

Risorse Umane

RU

6 - 2022

NOVEMBRE -
DICEMBRE

nella pubblica amministrazione

NEW!



il Personale channel: ogni mese una videolezione

**Le dinamiche
organizzative in essere
nella PA e l'impatto
del CCNL**

NEW!

Accademia

- PNRR: M5 – Inclusion e coesione, C1 – Politiche per il lavoro: le capacità di attuazione del sistema amministrativo italiano

Sanità

- Il ruolo della conoscenza nella direzione generale
- L'ordine di servizio

IL NUOVO CCNL SANITÀ

Commento alla nuova disciplina per il personale del comparto

Dicembre 2022 - Codice 88.916.6151.7
F.to 17x24 - Pag. 412 - € 49.00

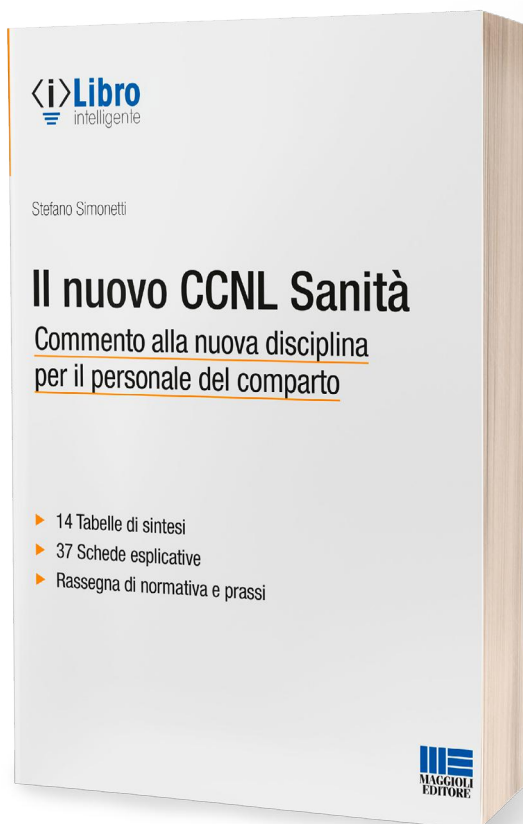
In data 2 novembre 2022 ARAN e le parti sindacali hanno definitivamente sottoscritto il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del Comparto Sanità per il triennio 2019-2021.

Il CCNL si caratterizza per numerose e rilevanti innovazioni concernenti aspetti salienti del trattamento normo-economico del personale. È stata innanzitutto operata una revisione del sistema di classificazione del personale, prevedendo cinque aree di inquadramento ed accogliendo la recente innovazione legislativa di un'area di elevata qualificazione.

A completamento del sistema di classificazione, è stata prevista una rivisitazione del sistema degli incarichi, che ne ha aumentato la rilevanza, basandolo sui principi di maggiore responsabilità e di impegno realmente profuso, di valorizzazione del merito e della prestazione lavorativa, finalizzati a promuovere lo sviluppo professionale, mediante il riconoscimento dell'autonomia operativa per una efficace organizzazione aziendale.

È stato delineato, inoltre, un nuovo regime delle progressioni economiche orizzontali prevedendo "differenziali economici di professionalità" (DEP), da intendersi come incrementi stabili del trattamento economico finalizzati a remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle attribuzioni proprie dell'area di classificazione.

Rilievo assume, infine, la nuova disciplina del lavoro a distanza nelle due tipologie di lavoro agile, previsto dalla legge 81/2017, e di lavoro da remoto, che sostituiscono la precedente tipologia del telelavoro.



iLibro

L'acquisto dell'opera include l'accesso alla versione digitale iLibro, che permette: • la consultazione online; • l'utilizzo del motore di ricerca per parola e concetti all'interno del volume; • il collegamento diretto alla normativa (sempre aggiornata e in multivigenza), alla prassi e alla giurisprudenza citate nel testo.



STEFANO SIMONETTI

Esperto di organizzazione e gestione del personale, è autore di numerose pubblicazioni in materia e svolge da più di 20 anni docenze in corsi di formazione e aggiornamento presso aziende sanitarie, università e istituzioni di formazione pubbliche e private. Già negoziatore ARAN, ha partecipato alla stesura e alla negoziazione di circa 15 contratti collettivi relativi al Comparto del Servizio sanitario nazionale e ha ricoperto per 14 anni il ruolo di direttore amministrativo di aziende sanitarie in Toscana e nel Lazio.

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


**MAGGIOLI
EDITORE**

Trovare e selezionare talenti

di Renato Ruffini

Dopo decenni di blocco degli organici finalmente si sta assistendo a nuove importanti immissioni di personale, c'è chi prevede 500.000 persone nei prossimi anni. Tutto ciò ha finalmente indotto molti operatori del settore ed opinion makers a preoccuparsi circa l'efficacia dei processi di assunzione del personale, vale a dire della capacità dei processi di reclutamento e selezione di scegliere le persone effettivamente più brave e motivate.

Di conseguenza da qualche anno ci si chiede come attirare i talenti e come fare selezioni efficaci. Il tema non è né banale né semplice da risolvere.

Per attrarre talenti occorre in primo luogo chiedersi cosa la pubblica amministrazione può oggettivamente offrire a chi entra nei suoi ranghi. Un diplomato o un laureato brillante cosa cerca quando fa la domanda di lavoro? Fondamentalmente possiamo pensare che abbia due obiettivi fondamentali. Il primo è quello di trovare un tipo di lavoro che soddisfi le sue vocazioni o aspirazioni professionali. Il secondo quello di trovare un lavoro che gli dia soddisfazioni economiche, magari non subito ma in prospettiva, con l'idea, logica, che tanto più mi impegno oggi tanto più otterrò in futuro.

Nel primo caso, quello diciamo "vocazionale", la prima osservazione da fare è che nella maggioranza dei casi la scelta è fatta non quando si cerca il lavoro ma prima, quando si sceglie gli studi da seguire. Se faccio medicina, scienze infermieristiche, ricerca, è molto probabile che la pubblica amministrazione attiri i talenti, per un motivo molto semplice: è sostanzialmente monopsonista nello specifico mercato del lavoro, poiché in Italia le strutture sanitarie sono in quantità significativa pubbliche così come le università e molti centri di ricerca. Ma se faccio altre tipologie di studi dove il mercato del lavoro è principalmente fatto di soggetti privati, allora sarà molto difficile attirare i neolaureati brillanti. Chi fa giurisprudenza, economia o ingegneria molto probabilmente non vede nelle istituzioni pubbliche un possibile datore di

lavoro futuro poiché saranno molto più visibili e attrattive grandi imprese, studi professionali, società di consulenza. Tutto questo è dovuto anche al fatto che queste organizzazioni sono facilmente individuabili mentre una singola amministrazione pubblica non ha molta visibilità e magari è anche vittima di pregiudizi generali. Se parliamo di soddisfazione economiche il problema di attrazione dei talenti è anche peggiore.

I vincoli economici agli stipendi ed alle progressioni di carriera nella p.a. sono infatti strutturalmente molto forti e non è pensabile che la p.a. possa usare, neppure in futuro, la leva economica in modo incisivo. È probabile che gli stipendi nel pubblico, soprattutto nei livelli bassi e medi, siano piuttosto competitivi rispetto al settore privato, ma il mercato del lavoro pubblico è molto più “statico” di quello privato. È quindi più difficile e più lento il percorso relativo agli incrementi retributivi ed alle carriere e comunque il pubblico avrà sempre dei tetti retributivi che ovviamente non esistono nel settore privato. Certamente si possono pensare strumenti particolari per velocizzare le carriere; tuttavia, i vincoli del settore pubblico sono strutturali e insiti nella natura stessa di pubblica amministrazione e le soluzioni che si possono trovare potranno essere solo particolari e non generalizzabili.

Da queste brevi considerazioni si capisce che prima ancora di attrarre talenti occorre fare in modo che l'amministrazione pubblica riesca ad attivare efficaci processi di reclutamento per fare in modo che chi presenta la domanda ad un concorso pubblico voglia un lavoro che gli consenta di crescere e svilupparsi come persona e non un “posto” alla Checco Zalone, che gli dia il necessario reddito senza reale interesse rispetto al lavoro da fare.

Su questo aspetto, fondamentale per fare selezioni efficaci, forse si ragiona ancora troppo poco. È necessario che chi si presenta al concorso siano solo coloro che sono realmente interessati ad uno specifico lavoro e/o carriera e non al mero posto. Attivare questi processi di reclutamento non è tuttavia banale e necessita di uno sforzo congiunto.

In primo luogo è necessario che ci sia un rapporto più profondo e strutturale tra università e pubbliche amministrazioni. Oggi poche università hanno percorsi accademici dedicati alla pubblica amministrazione e i pochi che ci sono dovrebbero essere più organici con la p.a., in altri termini dovrebbero essere coprogettati e dovrebbero essere adeguatamente valorizzati nei percorsi di accesso alla p.a., secondo le più opportune modalità (titoli di preferenza, meccanismi di formazione/lavoro, eccesso privilegiato ad alcuni ruoli, ecc.).

In secondo luogo sarebbe utile che la p.a. facesse una comunicazione istituzionale continua e più efficace volta non solo a comunicare i posti disponibili ma anche l'immagine e la reputazione della p.a. Per esempio recentemente è stato varato il portale inPa. Operazione meritoria, quella di mettere la comunicazione dei concorsi in un unico portale, tuttavia questo portale assomiglia ad una gazzetta ufficiale elettronica, ad un'ostica banca dati, piuttosto che ad un portale di servizio per chi si vuole candidare a diventare un dipendente pubblico. Forse un po' più di coraggio e fantasia non sarebbero guastati. Un portale del genere sarebbe utile

per fare capire cosa vuol dire lavorare nella p.a., i vantaggi e i limiti, orientando le scelte dei candidati.

Infine è necessario che non si comunichi il posto ma il lavoro, vale a dire che le amministrazioni siano più attente ad attivare le selezioni dei candidati sulla base di job profile ben specificati e non sulla base di profili professionali assolutamente generici e vuoti. Spesso quando si fanno i concorsi neppure l'amministrazione sa con certezza che lavoro andrà a fare il vincitore.

Quest'ultimo elemento collega il tema del reclutamento a quello della selezione del personale. Anche sulle tecniche di selezione c'è ancora molto da fare, ma fortunatamente qualcosa da un paio di anni si sta muovendo bene o male.

È ormai opinione diffusa, infatti, che effettuare la selezione verificando solo le conoscenze di carattere giuridico e tecnico possedute dai candidati non sia più adeguato. Ad esse occorre aggiungere in modo esplicito e strutturato anche la valutazione delle attitudini e delle capacità dei candidati, le c.d. soft skill. In altri termini si ritiene necessario che in sede di concorsi vengano valutate le "competenze" dei candidati. Il concetto di competenza possiamo definirlo in linea di massima come l'insieme delle conoscenze, capacità e attitudini connesse a prestazioni di livello elevato dato un determinato contesto organizzativo. In questo senso la selezione basata sulle competenze consente (almeno in teoria) di rispondere all'esigenza di individuare persone professionalmente adeguate ad assolvere determinati ruoli all'interno delle organizzazioni, poiché si orienta a verificare la capacità di agire e decidere in un determinato contesto, basata su un insieme di capacità, attitudini ed esperienze del candidato. La valutazione delle sole conoscenze è al contrario "monca" poiché date le conoscenze non è detto che il candidato abbia poi la capacità di applicarle nel concreto contesto organizzativo. Ne consegue che questa valutazione relativa alla capacità effettiva del candidato di affrontare il contesto che lo aspetta è lasciata alla libera valutazione dei commissari di concorso nella fase di colloquio finendo inevitabilmente per essere soggetta ai diversi bias di cui sono portatori i commissari stessi.

La consapevolezza di quanto sopra è oggi maturata diffusamente (anche se chi scrive assieme ad alcuni colleghi già aveva cominciato a parlarne oltre 20 anni fa¹) e negli ultimi anni è stata oggetto di interessanti interventi. In particolare la legge 7 agosto 2015, n.124 ("Legge Madia di riforma della PA"), e nello specifico l'articolo 17 – Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche – ha previsto, tra i diversi principi di delega, un approccio al governo delle risorse umane basato sulla "rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici". In relazione a ciò successivamente l'Aran e la Funzione pubblica, nel novembre 2017 ha pubblicato una ricerca sui Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA, nel quale riportava

(1) Si veda in proposito G. REBORA, R. RUFFINI, *La gestione del personale negli enti locali*, in Il Sole 24 Ore editore, Milano, 2004.

una riflessione sui diversi modelli di definizione di competenza nella p.a. e della loro rappresentazione attraverso “profili professionali”.

Con il PNRR il tema delle selezioni è entrato tra i principali punti di attenzione per la riforma della pubblica amministrazione. Anzitutto, preliminarmente, e in modo trasversale a tutte le missioni del PNRR, per favorire il rinnovamento della PA, l'accesso è considerato come un fattore centrale per rimuovere gli ostacoli alla ripresa economica. Inoltre, essendo le risorse umane delle PA inquadrare in termini di disallineamento tra competenze disponibili e richieste, vi sono due bisogni a cui rispondere: favorire nuovi e moderni profili professionali e velocizzare le procedure concorsuali. Nel dettaglio, gli obiettivi assunti sono i seguenti (PNRR, 2021, p. 48):

- rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze;
- potenziare i sistemi di preselezione;
- costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza;
- progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone;
- disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano.

Per rispondere a questi obiettivi, il Piano prevede l'istituzione di un portale per il reclutamento nelle Amministrazioni centrali e l'individuazione di canali alternativi a quello concorsuale per l'accesso al lavoro pubblico, tramite programmi dedicati ad elevati profili professionali e accordi con le università (le lauree “abilitanti”).

Il secondo ambito dove il tema degli accessi è trattato è la componente 1 della missione 1 del PNRR denominata “*digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*”. Questo ambito non introduce ulteriori elementi nell'impianto precedente ma ne dettaglia modalità, tempi e risorse.

Inoltre, l'accesso risulta strettamente connesso al miglioramento delle competenze: si prevede la definizione strategica dei profili professionali, migliorando in modo sinergico la formazione e le competenze tecniche, gestionali e digitali. Operativamente si dispone tra l'altro:

- il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA);
- l'offerta di corsi online per il reskilling e l'upskilling del capitale umano;
- la promozione “comunità di competenze” (Community of Practice) per dirigenti finalizzate a sviluppare e contaminare best practices all'interno della PA in modo trasversali alle amministrazioni su specifiche tematiche rilevanti.

Da questo punto di partenza si sono poi prodotti vari interventi legislativi orientati al tema dell'accesso alla p.a. Il primo è stato il d.l. 80/2021 “Disposizione per il reclutamento del personale nel PNRR”, che ha introdotto varie misure per il reclutamento. Queste misure sono state poi consolidate con il d.l. n. 36 del 30 aprile 2022, che cristallizza alcune novità in materia di personale per l'attuazione del PNRR, tra cui la possibilità di definire profili di competenza durante la pianificazione del fabbisogno² e la centralizzazione delle procedure di assunzione

(2) L'art. 6-ter del d.lgs. 150/2001 inserito dal decreto legge in oggetto, in particolare, sancisce sostanzialmente l'esigenza di definire profili di competenza già in sede di definizione dei fabbisogni di personale. Il testo normativo è infatti il seguente: 1. Con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro

attraverso il Portale Unico del Reclutamento, che assume così un ruolo centrale. Le PA, sia centrali che locali, dal 1° novembre 2022 dovranno assumere personale, sia a tempo determinato ed indeterminato, attraverso questo portale, sul quale verranno pubblicati anche i bandi di concorso. Operativamente, il decreto prevede che per l'assunzione del personale non dirigenziale, siano utilizzate modalità semplificate (in cui è prevista *almeno* una prova scritta e una prova orale), con il supporto di strumenti informatici e digitali, al fine di ridurre i tempi. I contenuti di ciascuna prova sono stabiliti dalle singole amministrazioni responsabili dello svolgimento delle procedure, le quali adottano la tipologia selettiva più adatta alla tipologia dei posti messi a concorso, prevedendo che per l'assunzione di profili specializzati, oltre alle competenze, siano valutate le esperienze lavorative pregresse e pertinenti. Le stesse amministrazioni possono prevedere che nella predisposizione delle prove le commissioni siano integrate da esperti in valutazione delle competenze e selezione del personale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Da questo breve *excursus* normativo si delinea un disallineamento tra le missioni stabilite dal PNRR e lo stato attuale dell'accesso al pubblico impiego: il PNRR ha l'obiettivo di riformare l'accesso, orientandosi sui principi di competenza. Tuttavia, le disposizioni normative, seguendo la necessità di velocizzare i tempi, si orientano maggiormente sulla razionalizzazione delle prove.

Più recentemente, comunque, in attuazione dei succitati decreti, sono stati pubblicati due documenti che operano nel senso di sviluppo di sistemi di selezione del personale basati sulle competenze. Il primo è dato dalle Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche, pubblicato sulla G.U del 14 settembre 2022. Il documento enfatizza non poco l'esigenza di disporre di profili di competenza e nel suo sviluppo richiama molte delle esperienze che negli ultimi due anni sono stati oggetto di discussione tra gli specialisti.

Il secondo documento è dato dalle linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica preparate dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), adottate con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione. Normativamente, le linee guida si basano sull'art. 28-*bis* del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.l. 80/2021, che specifica che nelle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza – in aggiunta all'accertamento delle conoscenze – i bandi definiscano gli ambiti di competenza da valutare e prevedano la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, definite secondo metodologie e

per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, anche con riferimento ai fabbisogni prioritari o emergenti e alla definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione e relative anche a strumenti e tecniche di progettazione e partecipazione a bandi nazionali ed europei, nonché alla gestione dei relativi finanziamenti.

standard riconosciuti. Da qui l'esigenza di disporre di linee guida che indirizzino le diverse amministrazioni e ne ispirino i regolamenti. Le linee guida danno indicazioni di carattere generale per potere effettuare una selezione efficace dei dirigenti orientata sulle competenze. In primo luogo definiscono un "Modello di competenze dei dirigenti della PA italiana", composto da 15 competenze che costituisce il punto di riferimento fondamentale per la selezione e la gestione del personale dirigente. Queste competenze derivano da un'analisi precedentemente svolta dalla SNA e si riferisce in particolare alle amministrazioni centrali, pur avendo validità di carattere generale. Lo strumento di selezione evidenziato dalle linee guida è l'assessment center, al cui interno si applicano varie tecniche con l'ausilio di assessor specializzati. Si tratta di uno strumento assai utile poiché strutturato e internazionalmente riconosciuto, ma anche molto articolato e costoso in termini economici e di tempo (soprattutto se pensiamo a concorsi numerosi). In relazione allo sviluppo di tecniche di selezione specialistiche all'interno di un percorso di assessment variamente progettato, si pone il problema di avere soggetti professionalmente preparati allo scopo. In relazione a questo le linee guida si sono poste il problema della composizione delle commissioni, evidenziando l'esigenza di soggetti dotati di specifiche professionalità (psicologi del lavoro o esperti di risorse umane adeguatamente formati). Al momento le disposizioni normative riguardanti i concorsi non sono del tutto allineate alle logiche dell'assessment center. Appare necessario che gli enti (almeno quelli dotati di autonomia) definiscano il loro regolamento in modo adeguato cercando di contemperare la necessità imprescindibile di valutazione delle competenze agli strumenti di selezione classici (prove scritte e orali sulle materie del bando).

