hanno riformato le strutture organizzative e le modalità di regolazione dei rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni.<sup>2</sup>

Pur nella diversità dei presupposti metodologici utilizzati dall'Istat (comprese le definizioni delle varie forme di mobilità) rispetto a quelli che interesseranno la presente ricerca, può essere interessante riportare alcuni risultati emersi dall'indagine campionaria, risultati che, occorre precisare, sono inferibili all'intera popolazione di riferimento (tutti i dipendenti dei ministeri, delle regioni e delle due province autonome di Trento e Bolzano, con contratto a tempo determinato e indeterminato in servizio al 31-12-2001).

Su 73.378 dipendenti regionali intervistati, il 70% ha sperimentato una forma di mobilità nel corso della propria carriera. I dipendenti che hanno dichiarato almeno un cambiamento di posizione economica negli anni intercorsi tra il 1992 e il 2002 (mobilità verticale) rappresentano complessivamente il 50,8%. Solo il 13% è stato interessato da casi di mobilità orizzontale esterna, mentre più del doppio (28%) sono stati i dipendenti che hanno sperimentato casi di mobilità orizzontale interna. Infine abbastanza modesta la percentuale di coloro che hanno effettuato cambiamenti di comune della sede lavorativa (mobilità territoriale) pari a circa il 16% dell'universo considerato.

Il confronto tra i dati della mobilità dei dipendenti regionali con la mobilità dei dipendenti dei ministeri, mostra una differenza rilevante tra i due insiemi, laddove i primi mostrano complessivamente una maggiore mobilità rispetto ai colleghi statali in corrispondenza di tre della quattro forme di mobilità

---

#### <sup>2</sup> **NOTA METODOLOGICA:**

L'Istat svolge un'indagine con disegno campionario a stadio stratificato con selezione delle unità con probabilità uguali e senza reimmissione, allo scopo di produrre stime di proporzioni e del numero relativo dei dipendenti interessati dalle varie forme di mobilità. L'universo considerato valido ai fini dell'indagine è costituito da **73.378** dipendenti di regioni e province autonome e da **219.048** dipendenti dei Ministeri con contratto a tempo determinato e indeterminato, in servizio al 31-12-2001. Anche se la rilevazione è stata condotta su un campione di **2.039** unità, i risultati sono riferiti all'intera popolazione di riferimento.

Il **questionario** è stato somministrato direttamente al campione dei dipendenti mediante interviste telefoniche (tecnica CATI – Computer Assisted Telephone Interview) effettuate in orario d'ufficio e nelle rispettive sedi di lavoro da intervistatori appositamente formati. I dipendenti, selezionati per l'intervista tramite archivio del personale fornito dai rispettivi enti, sono stati preventivamente informati sugli obiettivi e i contenuti dell'indagine mediante lettera fac-simile dell'intervista. Il questionario è costituito da tre sezioni: la prima volta a ricostruire la carriera lavorativa del dipendente a partire dalla prima assunzione per giungere alla situazione attuale (1 giugno 2002 – data di riferimento della rilevazione); la seconda raccoglie sia i dati sulle quattro forme di mobilità rilevate dal 1992 al 2002 sia le modalità e i motivi che hanno indotto eventi di mobilità; infine la terza sezione rileva valutazioni espresse dai dipendenti sul percorso professionale seguito durante la propria carriera lavorativa.

Per quanto riguarda le definizioni di mobilità, l'Istat ha utilizzato una classificazione convenzionale che distingue la mobilità nelle seguenti forme: a) mobilità verticale, caratterizzata dalla variazione della posizione economica; b) **mobilità orizzontale esterna**, se varia l'amministrazione di appartenenza; c) **mobilità orizzontale interna**, se, pur continuando il dipendente ad appartenere alla medesima amministrazione, varia l'unità organizzativa di primo livello alla quale egli è assegnato; d) **mobilità territoriale**, in caso di cambiamento del comune in cui è localizzata l'amministrazione nella quale presta servizio il dipendente.

Confrontando questa breve premessa con la parte dedicata alla metodologia che verrà utilizzata nel presente progetto di indagine, emerge come il disegno di ricerca, la costruzione del campione e le stesse definizioni di mobilità utilizzate dall'Istat siano abbastanza differenti. Ne deriva che lo stato dell'arte tracciato dall'indagine statistica possa essere difficilmente considerato un punto di partenza per la nostra indagine o viceversa un parametro di riferimento per un'eventuale comparabilità dei dati.

considerata (mobilità verticale 51% *vs.* 29%, mobilità orizzontale esterna 13% *vs.* 6% ed interna 28% *vs.* 12%).

L'unica forma di mobilità in cui la quota di dipendenti ministeriali supera quella dei dipendenti di regioni e province è quella territoriale (22% *vs.* 16%) per la quale si registra la medesima direzione del flusso migratorio orientata prevalentemente verso Sud e Isole (il 34% dei dipendenti ministeriali e il 38% dei dipendenti di regioni e province).

Si tratta, come anticipato, di un'indagine che parte da presupposti metodologici differenti e che presenta dati parziali e fermi al 2002.

Per rispondere, dunque, ad una generale carenza di informazioni strutturali e per avvalorare l'importanza che assume oggi l'istituto della mobilità, il **Dipartimento della Funzione Pubblica – UPPA** ha incaricato il **Formez** di svolgere un'indagine, nell'ambito del progetto “Sostegno e coordinamento dei processi di mobilità nelle amministrazioni pubbliche del Mezzogiorno”, sull'utilizzo della mobilità presso ministeri, enti pubblici, agenzie fiscali, regioni ed enti locali.

Lo scenario presentato può rappresentare quindi un punto di partenza per la presente ricerca che, considerando l'importanza della mobilità come concreta alternativa per acquisire nuove risorse umane senza dover ricorrere ad un reclutamento esterno, punterà inoltre a supportare le amministrazioni pubbliche nel processo di cambiamento istituzionale e organizzativo che le chiama a procedere ad un rinnovamento delle metodologie e delle tecniche di gestione del personale.

## Finalità e obiettivi del progetto

La ricerca ha come finalità quella di raccogliere dati completi e aggiornati sulle diverse forme di mobilità in atto presso le amministrazioni, sugli strumenti utilizzati per realizzarla, sulla consistenza effettiva del fenomeno e sui problemi incontrati.

A partire da una ricognizione sull'utilizzo della dotazione organica e dei metodi di programmazione di fabbisogno del personale, l'indagine mira a favorire l'utilizzo e la diffusione della mobilità, quale strumento che si inserisce perfettamente nell'ambito delle attuali politiche di razionalizzazione e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

**Gli obiettivi generali** saranno:

- raccogliere informazioni generali sulle amministrazioni oggetto di indagine relativamente alle pratiche e ai contenuti della pianificazione dei fabbisogni di personale
- verificare il concreto utilizzo di procedure di mobilità interna ed esterna
- indagare sulle caratteristiche della domanda di mobilità, distinguendo tra quella richiesta dai dipendenti e quella proveniente dalle amministrazioni stesse
- misurare il *gap* tra domanda/offerta di mobilità presenti all'interno delle amministrazioni pubbliche
- individuare elementi di criticità e vincoli che rallentano o impediscono la diffusione di procedure di mobilità

**Gli obiettivi specifici** consisteranno nel:

- rilevare le eccedenze e le carenze presenti in ogni singola sede intervistata
- rilevare la presenza e il numero di procedure di mobilità avviate per ricoprire posizioni vacanti o ridurre eccedenze di personale
- indagare sulle posizioni ricoperte attraverso spostamenti di sede o con personale proveniente da altre regioni
- favorire l'*overlap* tra domanda e offerta di percorsi di mobilità e di reclutamento interno di nuove professioni

- fornire elementi conoscitivi e informativi aggiornati alle p.a. in materia di mobilità del personale
- supportare il processo di applicazione della mobilità attraverso percorsi formativi e assistenza tecnica
- osservare i “fattori umani” della mobilità, i comportamenti, le aspettative e le resistenze dei dipendenti pubblici nei confronti di questo strumento

## Metodologia e ipotesi di lavoro

Partendo dall'assunto che l'istituto della mobilità si presenta come un valido strumento per rispondere con opportuna flessibilità alle esigenze istituzionali delle amministrazioni, l'ipotesi principale della ricerca è che, se adeguatamente programmata e gestita, la mobilità può favorire una migliore allocazione del personale in organico nonché una più vantaggiosa distribuzione delle competenze.

Inoltre, nell'ipotesi che il presupposto per raggiungere questi obiettivi sia quello di realizzare una efficace dotazione organica e una programmazione dei fabbisogni di personale altrettanto coerente, la mobilità può servire a ridurre quelle *asimmetrie informative* che caratterizzano oggi la maggior parte delle amministrazioni pubbliche.