In sintesi, le linee guida hanno sviluppato un primo importante chiarimento tecnico e costituiscono un passo importante per sviluppare il reclutamento della dirigenza e più in generale dei dipendenti pubblici secondo una logica di competenze. Tuttavia, come noto occorre ancora costruire il quadro di regole che consenta di applicare in modo chiaro e lineare queste tecniche. Infatti, il recentissimo schema di d.P.R. di modifica del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 sull'accesso alla p.a., pur presentando alcuni elementi innovativi, come l'utilizzo generalizzato del portale INPA, non modifica l'impostazione di fondo del precedente d.P.R. e non introduce innovazioni sostanziali che possano aiutare l'innovazione delle procedure di selezione, che tuttavia restano possibili, almeno entro certi limiti, utilizzando gli spazi di autonomia regolamentare delle diverse tipologie di enti. Si auspica che la proposta di decreto in oggetto, in fase di elaborazione mentre si scrive il presente lavoro, venga radicalmente modificata in modo da dare un quadro normativo più coerente e facilitante l'adozione di sistemi di selezione tecnicamente adeguati per valutare non solo le conoscenze ma anche le capacità e le attitudini. In sintesi le idee corrette girano ma il problema è sempre dato dal fatto che nella fase di implementazione si tende ad avere poca fantasia nel cercare strumenti, come in una coazione a ripetere, si attivano sempre le stesse logiche sia nella definizione delle normative che degli strumenti: norme dettagliate, utilizzo di banche dati e accentramento dei concorsi e delle procedure nella speranza di mettere il mondo sotto controllo. Se non si costruiranno strutture specializzate per la selezione nel contesto pubblico e non sarà data più autonomia agli enti difficilmente si riuscirà ad attirare e selezionare le persone più adatte alla grande responsabilità di tutelare gli interessi dei cittadini sia nei loro diritti sia garantendogli servizi adeguati.

Il giorno più noioso

di Paolo Iacchi

Un tizio va dal medico di base per la prima volta.

-Come si chiama?

-Pie-pie-pie-Pietro.

-Ah, lei è balbuziente...

-No, io non sono balbuziente, mio padre era balbuziente, e quello dell'anagrafe un tipo davvero spiritoso...!

L'11 novembre 1954 è stato dichiarato il giorno più noioso della storia. A decretarlo l'università di Cambridge che ha analizzato tutti gli accadimenti riportati dai giornali.

Secondo l'algoritmo di "True Knowledge", il sistema messo a punto dall'università britannica, di quella domenica d'autunno c'è davvero ben poco da raccontare.

Quel giorno si tenevano le elezioni politiche in Belgio e si insediava un governo socialista per i successivi 4 anni. O, ancora, si architettava il colpo di Stato nel distretto indiano di Yanam in mano ai francesi, ma la rivolta non avveniva fisicamente quella notte.

Anche quanto a nascite e morti di personaggi famosi quell'11 novembre è stato povero: vi nacque il professor Abdullah Atalar, scienziato che oggi è rettore e docente alla facoltà di ingegneria di Birkent, in Turchia. E vi morì un calciatore britannico, Jack Shufflebotham, un mediano che giocò in diverse squadre della Football League inglese. Per il resto, tra i 300 milioni di eventi, accordi, nascite e morti, luoghi coinvolti in accadimenti speciali registrati da True Knowledge, null'altro è degno di nota.

Mi viene un dubbio: ma non è stato per caso invece il giorno migliore della storia? Quello dove le vite delle persone sono state meno scosse da eventi distruttivi, dove gli accadimenti si sono succeduti secondo ritmi il più possibile normali? Viviamo, anche nel nostro lessico, in una continua esaltazione del cambiamento. Questo da un lato è giustissimo, perché dobbiamo stare al passo con i tempi, ma dall'altro lato non dovremmo dimenticare che i cambiamenti sono anche faticosi e contengono sempre un *quid* di pericolo.

Non dobbiamo cambiare solo per il gusto di farlo. Chi lo fa rischia. Se l'esame della realtà ci dice che rimanendo fermi rischiamo, non dobbiamo opporre resistenza al cambiamento, ma dobbiamo anche essere sempre consapevoli degli effetti delle cose che facciamo. L'epica del cambiamento rischia altrimenti di essere dannosa tanto quanto la tanto vituperata resistenza al cambiamento.

Vale per la vita delle persone come per quella delle organizzazioni.

Come dice il proverbio: "Chi lascia la strada vecchia per la nuova..."

Risorse Umane

RU

nella pubblica amministrazione

NOVEMBRE/DICEMBRE

6 - 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

Livio Boiero
Dirigente Regionale.

Alberto Caporale
Dirigente area personale
e organizzazione Unioncamere

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

Simona Dei
Direttore Sanitario dell'Azienda
USL Toscana Sud-Est.

Antonella Di Silvestre
Direttore dell'UOC "Attività
Economiche e Finanziarie"
dell'Azienda ASL di Teramo.

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

Raimondo Ingrassia
Professore ordinario di
organizzazione aziendale,
Università di Palermo.

Alessandro Lombardo
Professore associato di Economia
Aziendale nell'Università
degli Studi di Udine.

Francesco Modafferi
Dirigente di ruolo del Garante
per la protezione dei dati
personali.

Lorenzo Pescini
Direttore Amministrativo
dell'Azienda USL Toscana
Centro.

Gianfranco Reborà
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.

Stefano Sanniti
Direttore UO "Fisica Medica
e Ingegneria Clinica" dell'AU-
SL della Romagna.

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.

Risorse Umane

RU

nella pubblica amministrazione

NOVEMBRE / DICEMBRE

6 - 2022

Editoriale

- 1 Trovare e selezionare talenti**
di Renato Ruffini

Contro editoriale

- 7 Il giorno più noioso**
di Paolo Iacchi

Pratica

- 13 Dinamiche organizzative in essere nella
PA e impatto del CCNL***
di Alberto Caporale

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)

17 Il ruolo della conoscenza nella direzione generale delle aziende e degli enti sanitari

Risultati di una ricerca empirica

di *Alessandro Lombrano, Simona Dei, Antonella Di Silvestre, Lorenzo Pescini, Stefano Sanniti*

32 Mancato rinnovo posizioni organizzative

di *Dionisio Serra*

36 Il principio dell'anonimato nelle prove concorsuali va sempre salvaguardato

di *Livio Boiero*

Accademia

39 PNRR – M5 – Inclusione e coesione – C1 – Politiche per il lavoro: le capacità di attuazione del sistema amministrativo italiano

di *Raimondo Ingrassia*

Personale SSN

53 L'ordine di servizio in Sanità

di *Stefano Simonetti*

Privacy

59 Protezione dati personali: quali criteri seguire nella redazione delle informative e delle comunicazioni agli interessati

di *Francesco Modafferi*

67 Responsabilità per danno erariale da parte dei dipendenti pubblici per violazioni in materia di protezione dei dati personali

Corte dei conti, sez. giurisd. per il Friuli-Venezia Giulia, depositata il 18 gennaio 2022, n. 2
di *Francesco Modafferi*

81 Giurisprudenza commentata

a cura di *Gabriella Crepaldi*

Lecture e visioni

87 Stress test per l'organizzazione della scienza

di *Gianfranco Rebora*

I servizi del tuo abbonamento



Rivista
Specializzata



Archivio
storico digitale



Newsletter



L'esperto
risponde



Videocorsi

www.periodicimaggioli.it

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

IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE

Guida alla corretta redazione del PIAO e agli adempimenti successivi alla sua approvazione

Settembre 2022 - Codice 88.916.5989.7
F.to 17x24 - Pag. 323 - € 54.00



L'art. 6 del d.l. n. 80/2021 stabilisce che, in ciascuna amministrazione pubblica a cui si applica l'art. 1, c. 2 del d.lgs. n. 165/2001 – con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative – si provveda all'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che dovrà essere in linea con quanto previsto dalle normative sulla performance e sulla trasparenza, andando ad assorbirle.

Il Piano integrato di attività e organizzazione avrà una durata triennale, si aggiornerà annualmente e riprenderà gli obiettivi programmatici e strategici già richiamati nell'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009.

Confluiranno nel *PIAO*:

- › il Piano dei fabbisogni e il Piano delle azioni concrete;
- › il Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio;
- › il Piano della performance;
- › il Piano di prevenzione della corruzione;
- › il Piano organizzativo del lavoro agile;
- › i Piani di azioni positive.

Il testo, che tiene conto anche del Regolamento recante la definizione del contenuto del PIAO pubblicato in G.U. il 7 settembre 2022, rappresenta una guida alla corretta redazione del PIAO e agli adempimenti ad esso connessi, anche grazie a schede sinottiche e tabelle che non trascurano le esigenze degli enti con meno di 50 dipendenti.



AGGIORNAMENTI NORMATIVI

- › Regolamento recante definizione del contenuto del PIAO
Decreto 30 giugno 2022, n. 132
(G.U. 7 settembre 2022)



VIDEOCORSO GRATUITO

L'acquisto del volume include l'accesso alla sezione online contenente:

- corso online "Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione - Disciplina e soluzioni operative" a cura di T. Tessaro, L. Oliveri, S. Bianchini, P. Morigi.



PAOLA MORIGI

Dottore commercialista, revisore contabile, pubblicitista, docente in istituti di formazione professionale.

FABIO FORTI

Funzionario part-time responsabile del controllo di gestione in un ente locale, dottore commercialista e revisore contabile.

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

**MAGGIOLI
EDITORE**

Dinamiche organizzative in essere nella PA e impatto del CCNL*

di Alberto Caporale

Se la riflessione legata alla sottoscrizione del CCNL guarderà solo al rigo contrattuale, seguendo la logica del “tutto e subito”, disinteressandosi del quadro complessivo si sarà persa un’occasione forse irripetibile di orientare le organizzazioni verso un futuro virtuoso nel quale accordare i giusti spazi allo strumento contrattuale e alle leve decisionali proprie del management.

La sottoscrizione di un CCNL ha indubbiamente rappresentato, in questi anni, un momento importante di riflessione, spesso anche appassionata, per i datori di lavoro chiamati a misurarsi sulla sua applicazione.

Questo per evidenti ragioni legate:

- alle novità o alle revisioni di precedenti discipline, presenti nel nuovo testo;
- allo stimolo di affrontare l’applicazione di istituti contrattuali costruiti (soprattutto nei primi anni) mutuando significativamente logiche e concetti del lavoro privato, cui tendenzialmente quello pubblico era chiamato a guardare sempre più da vicino, dopo la riforma del 1993.

Un approccio (questo di riservare un’importante attenzione ad un evento rilevante per il mondo del lavoro pubblico) che, però, non ha sempre contraddistinto in egual misura le occasioni in cui norme, di vario livello, si sono occupate di dettare input per le condotte organizzative da assumere all’interno degli enti, in termini di prescrizioni dirette o di impulso ad adottare conformi

atti di natura regolamentare o, comunque, espressione di autonomia decisionale.

Diverse le ragioni stratificatesi nel tempo:

- dalla successione a volte anche convulsa di tali interventi, con alcuni, rispettivi limiti di coerenza;
- al confezionamento di contenuti spesso poco in grado di fare i conti con le situazioni esistenti, ovvero orientati solo verso alcune tipologie di amministrazioni e poco adattabili per altre;
- al conseguente posizionamento dell’“asticella” del cambiamento, da dover superare applicando quelle norme, ad un livello di fatto non sempre raggiungibile – e questo, a volte, pressoché in partenza, si potrebbe dire – da parte degli enti.

Potrebbe non essere avvertita come tale, ma dal mio punto di vista una simile tendenza sta portando, in questi anni, ad assumere una percezione dei fenomeni regolatori delle dinamiche organizzative interne agli enti, che si succedono nel tempo, in una chiave di lettura sbilanciata sul versante contrattuale.

(*) Testo dell’intervento presentato al convegno organizzato dal Comune di Milano: “Ipotesi CCNL funzioni locali 2019-2021: analisi e spunti di riflessione”, Milano, 14 ottobre 2022.

Nuovo CCNL

Non sto affermando che sia un bene o un male. Dico semplicemente che le variabili, esterne e interne, che influenzano e condizionano le decisioni e le scelte di un ente in materia di lavoro e della sua organizzazione sono un insieme composito, del quale il CCNL è solo una delle parti; le sue analisi e valutazione d'impatto non possono, pertanto, essere circoscritte al solo impianto negoziale, ma vanno effettuate in simbiosi con le altre parti dell'insieme composito di cui sopra.

E, se questo può essere vero fino a un certo punto, quando si discute di congedi permessi o part-time, è vero, invece, nella sua interezza per le parti dell'accordo che sfiorano, per così dire, l'area delle decisioni organizzative che spettano al datore di lavoro.

E, dopo quello del 1999, questo è un contratto fortemente intriso di norme che ascendono ad un livello molto, molto vicino a quello nel quale la titolarità e la responsabilità del "fare" è in capo al management.

Ed ecco perché, a mio avviso, è importante non dimenticare che l'analisi, la lettura e l'interpretazione applicativa di queste parti del CCNL non possono che andare di pari passo con quel che accade al "piano" delle decisioni manageriali e non essere svincolate da queste ultime.

Lo dico consapevole della provocazione: non sono certo le scelte datoriali ad essere in funzione di quel che è scritto nel CCNL, semmai sarebbe il contrario.

Occorre pertanto, secondo me, saggezza e prudenza nel maneggiare il testo contrattuale.

Saggezza nel non limitare la propria visione al solo "rigo" del testo contrattuale, ma tenendo sempre un'apertura dello sguardo ampia, come detto, così da saper coniugare interessi dell'organizzazione ed aspettative del personale legittimate dalle previsioni contrattuali.

Prudenza, così da resistere alle pressioni del tipo "tutto e subito" nell'applicazione contrattuale, senza aver prima governato il percorso di innesto dell'accordo all'interno delle strategie organizzative del momento (o, quanto meno, abbozzando un impianto che consenta di gestire le prime decisioni in modo non troppo dissonante rispetto ad un auspicabile percorso a venire).

Momento che vede la dirigenza alle prese con un complesso di fattori condizionanti il proprio agire, con i quali

occorre misurarsi ed i cui tratti comuni alle diverse PA mi sembra di poter riassumere come segue.

1. Individuare sistemi e metodologie convincenti per ottenere buoni risultati dal ricorso al mercato del lavoro teso ad impinguare i nostri organici: arrugginiti da anni di sporadiche selezioni, alla ripresa più diffusa di tali attività ci troviamo ormai alle prese con una conclamata difficoltà di condurre in porto procedure già di per sé defatiganti: i candidati vincitori non si presentano alla "chiamata all'assunzione" o rinunciano dopo poche settimane o mesi (casi recenti: INL; Motorizzazione civile; Comune Roma); a mio avviso sarebbe un errore di sottovalutazione ricondurre la causa di tali fenomeni a questioni salariali; è anche questa una delle ragioni, ma ve ne sono di ben più delicate, che vanno dall'offerta di lavoro "debole" all'osservazione ed alla percezione non entusiaste di aspiranti o neo-dipendenti rispetto ai "valori" del contesto organizzativo nel quale si entra.
2. Il primo aspetto chiama in causa la distanza che ancora si registra tra com'è e come dovrebbe essere l'offerta di lavoro condensata nel "bando" di concorso; da qualche anno ci è stato detto, confermandolo nel recente d.l. n. 36/2022, che l'organizzazione non è fatta di categorie contrattuali e di profili professionali (che servono a sistemare gli aspetti contrattuali del rapporto individuo-organizzazione, ma non molto di più) ma di posizioni di lavoro (vale a dire, i "punti" della struttura organizzativa occupati dai titolari di una o più delle mansioni indicate nelle categorie e nei profili suddetti); ciascuna posizione di lavoro è identificata sulla base dei requisiti professionali e, in particolare, attitudinali che la riguardano (le competenze) e, sulla base di essi, è associata ad un ruolo professionale (vale a dire, al comportamento che l'organizzazione si attende dalla persona cui è affidata la posizione); le selezioni è scritto nella legge che debbano puntare sugli ambiti di competenza da valutare e questo, ad esempio, è un aspetto che va considerato anche per gli avanzamenti di livello, sia pure in concorso con altri elementi, così come previsto dalle norme, di legge e contrattuali di riferimento, sia a regime che transitorie (il termine competenze professionali, infatti, compare

per entrambe le fattispecie). Non un lavoro semplice quello che prepara a realizzare un percorso simile. Occorre analizzare i processi di lavoro, individuare le posizioni rispettivamente coinvolte, definire un dizionario delle competenze afferenti a tali posizioni e, sulla base di esso, programmare i fabbisogni professionali annuali (nei quali, ad es., andrà spiegato d'ora in poi un po' meglio perché le opportunità di crescita dall'interno nel dato anno cadono sull'una o sull'altra categoria, sull'una o sull'altra posizione di lavoro al suo interno) e declinare le conseguenti offerte di lavoro.