Dal punto di vista organizzativo non è raro infatti che alcuni enti abbiano personale in esubero e che altri, viceversa, soffrano di carenze di personale. In questi casi non si tratta di “spostare” passivamente risorse umane da un posto ad un altro, ma le eccedenze o le insufficienze di personale sono uno dei malesseri organizzativi ai quali la mobilità può dare risposta.

Lontano dall'essere considerato solo un istituto contrattuale o un obbligo per i dipendenti, occorre trovare gli strumenti organizzativi che aiutino i soggetti a guardare alla mobilità come un'opportunità anche quando non scelta direttamente da loro.

L'unica strada per sostenere le amministrazioni in questo processo di rinnovamento e cambiamento istituzionale, è quella di osservare come le pubbliche amministrazioni recepiscono le direttive sulla mobilità e indagare su quali misure adottano per realizzare un migliore impiego delle proprie risorse umane.

Nella sua fase empirica il percorso metodologico utilizzerà diverse tecniche di indagine, con la raccolta di dati sia quantitativi che qualitativi.

Sarà predisposto un **questionario strutturato** con specifiche sezioni volte a raccogliere

- informazioni di carattere generale sull'amministrazione, sulle attività, le metodologie e i tempi di attuazione di procedure di mobilità in relazione soprattutto alle carenze/eccedenze di personale rilevate in sede di dotazione organica o programmazione dei fabbisogni
- informazioni sull'avvio di procedure di mobilità interna (anno 2004-2005)
- informazioni sull'avvio di procedure di mobilità esterna (anno 2004-2005)

Data la specificità delle informazioni richieste il questionario dovrà essere compilato dai Responsabili dell'Ufficio Personale di ogni singola amministrazione preventivamente informati dei contenuti e delle finalità della ricerca da una lettera del DPF – UPPA.

In parallelo sarà avviata una **ricerca antropologica** commissionata al Dipartimento di Studi Glottoantropologici dell'Università La Sapienza di Roma, con l'obiettivo di indagare sui fattori prevalenti che incidono sulle aspettative e i comportamenti dei dipendenti pubblici rispetto al tema della mobilità. Verranno svolte osservazioni partecipate e studi di caso su un campione ristretto di amministrazioni pubbliche.

Infine sarà svolta un'analisi ed un'elaborazione statistica dei dati raccolti che punterà ad avvalorare o confutare le ipotesi di lavoro.

## Destinatari

Poiché lo scopo principale della mobilità consiste nel favorire “passaggi” di personale tra uffici, enti e/o zone geografiche differenti, i destinatari dell'indagine saranno i Ministeri, gli Enti pubblici non economici, le Agenzie fiscali, le Regioni, le Province e i Comuni con più di 50.000 abitanti.

Un tale universo di riferimento, fornendo una panoramica generale del fenomeno e garantendo una migliore comparabilità dei dati, si presterà a migliorare la conoscenza della mobilità e a favorire l'adozione di politiche ed interventi *ad hoc*.

## Risultati attesi

I risultati attesi al termine della ricerca sono:

- stato dell'arte dell'utilizzo dell'istituto della mobilità nelle pubbliche amministrazioni italiane
- maggiore consapevolezza nelle singole amministrazioni delle forme di mobilità e delle procedure da attuare secondo la legislazione più recente.
- maggiore conoscenza delle opportunità offerte dall'istituto della mobilità e, in particolare, della mobilità volontaria come strumento di reclutamento interno delle risorse umane
- raccolta dati e scheda anagrafica per ogni singola amministrazione
- percorsi di accompagnamento e assistenza per le amministrazioni che richiedono un supporto per l'avvio di procedure di mobilità
- banca dati on-line per la raccolta di richieste e/o disponibilità di mobilità da parte dei dipendenti della stessa amministrazione o di amministrazioni diverse

**Responsabile Convenzione DFP-UPPA**

Dott. ssa Simonetta Pasqua

**Responsabile progetto Formez**

Casuale Maria Rosa

**Responsabile progetto Formez**

Giada Giannetti,

**Ricercatori**

Barbetta Giacomo

Cortese Caterina

Nardoni Daniele

[progettomobilita@formez.it](mailto:progettomobilita@formez.it)

Tel. 06.86892286