3. Il secondo aspetto chiama in causa quello che, con un'enfasi forse anche eccessiva quando non retorica, si usa definire in questi ultimi tempi come "Employer branding" della PA; tralasciando le altre (e non meno rilevanti) dimensioni che con questo termine si vogliono indicare, soffermiamoci sulla parte di esso che ha riguardo alla strategia che dovrebbe permettere l'attrazione e la fidelizzazione di potenziali candidature di interesse che si affacciano sul mercato del lavoro. Una strategia che deve, quindi, poggiare su di un "biglietto da visita" delle nostre organizzazioni. Esso ha a che fare con i codici di comportamento interiorizzati dai soggetti che popolano una data organizzazione, con le regole agite nel suo contesto, in relazione alle modalità con le quali gli individui sono considerati, apprezzati, retribuiti, fanno carriera. Come è stato efficacemente scritto: "Volete persone motivate? Date loro un lavoro ricco di senso, formazione all'altezza e concrete possibilità di carriera e sviluppo professionale. Chiedete molto e offrite altrettanto. Senza questo, ciò che rimane è folklore" (P. Iacci).
4. Altro aspetto critico del nostro impegno attiene alla necessità di dare una veste deccente al lavoro "fuori sede" post emergenza; in pochi avevamo dimestichezza, fino al 2020, con questa modalità di lavoro, utilizzata per un anno e mezzo in modalità impropria, anche se per una nobile ragione, modalità conclusasi, per molti enti, ad inizio novembre scorso, per poi riprendere quasi subito su di una falsariga simile (modelli 3+2 o 4+1). In realtà, un'introduzione che voglia acquisire un minimo di prospettiva utile deve passare

per il disegno di un assetto convincente di detta modalità lavorativa, assetto che sappia quindi coniugare, nella corretta misura, gli interessi dei diversi soggetti coinvolti (organi di indirizzo politico, management, portatori esterni di interessi/utenti, dipendenti), non dovendo perdere di vista la competitività degli enti (così recita la legge). Per fare questo, posto che tale modalità di lavoro non dovrebbe essere per tutti, andrebbero compiute azioni di self assessment per perimetrare l'applicazione del lavoro a distanza e, una volta individuate le linee di attività potenzialmente interessate, accertare quelle tra di esse che effettivamente si prestano ad una gestione anche in questa forma, per poi imbastire la corrispondenza tra queste linee di attività e le persone dedicate, declinando al contempo le modalità realizzative. Questo senza trascurare gli investimenti necessari a sostegno dell'introduzione del modello di lavoro a distanza (comunicazione strutturata a tutti i portatori di interesse che illustri senso e portata delle scelte che si andranno a compiere, significati comportamentali dell'essere lavoratori a distanza o responsabili degli stessi, governo dell'impatto di tale modalità sui livelli di servizio; acquisizioni di tool digitali di ingaggio – del singolo che opera da lontano – e di collaborazione – del personale tutto, sia esso in presenza che fuori sede – necessari a favorire la coesistenza di modalità di lavoro differenti e, dunque, forme aziendali di dialogo e di condivisione della conoscenza diverse da quelle ordinarie). Vasto programma, certo, ma è quello seguito dalle realtà che hanno introdotto il modello negli anni passati, ad evitare che l'ufficio entri in una malsana concorrenza con la "casa", che si perda il valore delle relazioni e della contaminazione che si possono creare in uno spazio condiviso (generando così un effetto a catena che tende a rendere le persone meno motivate, a faticare per trovare una motivazione vera, con conseguenze immediate in termini di efficienza e di produttività). Su questi temi il CCNL presenta alcuni aspetti rilevanti con i quali dover fare i conti; aspetti che – mi si perdoni qualche eccesso di enfatizzazione – potrebbero essere affrontati secondo due approcci:

- uno, che guarda all'immediato, si concentra pressoché

Nuovo CCNL

esclusivamente sul testo contrattuale e produce scelte decontestualizzate quali, ad esempio:

- a) selezioni per livelli superiori fondate sulle attese e le pressioni degli aspiranti e sui titoli che questi possono vantare, esaurendo il maggior sforzo nella determinazione dei punteggi relativi attribuibili;
 - b) adeguamento del modello di lavoro a distanza invalso da novembre 2021 in poi, sulla scia di quanto fin lì avvenuto, all'istituto del lavoro da remoto, occupandosi unicamente delle ricadute sul piano contrattuale (buoni pasto, orari, ecc.);
- l'altro, che prova ad inserire gli input del CCNL all'interno del proprio disegno organizzativo e delle innovazioni che per esso si vanno determinando alla luce del quadro di variabili di contesto sopra illustrato. Con uno sforzo, quindi, di:
- i. non definire "scorciatoie" insistite, ma solo percorsi semplificati di sviluppo di carriera (anche quelli transitori), che poggino sempre anche (non solo, come per gli esterni, ma anche) sulla verifica delle competenze professionali richieste per il posto da coprire, all'interno di una programmazione dei fabbisogni che tenga conto delle esigenze dell'ente, con le quali le aspettative dei singoli devono fare i conti. Questo anche per dare ai giovani che con fatica si sta riuscendo ad immettere nei nostri enti un "messaggio" (in chiave, sia pure embrionale, di employer branding) su quali sono gli asset che compongono il sistema di gestione e sviluppo delle risorse umane all'interno dell'organizzazione;
 - ii. non assorbire acriticamente l'indicazione contrattuale sul lavoro da remoto, agganciando ad essa quel che si è fatto finora, così da evitare anche che si finisca per considerare questa modalità di lavoro un benefit e non una scelta organizzativa dell'ente. Operare,

invece, perché si consideri l'input contrattuale l'occasione per mettere mano ad un processo ragionato di inserimento della modalità di lavoro a distanza, che parta anzitutto da uno sforzo di cambiamento della mentalità dell'organizzazione e sappia compiere i giusti passi perché questa misura sia realmente utile al dipendente ed all'organizzazione.

Non spetta certo a me attribuire valori o preferenze all'uno o all'altro dei due approcci. Dico semplicemente che la sfida, allora, che potrebbe questa volta fare la differenza tra chi è proiettato nel futuro e chi non riesce a divincolarsi dal presente, si gioca in buona parte su come ciascuna organizzazione riuscirà a innestare, al proprio interno e nell'ambito dello scenario esposto per sommi capi, la gestione applicativa del CCNL.

Essendo consapevoli che, senza saggezza e prudenza, guardando solo al rigo contrattuale, seguendo la logica del "tutto e subito" (o quella del "intanto facciamo questo, poi ci occupiamo di ripensare logiche e strumenti", senza neanche gettare un ponte tra il transitorio ed il futuro) e disinteressandosi del quadro complessivo, magari si faranno contente le società che forniscono i buoni pasto (per aver aumentato/ripristinato la platea dei beneficiari, con coloro che svolgeranno lavoro da remoto) e i colleghi prossimi al pensionamento (che avranno guadagno un livello in più), ma si sarà persa un'occasione forse irripetibile di orientare le organizzazioni verso un futuro virtuoso (ed anche doveroso, azzarderei) nel quale accordare i giusti spazi allo strumento contrattuale ed alle leve decisionali proprie del management, riuscendo così a mandare i messaggi corretti verso chi vorrebbe guardare al nostro mondo come occasione di sbocco professionale, a creare un clima di fiducia all'interno delle organizzazioni dando un senso al lavoro di chi vi opera ed evitando il rischio del... folklore, come si diceva.

Il ruolo della conoscenza nella direzione generale delle aziende e degli enti sanitari

Risultati di una ricerca empirica

di Alessandro Lombrano, Simona Dei, Antonella Di Silvestre, Lorenzo Pescini, Stefano Sanniti

Storici, sociologi ed economisti concordano, oggi quanto non mai, che la società moderna è soggetta a un cambio paradigmatico che si basa sulla conoscenza, sulla comunicazione e sulla tecnologia. Il settore della sanità (meglio, della salute) è, più di altri, artefice e destinatario del progresso scientifico, al punto da fare della specializzazione un cardine del suo sviluppo. Ma quali conoscenze deve possedere chi è chiamato a guidare le aziende e gli enti del sistema sanitario italiano? A quale livello di approfondimento? E con quale frequenza di aggiornamento? Sono domande alle quali questo contributo intende rispondere attraverso un'analisi empirica preceduta da alcune premesse teoriche e metodologiche. Dopo aver individuato uno schema di riferimento generale, valido in astratto, sono ipotizzati alcuni ambiti di conoscenza che sono stati oggetto di approfondimento di 20 interviste strutturate ad altrettanti direttori generali di aziende o enti sanitari. I risultati appaiono interessanti sia per coloro che occupano posizioni di vertice nelle realtà sanitarie italiane o che si apprestano a farlo, sia per quanti, policy maker in particolare, sono chiamati a regolamentare le funzioni di direzione generale e a designarne i profili migliori.

1. Definizioni, percorso e metodo di lavoro

Le **conoscenze** sono il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Le conoscenze sono un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative ad un settore di lavoro o di studio. Esse possono essere sia pratiche, sia teoriche.

Le **abilità** indicano invece le capacità di applicare le conoscenze e di utilizzare il know-how acquisito per portare a termine compiti e risolvere problemi. Le abilità possono essere cognitive (comprendenti l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) o pratiche (relative all'abilità manuale e all'uso di metodi, materiali o strumenti).

Le **competenze** sono la comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale.

Il **presente rapporto volge la propria attenzione al solo tema della conoscenza** ed è volto ad individuare i suoi oggetti specifici, i relativi livelli di approfondimento e la periodicità del suo aggiornamento per le figure apicali delle aziende e degli enti sanitari nel contesto italiano.

Per raggiungere tale obiettivo è stato adottato un **metodo misto**, deduttivo-induttivo, che si è sviluppato attraverso:
- la proposta di **uno schema di riferimento** utile all'a-

La conoscenza del DG nelle aziende sanitarie

- nalisi delle conoscenze dei DG e basato sulle evidenze presenti in letteratura;
- l'individuazione degli **oggetti di conoscenza propri dei DG** (rapportati dunque alla funzione del ruolo ricoperto), la **loro classificazione e descrizione** essenziale e la **formulazione di 3 ipotesi di lavoro**. In questo caso ci si è avvalsi della tecnica del brainstorming, che ha coinvolto tutti gli autori e numerosi direttori sanitari, amministrativi e tecnici di aziende sanitarie italiane;
 - **il test delle ipotesi** mediante **intervista strutturata** a 20 direttori generali di aziende o enti sanitari italiani attualmente in carica (analisi empirica);
 - **l'analisi dei risultati** e la proposta di alcune considerazioni conclusive.

Il lavoro, del quale il presente rapporto rappresenta una sintesi, è il risultato dell'attività di studio e analisi che gli autori hanno condotto attraverso la frequenza dell'"VIII corso di formazione manageriale per la direzione generale delle aziende sanitarie" promosso dalla Scuola Superiore di Studi universitari e Perfezionamento S. Anna.

2. Uno schema di riferimento

Sapere aude!

Che la conoscenza sia un elemento di forza in tutte le situazioni è un dato di fatto e lo dimostra la sua ossessiva ricerca nel corso dell'intera storia dell'uomo, passando per Socrate e Kant. Fin dall'antichità si è appreso che "conoscere" è uno straordinario strumento per elevare la propria persona sia dal punto di vista personale che professionale. Fedor Dostoevskij (1821-1881), nel suo romanzo "L'idiota", scrisse che "È meglio essere infelici, ma sapere, piuttosto che vivere felici... in una sciocca incoscienza". Il politico e scrittore britannico Benjamin Disraeli (1804-1881) ricorda che "Di regola, l'uomo che ha più successo nella vita è colui che ha più informazioni". Il concetto di conoscenza è articolato e complesso, come stanno a dimostrare il dibattito interdisciplinare e alcune recenti analisi sistematiche della letteratura scientifica (Lombrano, 2017). In questo contributo si è scelto di focalizzare l'attenzione su due dimensioni specifiche della conoscenza, che appaiono di particolare interesse per

lo specifico oggetto di analisi: il "**Grado di approfondimento**" e il "**Livello di aderenza alla realtà**" delle conoscenze. Sono noti infatti il trade-off tra conoscenza e disponibilità di tempo nella direzione apicale delle aziende e il fatto che il tempo possiede le tipiche caratteristiche delle risorse scarse.

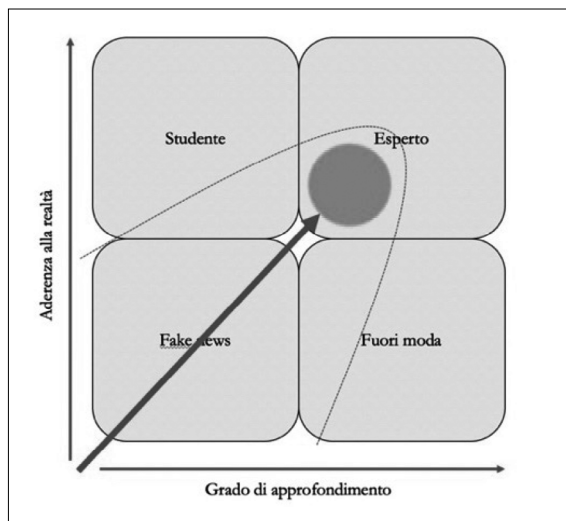
Incrociando le dimensioni citate su un piano cartesiano (figura 1) è possibile individuare 4 quadranti a ciascuno dei quali possono ascrivere differenti profili di conoscenza.

Profilo "fake news": è il quadrante delle conoscenze superficiali, scadenti e spesso errate. È la cosiddetta cultura dei social, fatta di fake news, voci di corridoio, frasi fatte, senza approfondimento.

Profilo "studente": è il quadrante delle conoscenze in fase di approfondimento, tipiche di chi sta completando la propria formazione di base. Si tratta di informazioni aggiornate, spesso a taglio prevalentemente teorico, solitamente carenti riguardo alle ricadute pratiche degli studi.

Profilo "fuori stagione": è il quadrante delle conoscenze

Figura 2 – Il profilo delle conoscenze del DG in Sanità



approfondite ma non più aderenti alla realtà, da ricondurre alla carenza di aggiornamento. In questa area si possono collocare i manager che hanno smesso di apprendere per basarsi principalmente sulla conoscenza

sedimentata in passato.

Area “esperto”: è il quadrante delle conoscenze complete, approfondite ed aggiornate. Individua i massimi competenti, che hanno solide basi teoriche alle quali si aggiungono un notevole bagaglio esperienziale ed un continuo aggiornamento.

3. Le ipotesi di lavoro

Posto che il tempo, in quanto risorsa scarsa, rappresenta una variabile critica per la definizione degli ambiti di sviluppo della conoscenza, del suo livello di approfondimento e della periodicità del suo aggiornamento, si pone il seguente quesito e le relative declinazioni in ipotesi di lavoro:

- **Quesito di base:** quali sono le aree di conoscenza-obiettivo del DG, quelle dunque essenziali ai DG per esercitare il proprio ruolo?
- **Ipotesi 1:** è vero che il DG deve possedere un grado di approfondimento e aggiornamento delle conoscenze-obiettivo tali da rientrare nel quadrante degli “esperti” e in particolare, dato il trade-off costi/benefici, collocarsi nella parte bassa a sinistra del quadrante (cfr. figura 2)?
- **Ipotesi 2:** è vero che le valutazioni sul il grado di approfondimento e aggiornamento dei vari oggetti di conoscenza variano in ragione dell’anzianità nel ruolo e in particolare che rivestono maggior peso nelle giovani generazioni dei DG e minore peso in quelle dei DG di lungo corso?
- **Ipotesi 3:** è vero che le valutazioni variano in funzione del tipo di azienda sanitaria (ASL, AO, IRCCS, direzioni generali o agenzie regionali per la salute), dunque in rapporto al ruolo che tale azienda riveste nel panorama istituzionale?
- **Ipotesi 4:** è vero che i direttori di formazione medica assegnano più importanza all’area di conoscenze di prevenzione e cura mentre quelli con formazione amministrativa prediligono gli aspetti connessi ai sistemi informativi direzionali, all’organizzazione e alla gestione delle risorse umane?

4. Le principali aree di conoscenza dei direttori generali

Nel successivo paragrafo 4.2. si propongono gli specifici oggetti-target di conoscenza dei direttori generali che, come dianzi ricordato, rappresentano il risultato del confronto degli autori e di un nutrito gruppo di dirigenti apicali (non generali) delle aziende sanitarie che hanno lavorato assieme in brainstorming guidati. Tali oggetti specifici di conoscenza sono anche stati raggruppati per aree, in funzione della loro similitudine di specie. Preliminarmente a questo, al fine di meglio contestualizzare il lavoro condotto, vengono descritti **gli ambiti di intervento e i vincoli** del direttore generale (alias, **il suo ruolo**) per come assunti alla base dell’analisi empirica (paragrafo 4.1).

4.1. Il ruolo del Direttore Generale

Organizzazione

Il DG deve avere chiara l’organizzazione dell’azienda e del contesto regionale all’interno del quale è inserita, essendone garante, anche con riguardo al profilo della sicurezza. Fondamentali sono dunque l’**organizzazione del lavoro** e l’**organizzazione delle relazioni**. L’organizzazione del lavoro comporta l’adozione di un modello ad hoc, possibile dopo aver compreso la realtà aziendale e la normativa regionale; individuato dunque previa la conoscenza del contesto, degli attori, degli stakeholders e dei destinatari. Il buon DG deve conoscere gli aspetti fondamentali delle strutture organizzative di base, le tecniche di analisi per processi e la loro reingegnerizzazione, gli strumenti negoziali e contrattuali di regolazione dei rapporti con gli attori del network istituzionale.

Processi decisionali

La capacità decisionale di un DG passa inevitabilmente dalla conoscenza di sé ma anche degli strumenti decisionali. È importante conoscere il meccanismo della decisione e le sue leve oltre che, naturalmente, le relative tecniche contabili ed extracontabili di supporto. Il buon DG conosce gli **strumenti di condivisione** delle

La conoscenza del DG nelle aziende sanitarie

decisioni, ma anche quelli di **esercizio del potere su base gerarchica**. Sa dunque distinguere, in funzione delle decisioni da adottare, se esercitare un ruolo diretto (livello direzione aziendale), di delega (direttori macro aree), di ascolto e affidamento (livelli operativi). **Ruolo duttile**, dunque, che prevede conoscenze e tecniche diverse, che gli consentano di scindere il ruolo operativo dal livello decisionale (interpretando dunque un comando di tipo strategico e programmatico) ma, all'occorrenza, anche di scendere fino al dettaglio e condurre il processo in prima linea.

Comunicazione

Il direttore generale deve saper **comunicare con efficacia** scegliendo i **tempi**, gli **interlocutori**, i **contenuti** e gli **strumenti**. Ciononostante, è raro trovare un DG che possieda tutti “gli attrezzi del mestiere”; e questo a ragione della sua formazione, solitamente specialistica, di estrazione sanitaria o amministrativa. Invero, in ambito comunicativo è fondamentale conoscere le caratteristiche dei destinatari delle comunicazioni aziendali, varie ed articolate. Per ogni destinatario è determinante avere la percezione delle priorità così da costruire messaggi comprensibili e rispondenti alle aspettative. Importante è poi la conoscenza dei vari linguaggi comunicativi e quella dei relativi strumenti comunicativi (relazione diretta, media, tecnologie a disposizione e/o da sviluppare). Da non trascurare, infine, l'orientamento (esterno o interno) e il profilo (tecnico o decisionale): si comunica con i livelli regionali, tecnici e decisionali, con direttori aziendali, ai tavoli sindacali, ai comitati di partecipazione, con le altre aziende, con i sindaci, con l'università, ecc.

Vincoli di mandato

I vincoli di mandato rappresentano i limiti di operato dei DG. In quanto tali, debbono essere conosciuti con precisione. Si tratta di vincoli posti a **livello nazionale** e che possono essere predeterminati e fissi (**LEA**, **PSN**, **PNE**) ma anche temporanei e variabili (si vedano i provvedimenti assunti durante la pandemia); a questi si aggiungono i **vincoli regionali**, condivisi con i vertici politici all'atto dell'incarico di direzione

e costantemente monitorati (**PSR**, **delibere su risorse e obiettivi**, **indicatori MES**, documenti **Corte dei conti**); esistono infine i **vincoli posti dal territorio**, che pure trovano spazio nei documenti di rango regionale, e che sono posti dalle amministrazioni locali, dalle università presenti sul territorio e più in generale dagli stakeholder di riferimento.

4.2. Aree e oggetti di conoscenza

Nel quadro tratteggiato nel paragrafo precedente possono essere individuati i seguenti **oggetti specifici di conoscenza**, ciascuno dei quali è stato oggetto di singole interviste rivolte ad un selezionato numero di direttori generali (cfr., infra, paragrafo 5).

A. Area dei processi sanitari e socio-sanitari (prevenzione e percorsi di salute)

Il buon DG è consapevole della complessa interazione dei processi sanitari e socio sanitari (e la pandemia ne ha evidenziato drammaticamente l'importanza!), conosce gli elementi di base della prevenzione (**Piano della Prevenzione**) e i dati di contesto che gli consentono di indirizzare scelte diversificate sul territorio e rispondenti ai bisogni di salute. La patologia meno nota e la più diffusa vanno prevenute, considerando l'epidemiologia della popolazione assistita (**Profilo di Salute**) e le azioni che possono cambiare il decorso di malattie gravi come quelle oncologiche (**Screening**). D'altro canto, seguire le persone nei loro **percorsi di cura** rappresenta il Core di una azienda sanitaria. Tali percorsi vanno impostati in funzione della dimensione del tempo (**tempestività**), dello spazio (**setting, presidi, contesti di vita**), della **professionalità** (operatori coinvolti), dell'**organizzazione** (modelli) e delle **infrastrutture** (tecnologia, informatica). L'occhio attento del DG su alcune direttrici fondamentali consente di delineare **percorsi snelli, flessibili, chiari, modulabili**, centrati sull'innovazione, la formazione, la valorizzazione dei professionisti. Percorsi che preludano all'impiego appropriato delle risorse umane, strutturali e tecnologiche, evitando scompensi legati a interruzioni di cura e conseguenti accessi a livelli sanitari più intensivi e impegnativi.

Operando una drastica semplificazione della realtà, che è necessaria all'analisi ma che non fa perdere rigore metodologico a questo scritto, l'area dei processi sanitari e socio-sanitari può essere articolata nei seguenti oggetti specifici di conoscenza e relative esemplificazioni.

- **Piano Nazionale e Regionale della Prevenzione:** analisi dei fattori e dei principali determinati, rischi per la trasmissione delle malattie attraverso diversi vettori, rischi ambientali principali, programmi e attività, comunicazione come strumento di promozione della salute nella popolazione, programmi di formazione ed informazione.
- **Attività di screening:** campagne e loro efficacia, attori coinvolti e meccanismi di interazione, monitoraggio sui vari livelli, campagne comunicative di promozione, misurazione Outcome.
- **Profilo di salute:** stato di salute della popolazione, studio sulle determinanti di salute, legati anche alle disuguaglianze sociali, raccolta di dati utili per individuare situazioni peculiari e interventi necessari, analisi dell'incidenza delle patologie in funzione della tipologia di lavoro, delle aree geografiche e di ulteriori variabili specifiche del proprio territorio, raccolta ragionata dei dati inerenti le situazioni ambientali e le patologie nell'ottica di un "passaporto della salute" individuale.
- **Modelli e strumenti:** cornice nazionale e regionale, con indicatori di monitoraggio e valutazione, diagrammi di flusso, matrici di responsabilità, procedure e protocolli, partecipazione attiva dei malati e delle loro associazioni.
- **Ospedale e Territorio:** ospedale per intensità di cure, cure intermedie, reti cliniche integrate e strutturate, dipartimenti intersettoriali, strumenti operativi di connessione (cartella clinica digitale, ACOT, centrali), figure professionali specifiche (case manager, infermiere di famiglia), telemedicina (teleconsulto, televisite, telemonitoraggi).
- **Socio-sanitario:** relazioni fra servizi territoriali (unità funzionali) e servizi sociali comunali, zone distretto e società della salute, assistenza domiciliare integrata, residenzialità per anziani e disabili,

quote sanitarie integrative, budget trasversali e aree specifiche finalizzate.

B. Area della sicurezza, strutturale e tecnologica

Il DG deve conoscere le principali problematiche inerenti la **sicurezza** con un livello di approfondimento che permetta la **valutazione**, il **controllo** e lo **sviluppo delle azioni** tese a garantire il rispetto delle leggi ed il miglioramento continuo; è indispensabile conoscere la situazione reale, le criticità, le possibilità di soluzione delle problematiche, i tempi ed i relativi costi.

Il Direttore Generale deve anche assicurare il governo ed il pieno funzionamento del **patrimonio immobiliare, strumentale e tecnologico** ispirandosi a criteri di sicurezza, efficacia ed efficienza. Questo è tanto più importante in sanità, ove la componente tecnologica ed dell'innovazione è intrinsecamente connessa alla qualità dei servizi erogati. Il DG deve pertanto possedere **rappresentazioni aggiornate** sulla dotazione patrimoniale (inventario – anagrafica), sullo stato di manutenzione/funzionamento, sugli indicatori di criticità; tutte informazioni che consentono l'**analisi dei fabbisogni** e la **programmazione di piani di investimento** e che, in ultima analisi, garantiscono la permanenza dei requisiti di autorizzazione e accreditamento.

Un ulteriore aspetto strategico di cui tener conto è la **digitalizzazione**. Il buon DG è in grado di proporre applicazioni che vanno dalla pervasività dell'Internet of Things alla potenza delle comunicazioni, dalle applicazioni di Intelligenza Artificiale e Big Data alla robotica e alla realtà aumentata fino ad arrivare alle innovazioni della ricerca applicata. Le esigenze minimali, ma non ancora completamente risolte in molte realtà, vanno dalla dotazione di sistemi hardware e software alla loro interoperabilità, dalla disponibilità delle informazioni necessarie in tempi utili al personale clinico alla presenza di sistemi informativi in grado di fornire analisi delle criticità e indici di allerta opportuni, sia nel percorso clinico sia nel percorso organizzativo.

Qui di seguito sono **sintetizzati**, semplificandoli, i **diversi oggetti di conoscenza** per linee di analisi ed intervento.

- **Sicurezza delle strutture, degli impianti e dei lavoratori:** conoscenza dello stato di conservazione

La conoscenza del DG nelle aziende sanitarie

(e normativo) delle strutture e degli impianti nonché del “documento valutazione dei rischi”, utili ad una adeguata programmazione e progettazione degli interventi di recupero e miglioramento.

- **Sicurezza delle cure:** conoscenza delle procedure e delle attività di Risk Management e Risk Analysis per garantire il percorso di cura in piena sicurezza.
- **Strutture ed impianti:** conoscenza del patrimonio strutturale, dello stato di conservazione e dei piani direttori in corso ed in programmazione. Considerate le importanti implicazioni di sicurezza, di rispondenza alle norme e di impatto sul bilancio aziendale, il DG deve conoscere le alternative gestionali alla manutenzione diretta in economia quali, ad esempio, l'esternalizzazione di specifici processi o il facility management.
- **Tecnologie biomediche:** l'aumento in termini quantitativi, qualitativi, di complessità e di impatto economico delle tecnologie biomediche presenti nelle strutture ospedaliere ha fatto riemergere tema di una loro adeguata gestione. La corretta gestione delle tecnologie che si richiede al DG parte dall'analisi del fabbisogno (verifica dello stato di conservazione, di rispondenza alle norme e di esigenza di tecnologie innovative), prosegue con le procedure di acquisizione e di collaudo, si perfeziona con lo sviluppo di un adeguato piano di manutenzione, completo di indicatori di criticità, e si conclude con la dismissione. La formazione del personale clinico è un elemento essenziale del percorso. Deve essere implementata una metodologia di Horizon Scanning e di analisi HTA per una valutazione sistematica delle tecnologie, per l'impatto dell'innovazione tecnologica sui percorsi di diagnosi e terapia, per il supporto allo sviluppo dell'attività clinica nell'ambito della compatibilità dei bilanci aziendali.

C. Area organizzazione del lavoro, risorse umane e comunicazione

La **dimensione organizzativa** delle aziende sanitarie è forse la leva più complessa sulla quale agire; essa riguarda infatti le **persone che lavorano in azienda,**

con l'azienda e per l'azienda. Se, peraltro, alcuni concetti come la pianificazione strategica, il ciclo di programmazione delle attività e gestione delle risorse o l'orientamento all'utente appaiono sufficientemente definiti (o quanto meno evocano qualcosa di preciso e ineludibile nel percorso di rinnovamento del SSN), quando si parla di organizzazione si affrontano tematiche strutturali e culturali del sistema sanitario, tuttora in corso di definizione e di difficile approccio.

Il principio di fondo condiviso è che si debba recuperare **efficienza** nell'uso delle risorse e, al tempo stesso, **migliorare la qualità dei servizi** prestati, ma i problemi nascono nel momento della definizione delle **regole del gioco** (chi fa che cosa, con quali ambiti di autonomia, con quali meccanismi di controllo e valutazione, con quale collocazione gerarchico-funzionale all'interno della struttura). In modo analogo, il problema organizzativo emerge in tutta la sua rilevanza allorché una serie di innovazioni legate all'**introduzione di sistemi gestionali** (budget, controllo di gestione) o a **interventi infrastrutturali** (nuove strutture, nuove tecnologie, informatizzazione dei servizi) risultano inefficaci o solo parzialmente efficaci.

Anche per questa area, come per le precedenti, è possibile **individuare più oggetti di conoscenza specifica**, schematizzando e semplificando, ma salvaguardando il rigore di analisi di questo scritto.

- **Modelli organizzativi di base:** rappresentano una fondamentale base di conoscenza, tenuto conto dell'alto grado di specializzazione delle professioni sanitarie, del fabbisogno di integrazione e coordinamento dentro e fuori l'azienda, dell'impossibilità di standardizzare i servizi, dell'incomprimibile autonomia professionale. La conoscenza delle strutture organizzative di base (funzionale, divisionale, a matrice, a progetto, *ad hoc*) e loro varianti/applicazioni nel contesto sanitario (ad esempio l'organizzazione per distretti) è fondamentale per la valutazione dell'astratta appropriatezza delle soluzioni organizzative in essere e per l'individuazione di eventuali soluzioni organizzative alternative, in aderenza al ruolo istituzionale dell'azienda e al contesto regionale.

- **Strumenti per la programmazione e la gestione delle risorse umane:** al DG è richiesto di gestire in modo efficace ed efficiente le risorse umane attraverso tutte le modalità contrattuali disponibili affinché l'azienda sanitaria possieda le risorse necessarie per il soddisfacimento del bisogno di salute. Il DG dovrà pertanto conoscere i Piani di fabbisogno (annuale e triennale) di personale, i relativi piani periodici di assunzione e le procedure di reclutamento e impiego del personale.
- **Dinamiche di sviluppo del personale e gestioni delle Relazioni Sindacali:** elementi fondamentali per il DG sono le buone relazioni sindacali, gli strumenti di contrattazione integrativa, la gestione dei fondi, le dinamiche di sviluppo del personale e la contrattualistica individuale, specie di quella relativa alla dirigenza. A ciò connessi sono il piano delle performance, il processo di valutazione dell'organizzazione e delle prestazioni individuali, le indagini di clima organizzativo.
- **Composizione e andamento della spesa relativa alle risorse umane:** è tema annesso e connesso al precedente ma oggetto di conoscenza specifica, di carattere tecnico, indispensabile al DG per orientare correttamente le scelte di sviluppo organizzativo e professionale, nei limiti di spesa imposti dagli strumenti di governo, regionale e nazionale.
- **Strumenti di comunicazione interna ed esterna:** riguardano tutte le modalità con le quali l'azienda si pone in relazione con l'ambiente esterno, con il personale, con i pazienti, più o meno consapevolmente. La comunicazione trasparente è parte centrale (oltre al contenuto) e sostanza il moderno concetto di "accountability". Il DG deve dunque conoscere i diversi livelli di interlocuzione (interna – direttori di struttura, organi interni di controllo, comitati di direzione, organizzazioni sindacali – ed esterna – cittadini, pazienti, regione, istituzioni locali, organi di controllo esterno), le regole di base della comunicazione e i suoi principali strumenti (piano di comunicazione, ufficio stampa, sito amministrazione trasparente, intranet, riunioni formali ed informali).

D. Area dei sistemi informativi per la direzione

Si tratta in questo caso di tutti gli **oggetti di conoscenza che precludono al possesso di informazioni strutturate e funzionali all'esercizio del ruolo proprio del DG** per come precedentemente declinato (cfr., supra, paragrafo 4.1).

- **Elementi di base dell'analisi organizzativa per processi e delle tecniche di re-ingegnerizzazione:** dato il presupposto che l'assorbimento delle risorse e la qualità del servizio dipendono dall'interconnessione di operazioni strutturate (concetto di processo), diventa fondamentale, anche sulla base di metodiche diverse (lean thinking, sistemi qualità, analisi dei GAP), analizzare i percorsi sanitari basati sulle esigenze del paziente, individuare le dispersioni organizzative (ridondanze o lacune) e impostare gli eventuali interventi correttivi.
- **Sistemi di Business Intelligence:** l'informazione tempestiva e ben orientata, dunque calibrata rispetto alle esigenze informative dell'interlocutore, è resa possibile da sistemi informatici di raccolta ed elaborazione dati (contabili ed extracontabili) che tuttavia, per la loro implementazione, necessitano di un chiaro quadro degli interlocutori del sistema, dei rispettivi ruoli (in particolare di programmazione, decisionale e di controllo) e del tipo di rilevazione (aggregata/disaggregata per processo, centro di responsabilità; sintetica/analitica; contabile/extracontabile/mista). In altre parole, la conoscenza delle alternative metodologiche dei sistemi di controllo direzionale (ex. analisi per centri di costi, per attività/processi, Balanced Scorecard, sistemi evoluti che includano profili di responsabilità sociale/ambientale) è necessaria per l'individuazione preliminare delle informazioni rilevanti per la gestione, la rendicontazione e la programmazione, dunque per l'impostazione di sistemi di Business Intelligence.
- **Strumenti di pianificazione, programmazione e controllo:** al DG è chiesto di gestire in modo efficace ed efficiente le risorse aziendali con l'obiettivo del pareggio economico. A tal fine è imprescindibile la conoscenza delle risorse e degli obiettivi assegnati

La conoscenza del DG nelle aziende sanitarie

dalla Regione all'azienda, la capacità di lettura e analisi degli schemi di bilancio previsionale e la strumentazione di base per la declinazione interna delle risorse in budget, piano degli investimenti e strumenti di finanziamento. Non meno importante è la capacità di lettura e analisi della rendicontazione periodica e consuntiva di fine periodo, anche di tipo analitico, che consenta di intervenire tempestivamente con azioni di tipo correttivo.

- **Strumenti di copertura dei fabbisogni finanziari:** la conoscenza delle diverse fonti di finanziamento alle quali accedere è funzionale alla programmazione degli investimenti, all'innovazione e alla crescita. Tradizionali, innovative, pubbliche, private o miste, il DG deve orientarsi tra mutui, finanza di progetto, partnership pubblico-privato, fondi europei, ministeriali e regionali, Recovery Plan e Green New Deal.
- **Strumenti di base di raccolta e gestione dati:** le aziende sanitarie sono organizzazioni "intensive di conoscenza", che utilizzano dati e informazioni in modo massivo sia al proprio interno (cartelle clinico-assistenziali informatizzate, RIS-PACS) sia per l'esterno (flussi per la Regione e i Ministeri dell'economia e della salute). Conoscere e promuovere i sistemi di digitalizzazione e la gestione sicura dei dati è dunque fondamentale, come lo è la conoscenza della normativa sulla Privacy e del GDPR nell'interesse e nel rispetto del paziente.

5. I risultati dell'analisi

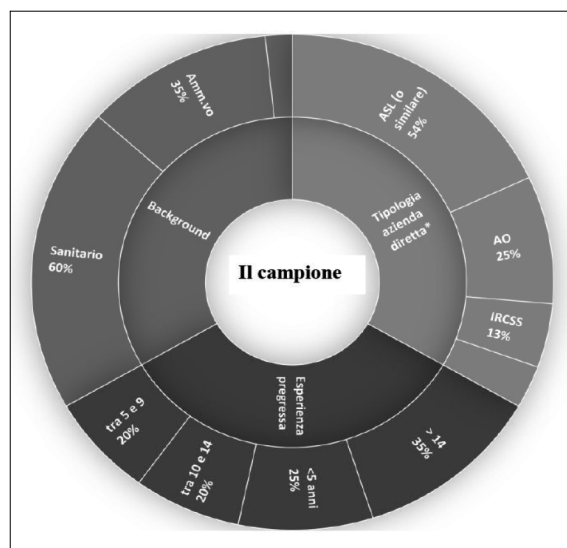
Sono stati intervistati **20 direttori generali di aziende sanitarie o enti del sistema sanitario**, ai quali si è chiesto di valutare l'**approfondimento** e l'**aggiornamento** di ciascun oggetto di conoscenza individuato nel paragrafo precedente, usando una scala di valori tra 1 e 5, dove:

- grado di approfondimento: 1-Minimo; 2-Modesto; 3-Buono; 4-Approfondito; 5-Specialistico;
- tipo di aggiornamento: 1-Non necessario; 2-Saltuario; 3-Periodico; 4-Frequente; 5-Continuo.

Il campione è rappresentato per il **65% da direttori**

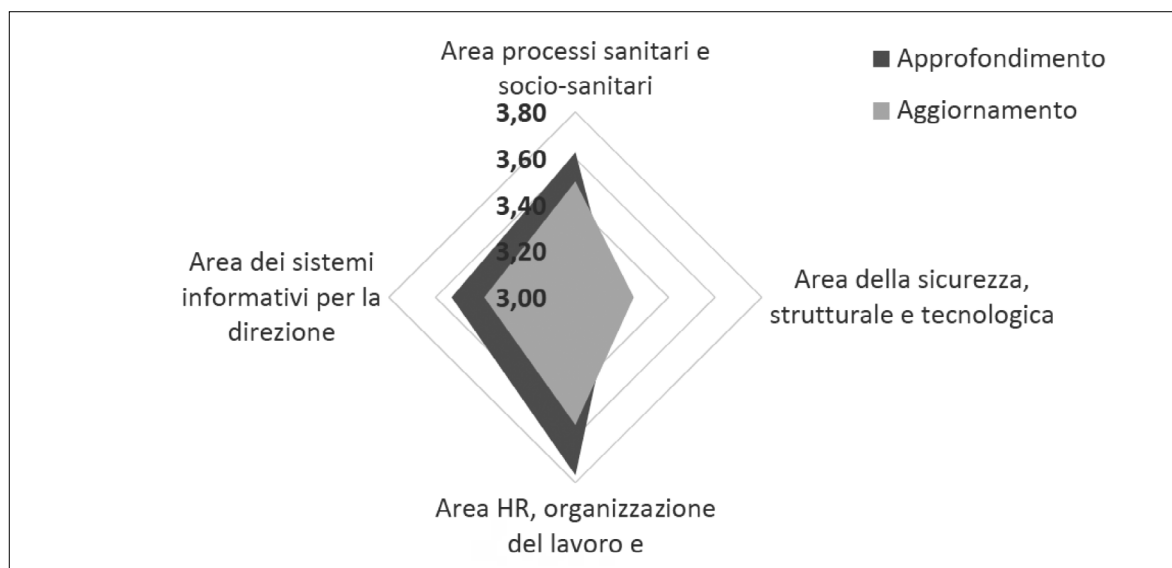
con background formativo sanitario (in particolare medico), per il 35% con background amministrativo e solo per il 5% profilo tecnico. Il **54% dirige ASL** o strutture similmente denominate, con funzioni miste di programmazione intermedia ed erogazione di servizi, solitamente anche di tipo ospedaliero; il 25% è a capo di Aziende Ospedaliere autonome, anche di tipo universitario, il 13% è direttore di IRCCS e il restante 8% dirige strutture o aziende del settore sanitario regionale non direttamente coinvolte nell'erogazione di servizi. Riguardo all'esperienza maturata nella direzione generale di aziende sanitarie, il campione è uniformemente distribuito con una leggera prevalenza delle direzioni con esperienza di lungo corso (Figura 2).

Figura 2 – Numerosità e composizione del campione intervistato



Presi nel loro complesso, i risultati del sondaggio riflettono un sostanziale **equilibrio di importanza tra le diverse aree di conoscenza sotto il profilo dell'aggiornamento** (cfr. grafico 3) con valutazioni medie leggermente superiori rispetto alla media della scala proposta e una modesta varianza.

Figura 3 – Il profilo del DG per area di conoscenza



Sempre in linea generale, l'approfondimento delle conoscenze mostra un peso tendenzialmente superiore rispetto all'aggiornamento, ed è possibile osservare una leggera preponderanza dell'area dell'organizzazione e delle risorse umane, seguita da quella sanitaria e da quella dei sistemi informativi. Si presenta in controtendenza la sola area tecnica, strutturale e della sicurezza, che mostra valutazioni medie comparativamente più basse e un'importanza preponderante dell'aggiornamento delle conoscenze rispetto al loro approfondimento. In tal senso, alcuni oggetti specifici di conoscenza sono rappresentati dalla consistenza patrimoniale o dalle tecniche di raccolta e elaborazione dati (cfr. figura 4).

Figura 4 – Il profilo del DG per oggetto di conoscenza

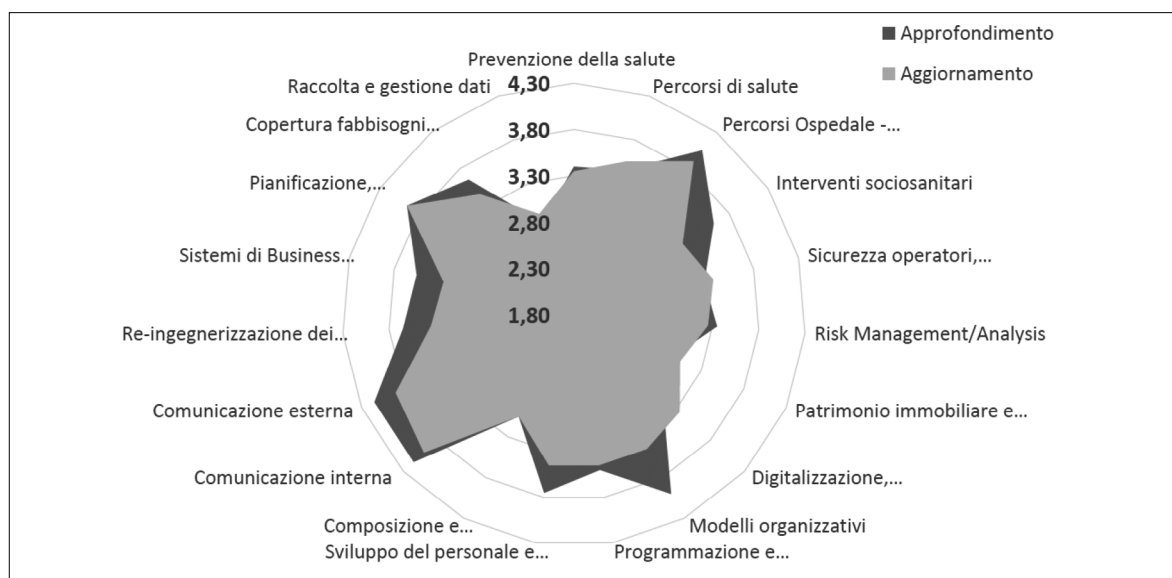
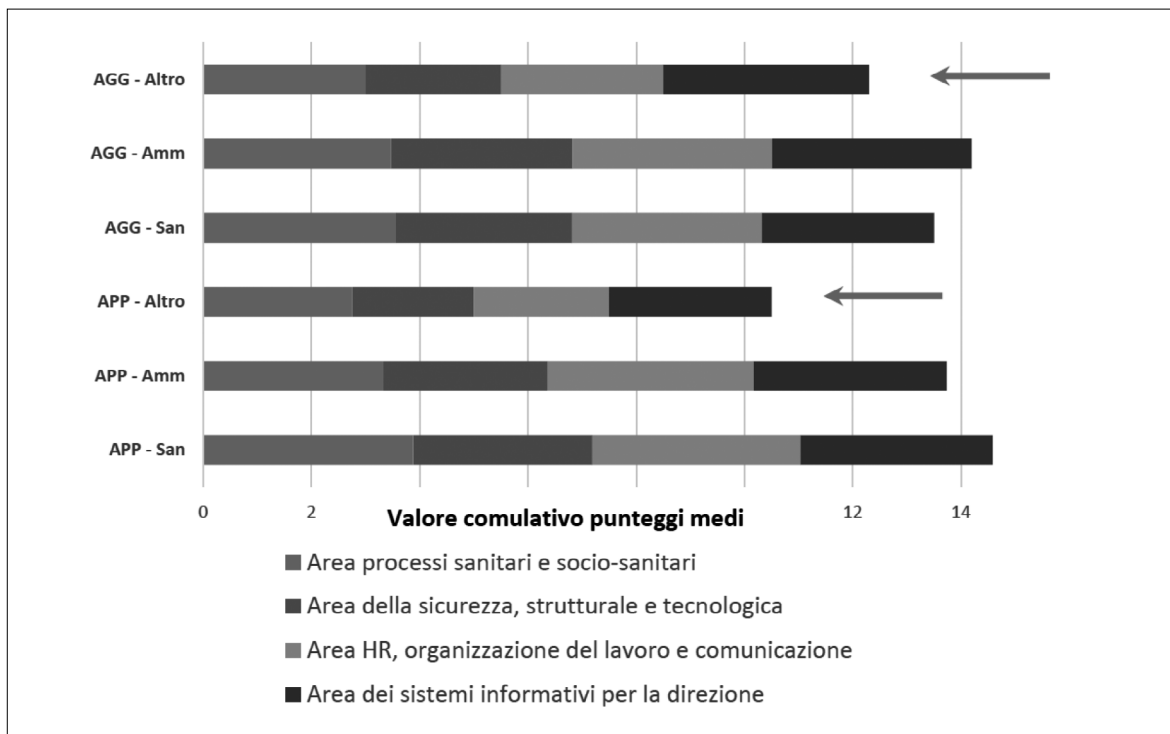


Figura 5 – I risultati per area e background formativo



Il dato generale appena presentato può essere scomposto e analizzato in base a tre variabili chiave del campione intervistato: (1) il background formativo del DG, (2) gli anni di esperienza del DG, (3) la tipologia di azienda diretta dal DG.

Le valutazioni dei direttori con background sanitario e amministrativo (cfr. figura 5) risultano mediamente più “generose” di quelle dei direttori con altro profilo (che tuttavia si limitano a un solo intervistato). Tutte le aree di conoscenza, per tutti i profili, sono tra loro equilibrate pur nell’ambito del diverso “metro di valutazione” degli intervistati con background tecnico. Si rileva, ad ogni modo, una modesta preponderanza dell’importanza attribuita agli oggetti di conoscenza di area sanitaria e socio-sanitaria da parte dei DG medici, che vanno tuttavia letti al netto degli effetti media. Ad incidere su tale risultato è in particolare la sensibilità mostrata dai DG con formazione medica per i percorsi di integrazione ospedale-territorio. Riguardo alla longevità dell’esperienza di direzione generale (cfr. figura 6), i DG collocati nei due cluster di “anzia-

nità intermedia” (5-9 anni e 10-14 anni) assegnano più peso assoluto alle conoscenze, sia in termini di approfondimento che di aggiornamento, rispetto agli altri. I DG più “anziani” (oltre 14 anni di esperienza) e quelli più “giovani” (meno di 5 anni di esperienza), probabilmente per motivazioni diverse, forniscono valutazioni che, pur in linea, sono comparativamente più basse di quelle dei colleghi di media “anzianità”. In questo ambito, fermo dunque restando il diverso peso complessivo assegnato alla conoscenza, tutte le aree appaiono comunque equilibrate per tutte le fasce di anzianità di servizio. Anche in questo caso si tratta di valutazioni per area che scontano gli effetti media. Significativa, infine, appare l’attività caratteristica delle aziende (cfr. figura 7): i DG in servizio presso gli enti non direttamente coinvolti nell’erogazione di servizi sanitari (ad esempio direzioni generali o agenzie regionali) assegnano un peso comparativamente superiore ai sistemi informativi direzionali e, sempre in termini comparativi, un peso inferiore alle conoscenze tipiche dell’area sanitaria e socio-sanitaria. Quelli in servizio presso gli IRCSS at-

Figura 6 – I risultati per area ed esperienza pregressa in DG sanitarie

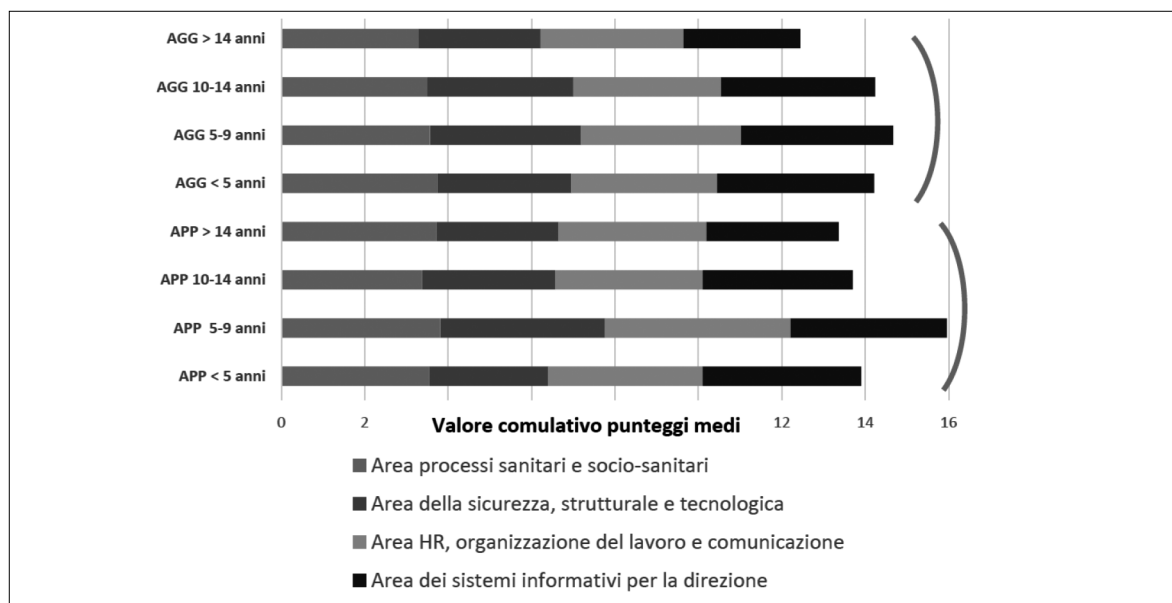
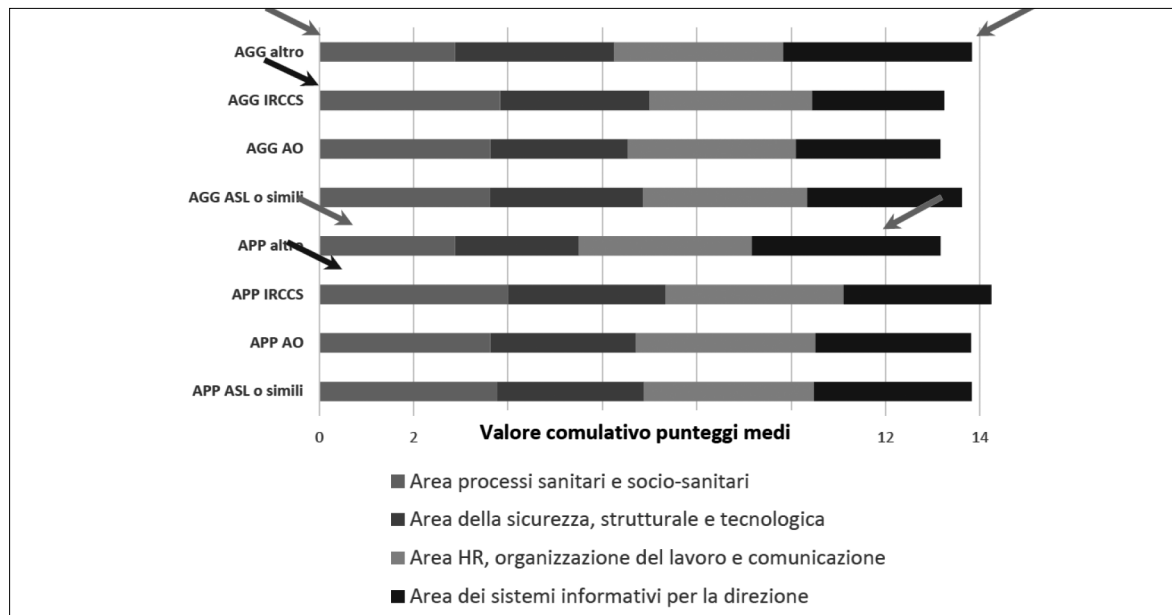


Figura 7 – I risultati per area e tipo azienda diretta



tribuiscono maggiore importanza alle conoscenze di tipo sanitario e socio-sanitario rispetto ai DG delle altre tipologie di aziende, sia in termini di approfondimento che di aggiornamento. I direttori di ASL e AO, conformemente al

ruolo istituzionale ricoperto dalle medesime, propongono valutazioni intermedie rispetto ai direttori dei primi due raggruppamenti. Come per le precedenti analisi il dato sconta l'effetto media dei diversi oggetti di valutazione.

La conoscenza del DG nelle aziende sanitarie

6. Prime conclusioni e prospettive di lavoro

I risultati dell'analisi empirica (cfr., supra, paragrafo 5) mostrano che il DG deve presidiare tutte le aree tematiche e i relativi oggetti di conoscenza individuati in questo scritto (cfr., supra, paragrafo 4.2) con una rilevante attenzione per la continuità dell'aggiornamento. A ciò si aggiunge l'importanza di alcuni aspetti non ipotizzati da questo lavoro. Si tratta in particolare di: (1) modalità di approvvigionamento di forniture, servizi e lavori; (2) linee di sviluppo della ricerca scientifica; (3) tecniche di trasferimento tecnologico; (4) metodi di analisi del fabbisogno formativo, specie di tipo manageriale. Durante le interviste, sono anche state segnalate, in quanto indispensabili, le tecniche di gestione del tempo e

dei gruppi interdisciplinari, l'esercizio della delega e del controllo, la consapevolezza della relatività connessa alle decisioni. Quanto sopra è del tutto condivisibile e in linea con il ruolo del DG (cfr., supra, paragrafo 4.1) ma rientra in un ambito più proprio delle competenze manageriali e, per questa ragione, non considerate in questa analisi. Facendo riferimento al framework adottato (cfr., supra, paragrafo 2), il profilo adeguato di DG è quello di "esperto moderato" con particolare attenzione per l'approfondimento: deve cioè possedere conoscenze diversificate ed interdisciplinari con un buon grado di approfondimento, senza diventare esperto o specialista di alcuna di queste, con un livello di aggiornamento costante, ma non necessariamente continuo (cfr. figure 8 e 9).

Figura 8 – La nuvola delle conoscenze del DG.

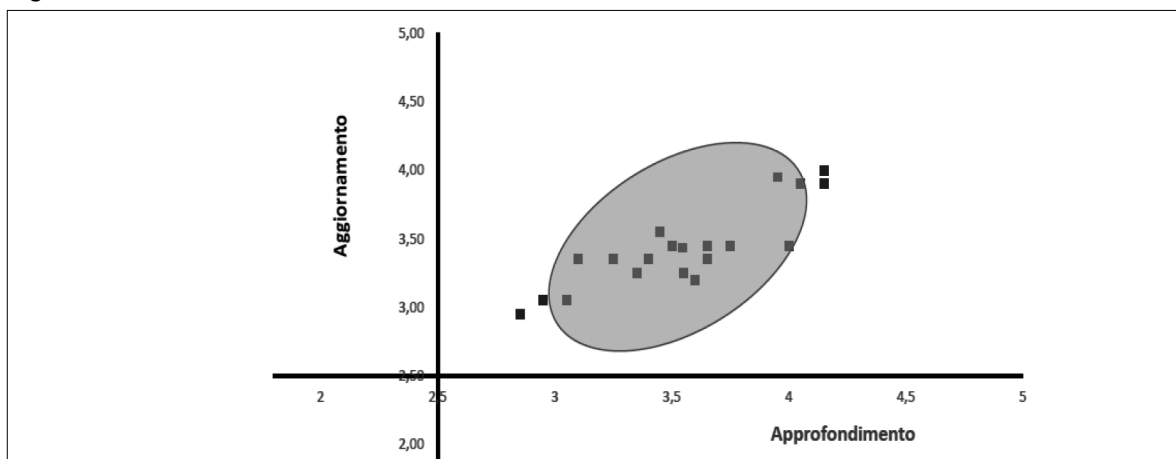
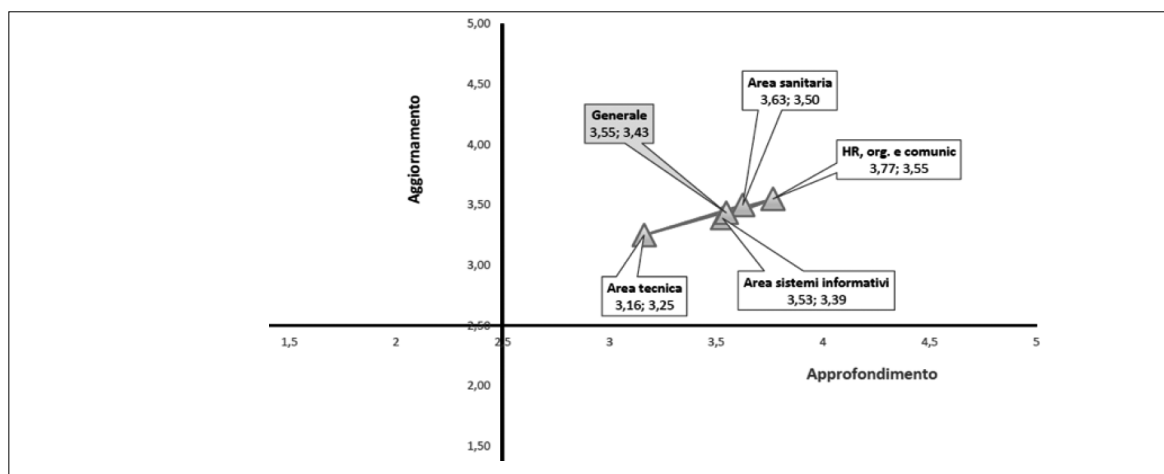


Figura 9 – La conoscenza del DG strutturata per area.



Risulta dunque confermato il ruolo del DG come ipotizzato (Ipotesi 1 confermata).

Se i risultati delle interviste vengono scomposti per background formativo e anni di esperienza del DG nonché per tipologia di azienda emergono alcune differenze di rilievo. Si è notato che i direttori che assegnano più importanza al ruolo della conoscenza hanno un'anzianità di servizio media (ipotesi 2 smentita), che l'area delle conoscenze di tipo prettamente sanitario è più accentuata negli IRCCS, seguiti da AO e ASL, mentre le direzioni che supportano il livello istituzionale regionale propendono per l'importanza dei sistemi informativi per la direzione (ipotesi 3 confermata). Alcune differenze emergono anche rispetto al background formativo del DG, benché in misura più modesta rispetto a quanto atteso (ipotesi 4 parzialmente confermata). Si tratta, nel complesso, di differenze marginali, che non appaiono tali da smentire il profilo di conoscenza del DG per come testé declinato: "esper-to moderato" con differenziazione tematica rispetto al tipo di azienda diretta.

Il lavoro condotto possiede alcuni punti di forza e taluni limiti. Tra i primi è senz'altro da sottolineare

il differente background degli autori (amministrativo, medico, accademico e tecnico). Ciò ha consentito un confronto interdisciplinare aperto ed intellettualmente onesto nell'ambito di un brainstorming guidato che ha portato ad una equa distribuzione dell'importanza delle conoscenze. In altri termini non sono state sopravvalutate o sottovalutate aree strategiche di conoscenza, come dimostrato dai risultati empirici. Tra i punti di debolezza vanno invece annoverate: (1) l'assenza di una revisione strutturata della letteratura avente ad oggetto i temi dell'aggiornamento e l'approfondimento delle conoscenze in sanità; (2) la tecnica di campionamento dei DG intervistati (causale e di diretto riferimento degli autori); (3) la numerosità del campione, rilevante in termini qualitativi ma non sufficiente per giungere a conclusioni statisticamente robuste.

L'auspicio è quello che il lavoro possa essere sviluppato affrontando (e auspicabilmente superando) i suoi limiti; dunque realizzando una opportuna literature review e affinando le ipotesi di lavoro qui formulate (che diverrebbero ipotesi di ricerca) e allargando il campione di analisi per renderlo statisticamente rappresentativo del contesto italiano.

Bibliografia

- BOOTH A. (2000), *Knowledge Management in the NHS: half full or half empty?* VINE: *The journal of information and knowledge management systems*, 30 (4): 19-23.
- BORDOLOI P., ISLAM N. (2012), *Knowledge Management Practices and Healthcare Delivery: A Contingency Framework*, *The Electronic Journal of Knowledge Management*, 10 (2): 110-120.
- BRESNEN M., HODGSON D., BAILEY S., HYDE P., HASSARD J. (2017), *Mobilizing management knowledge in healthcare: Institutional imperatives and professional and organizational mediating effects*, *Management Learning*, 48 (5): 597-614.
- CACACE M., ETTTELT S., MAYS N., NOLTE E. (2013), *Assessing quality in cross-country comparisons of health systems and policies: Towards a set of generic quality criteria*, *Health Policy*, 112 (1-2): 156-162.
- CEGARRA-NAVARRO J.G., SÁNCHEZ A.L.G., CEGARRA J.L.M (2012), *Creating patient e-knowledge for patients through telemedicine technologies*, *Knowledge Management Research and Practice*, 10 (2): 153-163.
- CRUZ S.G., FERREIRA M.M. (2016), *Knowledge management in Portuguese healthcare institutions*, *Revista brasileira de enfermagem*, 69 (3): 492-499.

- CRUZ-CUNHA M.M., MIRANDA I., LOPES N., SIMOES R. (2013), *An e-marketplace of healthcare and social care services: the perceived interest*, The Learning Organization, 20 (6): 406-418.
- DELGOSHA M.S., OJAKI A.A., FARHADI H. (2013), *The business values of patient knowledge management (PKM) in the healthcare industry*, International Journal of Healthcare Information Systems and Informatics, 8 (2): 70-79.
- DWIVEDI A.N., BALI R.K., NAGUIB R.N.G. (2003), *Organization Current Knowledge Design (OCKD): A Knowledge Management Framework for Healthcare Institutions*. In: *Proceedings of Annual International Conference of the IEEE Engineering in Medicine and Biology*.
- FERLIE E., CRILLY T., JASHAPARA A., PECKHAM A. (2012), *Knowledge mobilisation in healthcare: A critical review of health sector and generic management literature*, Social Science and Medicine, 74 (8): 1297-1304.
- GRIFFITH J.R., FEAR K.M., LAMMERS E., BANASZAK-HOLL J., ZHENG K. (2013), *A positive deviance perspective on hospital knowledge management: Analysis of baldrige award recipients 2002-2008*, Journal of Healthcare Management, 58 (3): 187-203.
- KARAMITRI I., TALLAS M.A., BELLALI T. (2017), *Knowledge management practices in healthcare settings: a systematic review*, International Journal of Health Planning and Management, 32 (1): 4-18.
- KOTHARI A., HOVANEC N., HASTIE R., SIBBALD S. (2011), *Lessons from the business sector for successful knowledge management in health care: A systematic review*, BMC Health Services Research, 173: 1-11.
- LEVY A., SOBOLEV B. (eds) (2016), *Comparative effectiveness research in health services*. New York: Springer References.
- LEGA F., ROTOLO A., SARTIRANA M. (2019), *Il mestiere del Direttore Generale: riflessioni da un'indagine quali-quantitativa di Federico Lega*. In CERGAS, BOCCONI (a cura di), *Rapporto OASI 2019*, Egea.
- LOMBRANO A. (2017), *Knowledge Management e modelli strategici in sanità. Una review strutturata della letteratura*, MECOSAN, 26 (103): 97-115.
- LOMBRANO A. (2020), *Assetti e performance dei sistemi sanitari*. Roma: RIREA.
- MABERY M.J., GIBBS-SCHARF L., BARA D. (2013), *Communities of practice foster collaboration across public health*, Journal of Knowledge Management, 17 (2): 226-236.
- MCDONALD M. (2003), *Knowledge Management in Healthcare: What Does It Involve? How Is It Measured?* Healthcare Management Forum, 16 (3): 7-11.
- MOORE M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MOORE M.H. (2013), *Recognizing Public Value*. Boston: Harvard University Press.
- OBORN E., BARRETT M., RACKO G. (2013), *Knowledge translation in healthcare: Incorporating theories of learning and knowledge from the management literature*, Journal of Health Organization and Management, 27 (4): 412-431.
- PERSSON A., STIRNA J. (2007), *Making it happen and making it stick-a successful case of implementing a knowledge management system in a healthcare organization*. In: Vv.AA., *Proceedings of the 15th European Conference on Information Systems*, ECIS.
- SABEEH Z.A., MUSTAPHA S.M.F.D.S., MOHAMAD R. (2016), *A Review of Three Models for Knowledge Management in Healthcare Organizations*, In: Vv.AA., *Proceedings of Knowledge Management International Conference*, Chiang Mai (Thailand): KMICe.
- SNOWDON A., CHEN J. (2011), *Strengthening health systems through innovation: lessons learned*. Ivey International Centre for Health Promotion, London: Western University.
- THIM C., WEBER N. (2012), *Management of tacit knowledge to overcome learning barriers between professions*. In: *Proceedings of the European Conference on Knowledge Management*, ECKM.

WILLIAMS L., DICKINSON H. (2010), *Can knowledge management enhance technology adoption in healthcare? A review of the literature*. Evidence and Policy, 6 (3): 309-331.

WU I.L., HU Y.P. (2012), *Examining knowledge management enabled performance for hospital professionals: A dynamic capability view and the mediating role of process capability*, Journal of the Association of Information Systems, 13 (12): 976-999.

YAMAZAKI T., UMEMOTO K. (2010), *Knowledge management of healthcare by clinical-pathways*, Journal of Information and Knowledge Management, 9 (2): 119-125.

Mancato rinnovo posizioni organizzative

di Dionisio Serra

Un dipendente di un ente del SSN (Istituto zooprofilattico sperimentale della Puglia e della Basilicata) adiva il giudice del lavoro del Tribunale di Foggia per il riconoscimento, a seguito della soppressione della posizione organizzativa che per sei anni l'era stata assegnata, dell'indennità di cui all'art. 36, comma 3, del CCNL di settore, nonché per ottenere, in via subordinata, il risarcimento per l'espletamento, di fatto, dopo la cessazione dell'incarico, di mansioni assimilabili a quelle della posizione organizzativa già ricoperta, e per l'arbitraria revoca dell'incarico di posizione organizzativa.

Il giudice del lavoro del Tribunale di Foggia, nel rigettare il ricorso in questione, ha affermato che l'indennità di cui all'art. 36, comma 3, del CCNL di settore, si riferisce al caso in cui la posizione organizzativa venga revocata al dipendente, prima della scadenza, a seguito di una diversa organizzazione dell'azienda, e non, invece, alla (del tutto diversa) ipotesi in cui l'incarico venga a naturale scadenza, e che il responsabile di una posizione organizzativa non svolge funzioni estranee a quelle della sua qualifica di appartenenza, sicché il diritto a percepire l'indennità di posizione organizzativa non scaturisce dallo svolgimento di mansioni superiori, bensì dall'assunzione della formale titolarità di quella stessa posizione organizzativa, con la conseguenza che nel momento in cui quella posizione viene soppressa o l'incarico viene a naturale scadenza cessa, necessariamente, anche la titolarità della posizione organizzativa medesima.

Premessa

Le posizioni organizzative sono state immaginate sul modello degli incarichi dirigenziali per dare attuazione alla previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 40 T.U. pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001), che prevede la definizione, ad opera dei contratti di comparto, di una apposita disciplina applicabile alle figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgano compiti di direzione, tecnico-scientifici e di ricerca. Ovvero che comportino l'iscrizione ad albi professionali.

Le posizioni organizzative rappresentano l'attribuzione a dipendenti apicali (non dirigenti) di compiti, che richiedono lo svolgimento di *funzioni elevate*, con assunzio-

ne diretta delle responsabilità necessarie ed opportune correlate e sono retribuite con *specifiche indennità*, il cui importo aumenta in correlazione alla graduazione delle posizioni organizzative, che ciascuna amministrazione effettua, secondo il proprio procedimento interno.

Più specificamente, "posizione organizzativa" è la denominazione sotto la quale vanno annoverate una serie di *incarichi interni*, che la contrattazione collettiva ha coniato per contraddistinguere *particolari compiti* affidati ai lavoratori pubblici inquadrati nella *ex* carriera direttiva, ossia appartenenti alle *ex* VII, VIII e IX qualifica funzionale, secondo l'ultimo previgente sistema di inquadramento a regime pubblicistico dei pubblici

dipendenti, prima del passaggio al regime privatistico. L'affidamento dell'incarico di posizione organizzativa è transitoria, revocabile e non continuativa.

La posizione organizzativa non comporta un mutamento di profilo professionale che rimane invariato, ma determina soltanto un mutamento di funzioni, funzioni che, pertanto, cessano al cessare dell'incarico: il conferimento dell'incarico di posizione organizzativa si configura come un'ipotesi di spostamento del lavoratore su altra posizione di lavoro, classificata nell'ambito della stessa categoria di inquadramento contrattuale; l'attribuzione dell'incarico di posizione organizzativa altro non è se non una temporanea adibizione a mansioni comunque rientranti nell'attività debitoria propria della medesima categoria; la Cassazione (sez. un. 18.6.2008, n. 16540 e n. 20855/2015) ha rilevato che *“la posizione organizzativa non determina un mutamento di profilo professionale, che rimane invariato, né un mutamento di area, ma comporta soltanto un mutamento di funzioni, le quali cessano al cessare dell'incarico. Si tratta, in definitiva, di una funzione ad tempus di alta responsabilità la cui definizione-nell'ambito della classificazione del personale di ciascun comparto-è demandata dalla legge alla contrattazione collettiva”*.

La Corte di Cassazione (sentenza n. 21261/2017; sentenza n. 18561/2019) ha avuto modo di chiarire che il conferimento di una posizione organizzativa non comporta l'inquadramento in una nuova categoria contrattuale ma unicamente l'attribuzione di una posizione di responsabilità, con correlato beneficio economico. Ne consegue che la revoca di tale posizione non costituisce demansionamento e non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 2103 c.c. (che non si applica al pubblico impiego contrattualizzato), e del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, art.52, trovando applicazione il principio di turnazione degli incarichi, in forza del quale alla scadenza il dipendente resta inquadrato nella categoria di appartenenza, con il relativo trattamento economico.

La Corte di Appello di Firenze, con sentenza n. 90 del 28 gennaio 2005, ebbe ad affermare che non sussiste alcun diritto dei dipendenti ad essere preposti ad una posizione organizzativa anche qualora l'abbiano già ricoperta in virtù di un precedente incarico, posta la natura temporanea e fiduciaria dell'incarico stesso e gli indubbi margini di

discrezionalità valutativa riconosciuti al titolare del potere di conferimento, rinnovo e revoca di tali funzioni: per la Corte d'Appello di Firenze, la mancata conferma di un incarico di posizione organizzativa non dà origine a demansionamento, considerato che tali incarichi vengono conferiti a tempo determinato, possono essere revocati anticipatamente, e alla scadenza dell'incarico il dipendente – che comunque resta inquadrato nella categoria di appartenenza – viene restituito alle funzioni del relativo profilo di appartenenza.

Le posizioni organizzative sono state previste per il personale del comparto Sanità dagli artt. 20 e 21 del CCNL 1998-2001: la giurisprudenza della Cassazione è consolidata nell'affermare che il CCNL 1988-2001, nel prevedere l'istituzione delle posizioni organizzative, non impone alle aziende ed agli enti di comparto un obbligo incondizionato, ma concede loro un ampio margine di apprezzamento, sicché le decisioni assunte non sono meramente ricognitive ed esplicano, al contrario, una funzione costitutiva delle posizioni organizzative (Cass. n. 12724 e n. 12556 del 2017 che richiamano Cass. n. 8297/2012, Cass. nn. 18248, 18249, 18250, 18313, 18703 del 2001).

Il CCNL comparto Sanità 2016-2018, ha introdotto gli “Incarichi funzionali” in luogo dei precedenti incarichi di posizione organizzativa operando una differenziazione tra “Incarico di organizzazione” e “Incarico professionale”: il primo comporta funzioni di gestione di servizi di particolare complessità, caratterizzato da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa e che possono richiedere anche l'attività di coordinamento di altro personale; il secondo attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate alla iscrizione ad albi professionali ove esistente; la disciplina di tali incarichi presenta le stesse caratteristiche di quella per gli incarichi di posizione organizzativa.

L'incarico è a termine: la durata è determinata dall'azienda o ente sulla base delle proprie esigenze organizzative tra un minimo di tre anni e un massimo di cinque anni e può essere rinnovato, previa valutazione positiva, per una durata complessiva di 10 anni; per ricoprire detti incarichi sono necessari 5 anni di esperienza in categoria D.

Mancato rinnovo PO**Il caso**

Un dipendente di un ente (Istituto zooprofilattico sperimentale della Puglia e della Basilicata) del SSN adiva il Giudice del Lavoro del Tribunale di Foggia, sostenendo di aver maturato l'indennità di cui all'art.36, comma 3, CCNL di settore, a seguito della soppressione della posizione organizzativa che l'era stata assegnata, per ben sei anni, e l'indennità ex art. 36, comma 1, CCNL, di settore, avendo, dal giorno successivo alla cessazione naturale dell'incarico di posizione organizzativa, espletato, di fatto, prevalentemente, mansioni assimilabili a quelle della posizione organizzativa già ricoperta.

Il dipendente in questione chiedeva, infine, in caso di mancato riconoscimento del risarcimento per l'espletamento, di fatto, di mansioni assimilabili a quelle della posizione organizzativa già ricoperta nonché del mancato riconoscimento dell'indennità di cui all'art.36, comma 3, CCNL, che venisse accertata l'arbitraria revoca dell'incarico di posizione organizzativa, con conseguente condanna dell'ente al risarcimento del danno.

Si costituiva l'ente convenuto, a mezzo di un proprio funzionario ai sensi dell'art. 417-bis c.p.c., così come introdotto dal d.lgs. 80/1998, chiedendo il rigetto del ricorso.

Sosteneva parte resistente che l'art. 36, comma 3, del CCNL di settore, invocato dal ricorrente a fondamento della pretesa economica avanzata in via principale che prevede che *“Nel caso in cui per effetto di una diversa organizzazione dell'azienda o ente, la posizione organizzativa venga soppressa ed il dipendente ad essa preposto da almeno tre anni abbia sempre ottenuto valutazioni positive con riferimento ai risultati raggiunti, allo stesso viene attribuita la fascia economica successiva a quella di inquadramento. Qualora abbia già raggiunto l'ultima fascia, allo stesso viene attribuito – a titolo personale – un importo pari all'ultimo incremento di fascia ottenuto”*, si riferisce al caso in cui la posizione organizzativa sia stata revocata al dipendente prima della scadenza, a seguito di una diversa organizzazione dell'azienda, ancorché in presenza di valutazioni positive, situazione che, nel caso di specie, non si era verificata, essendo l'incarico in questione cessato alla sua naturale scadenza.

Sosteneva, altresì, sempre parte resistente, che il ricor-

rente, successivamente alla naturale scadenza dell'incarico conferitogli, aveva svolto le mansioni proprie della declaratoria di appartenenza (collaboratore amministrativo professionale senior) e che alcuna arbitraria revoca era, nella fattispecie, intervenuta, essendo l'incarico conferito cessato alla sua naturale scadenza e che, inoltre, l'Amministrazione non aveva alcun obbligo di rinnovare l'incarico, pur in presenza di valutazioni positive.

Venivano ammessi e sentiti testimoni.

La decisione

Il ricorso, con sentenza n. 3406/2022, emessa in data 13 ottobre 2022, è stato rigettato dalla Sezione Lavoro del Tribunale di Foggia, con compensazione delle spese di lite.

Il Tribunale di Foggia, preliminarmente, osserva, richiamando la giurisprudenza della Cassazione, che è rimessa all'Amministrazione la scelta di procedere o meno alla istituzione delle posizioni organizzative e che il titolare della posizione organizzativa non ricopre un incarico stabile nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, in quanto deve operare in funzione dell'attuazione del programma da realizzare fino alla scadenza del termine apposto all'incarico e che, quindi, il relativo incarico presuppone un termine di durata, perché può essere concesso solo temporaneamente.

Tanto premesso, nel caso di specie, per il Giudice del Lavoro, è pacifico che il ricorrente non si era visto revocare il proprio incarico, ma alla scadenza naturale del termine l'ente convenuto, procedendo ad una diversa organizzazione e ottimizzando diversamente le risorse, aveva ritenuto di non procedere al rinnovo dell'incarico scaduto.

Il Giudice ritiene, con la decisione che qui si commenta, che l'indennità di cui all'art. 36, comma 3, del CCNL può essere riconosciuta, così come sostenuto da parte resistente, solo nel caso in cui la posizione organizzativa sia stata revocata al dipendente, prima della scadenza, a seguito di una diversa organizzazione dell'azienda dalla quale è scaturita la soppressione dell'intera posizione organizzativa; la norma contrattuale, invece, non fa riferimento alla (del tutto diversa) ipotesi in cui l'incarico

di responsabile della posizione organizzativa venga a naturale scadenza; in tal caso non viene, infatti, in rilievo la “soppressione” della posizione organizzativa: la norma contrattuale, infatti, mira a tutelare la posizione di quei dipendenti ai quali l’incarico è stato sottratto per una unilaterale decisione dell’Amministrazione di dotarsi di una diversa organizzazione interna che necessariamente presuppone la revoca della posizione organizzativa anche con eventuale affidamento ad altri.

Nel caso di specie, osserva il Giudice, l’Amministrazione alla scadenza naturale dell’incarico ha scelto di non prorogare le posizioni organizzative organizzando diversamente il lavoro e l’adozione di una nuova organizzazione aziendale costituisce, di per sé, esercizio di una potestà dell’Amministrazione e, proprio perché comporta una ridefinizione dell’assetto organizzativo dell’ente, giustifica la revisione delle posizioni organizzative che, nell’esercizio delle sue prerogative, il datore di lavoro pubblico può istituire, rinnovare o revocare (cfr. *ex multis* Cass. n. 14472/2015). Per il Giudice neppure possono essere accolte le domande formulate in via subordinata dal ricorrente: osserva il Tribunale di Foggia che le posizioni organizzative sono configurate come un mero istituto retributivo, destinato a compensare la maggiore responsabilità riveniente dall’attribuzione delle funzioni di direzione di una unità organizzativa (cfr. Cass. n. 6367/2015). Per il Giudice, se l’unità organizzativa formalmente cessa di esistere, ciò determina che nessuna funzione di direzione della stessa (e parimenti nessuna correlata responsabilità) può più riconoscersi a chi prima ne era titolare.

Il Giudice evidenzia che il responsabile di una posizione organizzativa non svolge funzioni estranee a quelle della sua qualifica di appartenenza, sicché il diritto a percepire l’indennità di posizione organizzativa non scaturisce dallo svolgimento di mansioni superiori, bensì dall’assunzione della formale titolarità di quella stessa posizione organizzativa, con la conseguenza che nel momento in cui quella

posizione viene soppressa o l’incarico viene a naturale scadenza, cessa necessariamente anche la titolarità della posizione organizzativa medesima (cfr. sentenza Corte di Appello di Catanzaro n. 36/2019 pubbl. il 31.1.2019, r.g. n. 740/2017): ne consegue, per il Tribunale, che non può accogliersi la domanda del ricorrente volta ad ottenere il diritto al risarcimento del danno per lo svolgimento, dopo la naturale scadenza dell’incarico, di funzioni “suppletive” avendo, pur in assenza di formale incarico, continuato a svolgere le funzioni tipiche previste per la posizione organizzativa già ricoperta.

In ogni caso, per il Giudice, la domanda sul punto non può essere accolta poiché il ricorrente, dopo la cessazione naturale dell’incarico, ha svolto le mansioni proprie della declaratoria di appartenenza.

Conclusioni

Gli incarichi di posizione organizzativa sono temporanei, retribuiti con una specifica retribuzione di posizione e di risultato (con struttura retributiva analoga a quella prevista per i dirigenti), assegnati (salve alcune eccezioni), con atto scritto e motivato, previa determinazione dei criteri generali di conferimento, da parte dei dirigenti con la capacità del privato datore di lavoro ai dipendenti inquadrati nell’area o categoria apicale.

Il dipendente, già incaricato di posizione organizzativa, non ha alcun diritto al termine dell’incarico ad essere confermato nella posizione e questo anche nel caso di valutazione positiva.

Gli incarichi possono essere anche revocati prima della scadenza in relazione a intervenuti mutamenti organizzativi o in conseguenza di valutazione negativa della performance individuale: la mancata conferma o la revoca anticipata dall’incarico non comporta alcun demansionamento del dipendente che viene riassegnato ai compiti della categoria di inquadramento.

Il principio dell'anonimato nelle prove concorsuali va sempre salvaguardato

di Livio Boiero

Il criterio dell'anonimato nelle prove scritte delle procedure di concorso costituisce il diretto portato del principio costituzionale di uguaglianza nonché specialmente di quelli del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, la quale deve operare le proprie valutazioni senza lasciare alcuno spazio a rischi di condizionamenti esterni e dunque garantendo la par condicio tra i candidati.

Premessa

Durante le fasi concorsuali, deve essere garantito il rispetto del principio dell'anonimato, anche al fine di soddisfare il criterio generale di imparzialità che deve sottendere l'azione amministrativa, a salvaguardia della "par condicio" tra i partecipanti. Da questo ne discende la regola generale che la prova scritta non deve riportare la sottoscrizione dei candidati, né altri segni di riconoscimento idonei a rivelarne l'identità.

Queste regole trovano riscontro innanzitutto in alcuni principi contenuti nella Costituzione.

In primis, l'inosservanza della par condicio costituisce violazione dell'articolo 3 della Carta Costituzionale il quale stabilisce che "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".

È dovere quindi della PA procedente di predisporre idonei strumenti affinché ogni candidato sia considerato uguale all'altro, prevedendo uguali condizioni di accesso al concorso, nonché uguale opportunità in sede di correzione degli elaborati. Detta uguaglianza va intesa sia sul piano formale che in senso sostanziale. Questo significa che

l'osservanza del principio in esame non deve concretizzarsi solamente nella fase di correzione degli elaborati ma in tutte le fasi concorsuali. Infatti, la Pubblica Amministrazione che indice un concorso pubblico, in sede di regolamenti e di *lex specialis* concorsuale, dovrà preoccuparsi di inserire disposizioni che assicurino in sostanza la partecipazione dei concorrenti in condizioni paritetiche. L'osservanza delle regole di uguaglianza e di non discriminazione sanciti dall'art. 3 integrano poi il rispetto di altri due principi costituzionali contenuti all'interno dell'art. 97 della Carta Costituzionale, ovvero il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione. Gli stessi sono strettamente legati l'uno all'altro. Detto diversamente, il principio dell'imparzialità è l'obiettivo massimo che una PA deve darsi; lo stesso però si raggiunge solamente se l'Amministrazione agisce nel pieno rispetto della regola del "buon andamento" che prevede il rispetto dei criteri di economicità, efficacia, efficienza, miglior temperamento dei vari interessi, nell'adempimento dell'attività amministrativa.

A livello normativo, in materia di garanzia dell'anonimato dei candidati nelle prove nei concorsi pubblici e nelle pubbliche selezioni di stampo comparativo, occorre in

primo luogo richiamare l'art. 1, comma 2 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487: "Il concorso pubblico deve svolgersi con modalità che ne garantiscano la imparzialità, l'economicità e la celerità di espletamento, ricorrendo, ove necessario, all'ausilio di sistemi automatizzati diretti anche a realizzare forma di preselezione ed a selezioni decentrate per circoscrizioni territoriali". Inoltre, il comma sei dell'articolo 14, del medesimo decreto presidenziale, rubricato "Adempimenti dei concorrenti e della commissione al termine delle prove scritte", specificata che: "Il riconoscimento deve essere fatto a conclusione dell'esame e del giudizio di tutti gli elaborati dei candidati". Questo non può che significare che vanno esclusi ogni modalità di riconoscimento del candidato precedente alla valutazione delle prove scritte.

Concludendo i richiami normativi, giova poi richiamare il comma terzo, dell'articolo 35 del d.lgs. n. 165/01, il quale alla lettera *a*) recita: "Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; (...)"

Infine, sempre sul tema in trattazione, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la delibera n. 592 del 8 luglio 2020, ha stabilito che: "Le pubbliche amministrazioni devono introdurre, nel proprio PTPCT, un'apposita regolamentazione dello svolgimento delle fasi delle procedure di reclutamento del personale, con particolare attenzione all'applicabilità della regola dell'anonimato alla correzione degli elaborati, avuto riguardo alle specifiche modalità della prova ed al margine di discrezionalità di cui la Commissione dispone".

Un recente caso riguardante una prova a quiz a risposta multipla

La recente sentenza n. 8655/22 della sezione quinta del Consiglio di Stato ci offre lo spunto per richiamare i principi sopra esaminati e per verificare quale applicazione viene data agli stessi dalla giurisprudenza amministrativa.

Nel caso in esame, il bando di concorso prevedeva l'espletamento di una prova preselettiva e di una scritta, entrambe condotte con la somministrazione di n. 50 quiz a risposta multipla.

Con il secondo motivo di ricorso gli appellanti deducono l'erroneità della sentenza nella parte in cui il giudice di prime cure ha ritenuto sussistente la violazione del principio dell'anonimato in relazione alle concrete modalità di espletamento dell'attività di concorso, in quanto i candidati si sarebbero attenuti a quanto prescritto dall'art. 10 del bando di concorso, il quale prevedeva la firma di ogni pagina degli elaborati da parte dei candidati, che comunque sarebbero stati corretti in sede pubblica, alla presenza dei candidati medesimi, senza che la commissione avesse alcun margine di discrezionalità.

Entrando nel merito della questione, a parere del Massimo Consesso Amministrativo la procedura concorsuale risulterebbe viziata dalla violazione del principio dell'anonimato.

Invero l'aver previsto la necessaria sottoscrizione di ogni pagina degli elaborati, avrebbe apportato un vulnus alla parità di trattamento dei candidati, a nulla rilevando il fatto che si trattasse di una prova con quiz a risposta multipla.

Infatti, come ribadito più volte dalla giurisprudenza, nonostante la selezione mediante quiz a risposta multipla sia diversa da una valutazione di tipo comparativo degli elaborati, nondimeno deve in ogni caso essere garantito il principio dell'anonimato qualora si possa risalire, anche in astratto, al questionario del medesimo candidato, a prescindere dalla concreta dimostrazione che ciò possa avere prodotto delle distorsioni nella valutazione.

Per i giudici di Palazzo Spada ne consegue che l'assenza di discrezionalità nelle modalità di correzione della prova non può rilevare al fine di permettere, per ciò solo, una deroga al principio dell'anonimato, atteso che, comunque, tali modalità non consentono, ad esempio, di escludere la possibilità che soggetti diversi dal candidato, resi edotti del nominativo dello stesso apposto sull'elaborato, abbiano provveduto a riempire una o più domande lasciate in bianco.

Diversi interventi del Consiglio di Stato, tra l'altro in Adunanza plenaria, confermano le conclusioni a cui sono

Anonimato nelle prove concorsuali

approdati i giudici nella sentenza n. 8655/22 sopra richiamata (cfr. *ex multis* sentenza n. 26/2013).

Per l'Alto Consesso, nel caso in cui la mancata osservanza della regola dell'anonimato è addebitata all'Amministrazione nel contesto di una selezione di stampo comparativo, l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario considera tale violazione rilevante in sé senza che sia necessario ricostruire a posteriori il possibile percorso di riconoscimento degli elaborati da parte dei soggetti chiamati a valutarli. A sostegno di tale orientamento si osserva che "L'ordinamento non chiede dunque che il giudice accerti di volta in volta che la violazione delle regole di condotta abbia portato a conoscere effettivamente il nome del candidato. Se fosse richiesto un tale, concreto, accertamento, lo stesso – oltre ad essere di evidente disfunzionale onerosità – si risolverebbe, con inversione dell'onere della prova, in una sorta di probatio diabolica che contrasterebbe con l'esigenza organizzativa e giuridica di assicurare senz'altro e per tutti il rispetto delle indicate regole, di rilevanza costituzionale, sul pubblico concorso" (cfr., *ex multis*, sez. VI, n. 3747 del 2013). In sintesi, a fronte dell'esigenza di assicurare l'indipendenza di giudizio dell'organo valutatore, non occorre accertare se il riconoscimento della prova di un candidato si sia effettivamente determinato, essendo sufficiente la mera, astratta possibilità dell'avverarsi di una tale evenienza.

Occorre comunque rilevare che, secondo un diverso indirizzo minoritario "in applicazione del principio di conservazione *ex art. 21-octies*, comma 2, l. 7 agosto 1990 n. 241, la violazione della regola procedimentale dell'anonimato in un procedimento amministrativo relativo a un concorso è irrilevante quando la prova concorsuale consista nella soluzione di quesiti a risposta multipla e non risultino, perciò, riconosciuti all'amministrazione margini di discrezionalità valutativa, se non sia stata fornita prova del fatto che l'osservanza della regola procedimentale dell'anonimato avrebbe determinato un differente esito procedimentale". (cfr. CGA n. 168 del 2010). In sostanza, allorché la correzione degli elaborati ha carattere non valutativo ma strettamente vincolato non basterebbe lamentare genericamente violazioni dell'anonimato da

parte della Commissione, occorrendo invece l'indicazione di elementi concreti dai quali desumere che si sia in effetti verificata una lesione della par condicio tra i candidati. Contrariamente, come già accennato, secondo un indirizzo giurisprudenziale maggioritario, il criterio dell'anonimato nelle prove scritte delle procedure di concorso – nonché in generale in tutte le pubbliche selezioni – costituisce il diretto portato del principio costituzionale di uguaglianza nonché specialmente di quelli del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, la quale deve operare le proprie valutazioni senza lasciare alcuno spazio a rischi di condizionamenti esterni e dunque garantendo la par condicio tra i candidati. Tale criterio, costituendo appunto applicazione di precetti costituzionali, assume una valenza generale ed incondizionata, mirando esso in sostanza ad assicurare la piena trasparenza di ogni pubblica procedura selettiva e costituendone uno dei cardini portanti. L'esigenza dell'anonimato si traduce infatti a livello normativo in regole che tipizzano rigidamente il comportamento dell'Amministrazione imponendo una serie minuziosa di cautele e accorgimenti prudenziali, inesplicabili se non sul presupposto dell'intento del Legislatore di qualificare la garanzia e l'effettività dell'anonimato quale elemento costitutivo dell'interesse pubblico primario al cui perseguimento tali procedure selettive risultano finalizzate. Allorché l'Amministrazione si scosta in modo percepibile dall'osservanza di tali vincolanti regole comportamentali si determina quindi una illegittimità di per se rilevante e insanabile, venendo in rilievo una condotta già *ex ante* implicitamente considerata come offensiva in quanto appunto connotata dall'attitudine a porre in pericolo o anche soltanto minacciare il bene protetto dalle regole stesse. In conclusione, può affermarsi che la violazione dell'anonimato da parte della Commissione nei pubblici concorsi comporta una illegittimità da pericolo c.d. astratto (cfr. in termini, sez. VI, n. 3747/2013) e cioè un vizio derivante da una violazione della presupposta norma d'azione irrimediabilmente sanzionato dall'ordinamento in via presuntiva, senza necessità di accertare l'effettiva lesione dell'imparzialità in sede di correzione.

PNRR, missione 5 (Inclusione e coesione), componente 1 (Politiche per il lavoro): le capacità di attuazione del sistema amministrativo italiano

di Raimondo Ingrassia

Nel corso di questi ultimi decenni in molti Paesi del mondo le politiche del lavoro si sono decisamente spostate dalla tutela dai rischi della disoccupazione (politiche passive) allo sviluppo del mercato del lavoro nel suo complesso (politiche attive) (Kuddo, 2009; Gualmini e Rizza, 2013). Con la missione 5, Inclusione e coesione, componente 1, Politiche per il lavoro, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si inserisce pienamente in questo nuovo quadro politico. La missione tuttavia si scontra con alcuni atavici problemi che affliggono il sistema dei servizi per il lavoro in Italia. Dopo avere esposto le finalità e i contenuti della Missione M5-C1 del PNRR, l'articolo individua opportunità e rischi che influenzano la capacità del sistema amministrativo italiano di attuare le politiche per il lavoro previste dal Piano. Tra le opportunità emergono la possibilità di disporre di una evoluta legislazione di sostegno allo sviluppo di un moderno mercato del lavoro, una forte volontà attuativa del PNRR da parte degli organi di governo (UE, Governo italiano) e un rilevante ammontare di risorse dedicate al conseguimento degli obiettivi prefissati. Tra i rischi vi sono i problemi legati al coordinamento di un sistema amministrativo delle politiche per il lavoro molto regionalizzato, un rafforzamento organizzativo dei centri per l'impiego in termini di risorse umane, informatiche e logistiche dai modi e dai tempi incerti e una capacità di performance management del sistema tutta da verificare.

Parole chiave: PNRR, politiche pubbliche, politiche del lavoro, risorse umane.

Over the last few decades in many countries of the world, employment policies have shifted decisively from unemployment risks protection (passive policies) to the development of the labor market as a whole (active policies) (Kuddo, 2009; Gualmini and Rizza, 2013). With Mission 5 – Inclusion and Cohesion – Component 1 – Employment Policies, the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) fits fully into this new political framework. However, the mission is confronted with some ancestral problems that afflict public employment services in Italy. After having exposed the aims and contents of the M5-C1 of the PNRR, this article identifies opportunities and risks that affect the ability of the Italian Administrative System to implement the employment policies of the Plan. Among the opportunities emerge the possibility of having an advanced legislation to support the development of a modern labor market, a strong will to implement the PNRR by the governing bodies (EU, Italian government) and a significant amount of resources dedicated to achieving the objectives set. Among the risks there are the problems related to the coordination of a highly regionalised Italian Administrative System of employment policies, an organizational strengthening of the Job Centres in terms of human, IT and logistic resources by uncertain way and times and a capacity system performance management to be verified.

Keywords: PNRR, Public Policy, Employment Policies, Human resources.

1. Le politiche pubbliche per il lavoro nel quadro del PNRR

Il PNRR si inserisce nel vasto programma di investimenti della Unione Europea denominato *Next Generation EU* in risposta alla profonda crisi sanitaria, economica e sociale che ha investito il vecchio continente per effetto della pandemia da Covid-19. **Il programma** da 750 miliardi di euro – approvato con decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea il 13 luglio 2021 e finanziato con titoli di debito comuni emessi dai paesi membri della Unione – **interviene su sei grandi missioni di politica pubblica**: (1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; (2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; (3) Infrastrutture per la mobilità sostenibile; (4) Istruzione e ricerca; (5) Inclusione e coesione; (6) Salute. Il nostro paese è il primo beneficiario di questi investimenti con un pacchetto di 235,12 miliardi di euro che dovranno essere impiegati nel periodo 2021-2025. Una parte di questa somma viene finanziata con sovvenzioni a fondo perduto e una parte con prestiti a tassi agevolati (PNRR, 2021/a/b).

Le politiche per l'occupazione si inseriscono nell'ambito della Missione 5 – Inclusione e coesione (M5) – Componente 1 – Politiche del lavoro (C1). Queste prevedono per l'Italia una serie di interventi per complessivi 12,63 miliardi di euro, di cui 6,66 miliardi finanziati con il solo programma PNRR e 5,97 miliardi con il programma REACT-EU¹. Questi fondi sono destinati a realizzare una serie di obiettivi formulati sulla base di alcune valutazioni del mercato del lavoro italiano effettuate di concerto con l'Unione Europea (PNRR, 2021/a; Regolamento UE, 2020).

Un primo obiettivo delinea gli indirizzi generali che devono perseguire le politiche attive del mercato del lavoro (ALMPs). Lo scopo è quello di **migliorare l'occupabilità dei soggetti in difficoltà** (disoccupati, percettori di sussidi, lavoratori in mobilità, giovani, donne e adulti poco

istruiti, ecc.) con due programmi di intervento: *Garanzia Occupabilità dei Lavoratori* (GOL) e *Piano Nuove Competenze* (PNC) (4,4 miliardi). Il primo è di diretta derivazione europea, il secondo è concepito e finanziato con fondi nazionali (Legge di Bilancio 2021, di cui all'art. 1, comma 324, della legge 30 dicembre 2020, n. 178). Il PNRR prevede l'adozione di normative nazionali per la realizzazione dei programmi GOL e Nuove Competenze entro la fine del 2021 e l'adozione delle connesse delibere regionali entro la prima metà del 2022 (ADAPT, 2021)². Un secondo obiettivo si concentra sugli apparati amministrativi deputati a gestire le ALMPs con il proposito di **rafforzare i Centri per l'Impiego** (CPI) (*Public Employment Services* nel linguaggio internazionale) (PES) dotandoli di risorse umane, tecnologiche e logistiche adeguate a realizzare gli scopi del PNRR. A questo fine sono stati stanziati 600 milioni, di cui solo 200 milioni saranno effettivamente destinati a tale misura. Il corrispondente piano nazionale di rafforzamento dei CPI, intrapreso dall'Italia ben prima del PNRR, aveva infatti già previsto uno stanziamento di 400 milioni di euro.

Un terzo obiettivo si prefigge di **umentare l'occupazione del mercato del lavoro femminile**, dimostratosi particolarmente vulnerabile in questi ultimi anni. La misura prevede investimenti a supporto dell'imprenditoria femminile e della realizzazione di un sistema di certificazione della parità di genere nei luoghi di lavoro (500 milioni).

Un quarto obiettivo si propone di promuovere l'acquisizione di nuove competenze da parte delle generazioni più giovani e di migliorare la coerenza fra il mondo dell'istruzione e della formazione e la domanda di lavoro attraverso **il rafforzamento del Sistema Duale** (realizzato in Italia con i c.d. *programmi di alternanza scuola-lavoro*) **e del Servizio Civile Universale**. Le due misure sono state stanziare in 650 milioni ciascuna.

Una quinta linea di intervento, che consideriamo molto importante per la trasparenza del mercato del lavoro,

(1) REACT-EU (l'acronimo è dall'inglese) significa *Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa*. Esso è un'iniziativa entrata in vigore il 24 dicembre 2020 prima del PNRR. Il programma prevede misure nel campo delle politiche per l'occupazione (e non solo) per favorire la ripresa dei paesi europei dopo la crisi sanitaria da Covid-19.

(2) A oggi tutte le Regioni hanno deliberato i piani attuativi del programma GOL. I piani sono stati predisposti con l'assistenza tecnica dell'ANPAL e successivamente approvati dalla stessa agenzia. I piani attuativi presentano budget variabili a seconda dei parametri-obiettivo previsti regione per regione.

la tutela dei diritti dei lavoratori e la salvaguardia della competitività delle imprese, prevede la **lotta al lavoro sommerso**. Si tratta di una misura che non viene specificamente finanziata dal PNRR ma che rimane affidata alle politiche nazionali. Ciò dovrà avvenire attraverso un rafforzamento dell'*Ispettorato Nazionale del Lavoro*, la lotta al caporalato e il contrasto dello sfruttamento del lavoro. Nel primo trimestre 2022 sono previsti dei tavoli tecnici volti a mettere a punto le seguenti linee di intervento: revisione delle sanzioni, aumento delle ispezioni, campagne informative sul disvalore del lavoro irregolare, creazione di banche dati (ADAPT, 2021).

L'aspetto innovativo del PNRR (non solo per quanto riguarda le politiche per il lavoro) è la individuazione di una coerente combinazione di obiettivi quantitativi (*target*) e qualitativi (*milestone*), al raggiungimento dei quali è subordinata l'erogazione dei finanziamenti (PNRR/2021/a/b). Il negoziato dell'Italia con la Commissione Europea ha prodotto i seguenti obiettivi (GOL, 2021, pp. 27-29):

- Milestone 1: adozione dei decreti interministeriali per l'approvazione del programma GOL e PNC entro il 2021;
- Milestone 2: adozione dei Piani Regionali per l'esecuzione del programma GOL ed esecuzione di almeno il 10% delle attività previste entro il 2022;
- Target 1: tre milioni di beneficiari del programma GOL entro il 2025. Il 75% dovrà appartenere al segmento delle fasce deboli del mercato del lavoro (donne, disoccupati a lungo termine, disabili, giovani under 30, adulti over 55);
- Target 2: quasi il 27% dei beneficiari GOL (circa 800 mila persone) dovrà essere coinvolto in attività di formazione e il 10% (circa 300 mila) in formazione digitale;
- Target 3: l'80% dei Centri Pubblici per l'Impiego, regione per regione, dovrà rispettare i livelli essenziali di prestazione (LEP) previsti a livello nazionale nell'attuazione del programma GOL;
- Target 4: 250 Centri Pubblici per l'Impiego devono avere completato il 50% delle attività previste dai rispettivi Piani Regionali di Rafforzamento entro il 2022 (sono escluse le attività infrastrutturali);

- Target 5: 500 Centri Pubblici per l'Impiego devono avere completato le attività previste dai rispettivi Piani Regionali di Rafforzamento entro il 2025;
- Target 6: 135 mila giovani devono avere partecipato al Sistema duale di formazione entro 2025.

Il perno delle nuove politiche per il lavoro del PNRR riguarda dunque il tema dell'occupabilità in una prospettiva di risposta alle sfide che pongono i mercati del lavoro odierni, sempre più caratterizzati da precarietà, bisogni di formazione continua, domanda di lavoro insoddisfatta. Da questo punto di vista le politiche del lavoro tendono ad assumere in questo momento storico le caratteristiche di una vera e propria riforma di sistema in una prospettiva di lungo termine.

Il PNRR è un programma ambizioso ben consapevole dei diversi livelli di governo da coinvolgere nell'attuazione delle politiche del lavoro. Le politiche attive sono oggetto di materia concorrente fra stato e regioni mentre le politiche formative sono di competenza esclusiva delle regioni (Melone, 2021, pp. 52-55). Lo sforzo pertanto che le nuove politiche per l'occupazione impongono al sistema è rilevante e tende a coinvolgere più rami dell'organizzazione dello Stato e, all'interno di essi, intere filiere istituzionali. Da questo punto di vista il PNRR delinea precise responsabilità di attuazione individuando i soggetti attuatori del piano (i c.d. *implementing body*) in alcuni organi centrali dello Stato quali i ministeri del lavoro e delle politiche sociali, dell'istruzione, dello sviluppo economico, alcuni dipartimenti operanti al loro interno, l'ANPAL. Questi dovranno a loro volta coinvolgere i poteri decentrati quali le regioni, le città metropolitane, i comuni, le università, i centri di ricerca, le istituzioni pubbliche e private, declinando su tali istituzioni gli obiettivi generali previsti del piano nazionale.

Il PNRR è un piano che implica una forte capacità di spesa delle istituzioni coinvolte nel rispetto di tempi e risultati prefissati: «Se le spese non sono effettivamente fatte e gli *outcome* promessi non realmente raggiunti, i finanziamenti erogati vengono revocati e si trasformano in debiti» (Butera, 2021, p. 28).

I precedenti di mancato raggiungimento degli obiettivi non sono incoraggianti, e non solo per quanto riguarda

l'Italia³. Il paese ha dimostrato in passato una limitata capacità di utilizzazione delle risorse comunitarie (in media meno del 50% dei fondi stanziati), lentezza dell'azione amministrativa, rapporti complessi tra centro e periferia, divari di efficienza territoriale. Sono precedenti preoccupanti che ci inducono a fare una riflessione sulle capacità del paese di attuare le proprie politiche pubbliche e raggiungere gli obiettivi prefissati (Butera, 2021).

2. La capacità di attuare le politiche pubbliche previste dal PNRR

Le politiche pubbliche perseguite dal PNRR devono affrontare problemi simili a quelli che hanno caratterizzato l'utilizzazione dei fondi comunitari in Italia nei decenni trascorsi. Ci concentriamo su due questioni salienti per valutare, in generale, la capacità realizzativa dell'amministrazione e, in particolare, le prospettive di attuazione del PNRR: la questione organizzativa e la questione normativa.

Questione organizzativa. Tra la fase della programmazione e la fase esecutiva si interpone il momento intermedio dell'organizzazione che combina le risorse e governa la rete delle interdipendenze funzionali ai vari livelli di amministrazione (governo, ministeri, regioni, aziende, agenzie, parti sociali, privati) (Melone, 2021, p. 48). Ora, mentre le risorse economiche sono, a detta dei commentatori, adeguate a raggiungere gli scopi prefissati dal PNRR, ciò che invece sembra tutto da verifi-

care è la capacità di governare quella pletora di attori e di poteri decisionali presenti ai vari livelli istituzionali. Come ha avuto modo di dichiarare Marco Leonardi – capo del Dipartimento per la programmazione economica di Palazzo Chigi – «Adesso tutti i ministeri devono prepararsi per gestire i vari passaggi della fase esecutiva del piano, in modo che i tempi vengano rispettati. L'Italia è stata sempre debole proprio nell'implementazione. Le amministrazioni centrali, ma anche quelle locali, su questo devono riuscire a cambiare passo, il governo farà di tutto in questi mesi per facilitare questo processo chiedendo proprio alle amministrazioni quello di cui hanno bisogno, dal punto di vista normativo e amministrativo» (Cifoni, 2021).

Una delle caratteristiche del PNRR è quella di fare leva sul concetto di *governance partecipata*, una modalità organizzativa in grado di mobilitare le capacità progettuali della società civile e gestire la complessità del Piano. Le migliori esperienze hanno dimostrato come la chiave del successo in questo campo sia quella della progettualità dal basso e della cooperazione pubblico-privato. Esperienze queste che dovrebbero essere prese a riferimento nel quadro delle nuove politiche per il lavoro previste dal Piano⁴. In questa prospettiva i *Patti territoriali per il lavoro* previsti dal PNRR possono assumere una importanza del tutto particolare. Si tratta di accordi-quadro tra il Ministero e le Regioni volti a coordinare le parti sociali e le istituzioni pubbliche e private in determinati settori e/o territori al fine di promuovere l'innovazione, la trasformazione industriale, la coerenza fra domanda e offerta di lavoro, lo sviluppo di opportunità occupazionali. I patti territoriali accrescono la loro importanza nelle aree economicamente meno sviluppate del nostro paese, dove la cooperazione

(3) Nel Consiglio di Lisbona del 2000 l'Unione Europea si era posta l'ambizioso obiettivo di raggiungere entro il 2010 tassi di occupazione femminile e dei lavoratori anziani rispettivamente del 60% e del 50% e un tasso di occupazione complessivo del 70%. Nonostante gli indubbi progressi compiuti, pochi paesi hanno raggiunto questi obiettivi, anche a causa della crisi finanziaria intervenuta nel 2008. Perciò la Commissione Europea nel marzo 2010 ha definito una nuova strategia per il 2020 con obiettivi occupazionali che prevedevano l'aumento dei livelli di istruzione, maggiori investimenti in ricerca, riduzione della povertà. I risultati della Strategia 2020 in termini di tasso di occupazione (75%) sono stati raggiunti solo a livello aggregato con divergenze ampie fra stati. Paesi come Italia, Francia o Grecia e altri, che avevano livelli di partenza piuttosto bassi, procedono lentamente verso questo obiettivo (...), e la crisi pandemica da Covid-19 non ha certo contribuito a facilitare il processo di convergenza! (Reyneri 2011/II, pp. 30-31; Commissione Europea, 2019, p. 37).

(4) Si fa riferimento al *Patto per il Lavoro* dell'Emilia Romagna, varato dalla Giunta regionale nel mese di dicembre 2020. Si tratta di un accordo di *programmazione negoziata* (Borgonovi, 2005, pp. 144-145) che è stato «sottoscritto da 50 soggetti pubblici e privati: governo regionale, enti locali, associazioni imprenditoriali e sindacali, università e scuole, in sintonia con il governo nazionale e con l'Europa. Non un contratto o un tavolo di concertazione, non un negoziato sulla distribuzione delle risorse pubbliche, ma un patto impegnativo per far convergere strategie e iniziative dei sottoscrittori». Un patto che ha come obiettivo ridurre la disoccupazione, garantire lavori dignitosi, creare lavori innovativi e migliorare la qualità della vita (Butera, 2021, pp. 28-30).

fra servizi per lo sviluppo economico, servizi formativi, servizi per il mercato del lavoro e servizi sociali sarebbe indispensabile per la realizzazione di obiettivi di *job and firm creation* (GOL, 2021, pp. 54-55; Butera, 2021, p. 11; AA.VV., 2021, p. 135).

Questione normativa. Il sistema italiano è caratterizzato da amministrazioni centrali abituate più alla regolazione che alla produzione diretta di servizi. I poteri intermedi sono a loro volta produttori di regolazione (le regioni) mentre gli enti locali, chiamati a erogare i servizi (comuni, aziende pubbliche, agenzie), si trovano oppressi da una giungla di norme di difficile interpretazione e da assfissanti controlli amministrativi che ne rallentano l'azione (Butera, 2021, p. 14). L'Italia ha una produzione legislativa sterminata che richiede la produzione di una consistente mole di norme attuative. È stato calcolato che su 24 decreti legge emanati per l'emergenza Covid, i decreti attuativi richiesti siano stati 297, di cui 198 (pari al 66%) ancora da adottare (a luglio 2021). La legge di conversione del Decreto Semplificazioni, varato all'inizio del mese di settembre 2021 prevede 60 provvedimenti attuativi circa (pari 1,5 decreti per articolo!) (Pasca di Magliano, 2021, p. 33). La sindrome da *ipertrofia normativa* si accentua poi nel caso delle politiche del lavoro (Ichino, 2015, pp. 136-137). Un esempio. La legge n. 26/2019 sul reddito di cittadinanza mancava ancora, dopo quasi un anno dalla sua entrata in vigore (30 marzo 2019), di ben 5 fondamentali decreti attuativi. L'assenza di questi decreti ha fortemente limitato l'attuazione di alcune importanti misure della legge e la piena operatività dei Navigator (A.N.N.A., 2021, p. 34). Il rischio che l'Italia si areni nel pantano della iperegolazione normativa e della connessa paralisi amministrativa è dunque particolarmente alto.

3. La capacità di attuare le politiche pubbliche per il lavoro in Italia

Il PNRR è un piano che conta sulla capacità del sistema amministrativo di attuare le politiche pubbliche. Non a caso infatti una specifica misura è stata destinata al rafforzamento dei centri per l'impiego. In questo paragrafo prenderemo in considerazione i punti di forza e debolezza

del sistema di attuazione delle politiche pubbliche per il lavoro in Italia con riferimento a tre aspetti tra di loro interconnessi: l'assetto generale del sistema amministrativo, le risorse messe a sua disposizione e la valutazione delle prestazioni del sistema.

3.1. Il sistema amministrativo delle politiche pubbliche per il lavoro

Per effetto della Riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte Costituzionale con sentenza 50/2005 ha definito il nuovo perimetro delle competenze fra Stato centrale e Regioni in materia di politiche attive per il lavoro, stabilendo che spetta al primo il compito di determinare i principi generali e i livelli essenziali di assistenza che devono essere garantiti ai cittadini e alle imprese e alle regioni definire le norme di dettaglio e la realizzazione delle politiche. Con la Legge Biagi del 2003 erano state intraprese le prime politiche attive per il mercato del lavoro, poi proseguite con alcuni provvedimenti legislativi di fine decennio. Ma è con il d.lgs. 150/2015 (in esecuzione del *Jobs Act*) che si perviene a una messa a punto del sistema. Il decreto prevede che gli indirizzi politici e gli obiettivi operativi vengano concertati fra Stato e Regioni in sede di Conferenza Unificata.

Lo strumento di governance atto a garantire i servizi per il lavoro sul territorio nazionale viene individuato nell'ANPAL, cui spetta il coordinamento degli attori che compongono la rete dei servizi a livello nazionale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, regioni e province, enti di area vasta, città metropolitane, agenzie, organismi privati accreditati). Sulla base dell'assetto venutosi a determinare le strutture operative fondamentali che erogano i servizi per le politiche attive del lavoro sono individuate nei CPI. Dipendenti dalle province fino a prima della introduzione della *Legge Delrio* del 2014, i CPI sono oggi uffici periferici delle regioni o aziende pubbliche costituite in forma di agenzie, enti municipali, società partecipate, aziende speciali, consorzi, dotati di autonomia giuridica, economica e organizzativa (Corte dei conti, 2021, p. 28).

Al 2019, l'ultimo anno prima della Pandemia da Covid-19, la rete pubblica dei servizi per il lavoro era composta da 739 CPI, di cui 563 sedi principali, 153

PNRR, missione M5, C1

sedi secondarie e 23 sportelli territoriali direttamente dipendenti dalle sedi principali (Corte dei conti, 2021, p. 43). Al 2020 la situazione appare modificata con una riduzione delle sedi di quasi il 16% (624). Sempre nello stesso anno il personale dei CPI a livello nazionale passa complessivamente da una media di poco più di 8.000 operatori nel triennio 2017-2019 a 6.500 circa (esclusi i navigator) (Corte dei conti, 2021, pp. 66-75).

Ben prima dell'inizio della pandemia e del varo del PNRR lo stato italiano aveva intrapreso nel 2017 un rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro destinato ad aumentare gli organici, la formazione degli addetti, i servizi alle imprese, la qualità dei sistemi informativi in uso sul territorio nazionale. A queste risorse si sono aggiunte quelle previste dal PNRR.

Tuttavia, nonostante i nuovi orientamenti politici volti alla promozione dell'occupazione e alla gestione delle transizioni sul mercato del lavoro e le crescenti risorse finanziarie dedicate al processo di attuazione delle politiche attive del paese, il sistema è stato oggetto di valutazioni interlocutorie, se non in certi casi negative.

Secondo De Masi, i CPI in Italia sono largamente sottodimensionati per numero di addetti e carichi di lavoro rispetto ai migliori sistemi per l'impiego europei con un rapporto di 1 addetto ogni 300 disoccupati, contro un rapporto di 1 a 65 in Francia, 1 a 30 nel Regno Unito e 1 a 24 in Germania. Il dato più eclatante in termini di investimenti in questo settore è quello tedesco che vanta 110 mila addetti e un finanziamento annuo di 11 miliardi, contro un sistema italiano che presenta invece, come detto, 6.500 operatori (esclusi 2.500 Navigator circa) e una spesa per i servizi per il mercato del lavoro nel periodo 2004-2018 inferiore a tutti i principali paesi europei più sviluppati (De Masi, 2021, p. 29; A.N.N.A., 2021, p. 57).

Secondo la Commissione Europea (Unione Europea, 2020), i principali problemi del sistema dei servizi pubblici per il lavoro in Italia sono la mancanza di coordinamento fra centro e periferia e il rafforzamento delle strutture operative (i CPI appunto). In questo senso l'esito negativo del referendum sulla revisione di alcune parti della Costituzione del novembre 2016, che avrebbe conferito alla ANPAL un forte potere di coordinamento

all'interno del regionalizzato sistema delle politiche attive del lavoro, non ha certamente contribuito a superare questi ordini di problemi (Corte dei conti, 2021, p. 28; A.N.N.A., 2021, pp. 32-33).

Il network dei PES europei ha valutato il grado di maturità dei CPI di 19 paesi europei sulla base di vari parametri di efficacia (tasso e durata della disoccupazione, capacità di copertura delle posizioni lavorative vacanti, soddisfazione di lavoratori e imprese, ecc.) e di efficienza (strategie gestionali, qualità dei processi operativi, qualità delle relazioni con i datori di lavoro e con gli stakeholder, ecc.), utilizzando una scala di giudizi semantici che va da un livello minimo di 1 a un livello massimo di 4⁵. Il Network dei PES europei ha giudicato il sistema italiano "in via sviluppo" (*developing*), cioè di livello 2. Si tratta una valutazione che pone l'Italia in basso alla classifica, in compagnia di Grecia, Ungheria, Cipro e Bulgaria e ben lontana dai paesi *best performer* come Estonia, Belgio, Austria, Danimarca, Germania (ANPAL, 2021, p. 69)⁶. Infine, il rapporto ANPAL sullo stato dei CPI in Italia rivela che l'86,5% dei CPI ritiene che il personale dei centri sia numericamente inadeguato e che i carichi di lavoro delle strutture siano eccessivi rispetto agli obiettivi prefissati (ANPAL, 2021, pp. 41-44). Queste valutazioni nel loro complesso lasciano qualche dubbio sulle capacità dell'attuale sistema di governo delle politiche attive del lavoro di conseguire gli obiettivi del PNRR nei tempi e nei modi prefissati.

3.2. Le risorse umane, informatiche e logistiche delle politiche pubbliche per il lavoro

Passando dall'analisi del sistema a quella delle risorse si colgono gli stessi interrogativi in merito ai rischi e alle opportunità del processo di attuazione delle ALMPs

(5) Il *Public Employment Services Network* (PES Network) è una rete europea creata nel 2014 che riunisce i servizi pubblici per il lavoro degli Stati membri, dell'Islanda e della Norvegia, con il coordinamento della Commissione Europea. Tra i suoi scopi vi sono la modernizzazione dei servizi per il lavoro e la valutazione delle performance degli Stati Membri (ANPAL, 2021, pp. 62-63).

(6) I risultati della valutazione individuano quattro gradi di maturità di un PES: *developable, developing, well developed, mature* (ANPAL, 2021, p. 66).

previste dal PNRR. In un sistema di servizi per l'impiego moderno che richiede capacità di analisi, informazione e azione sul mercato del lavoro, le risorse umane, i sistemi informativi e le strutture logistiche sono decisivi per il successo del processo di attuazione.

3.2.1. Le risorse umane

Per quanto riguarda le risorse umane il *Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro* previsto dal d.m. 74/2019 ha posto l'attenzione sulla necessità di incrementare gli organici con un finanziamento di 464 milioni di euro.

Il piano – scrive la Corte dei conti – «segna la conclusione di un lungo negoziato tra il livello centrale e le amministrazioni regionali teso a coniugare gli aspetti attuativi del provvedimento in materia di reddito di cittadinanza, impattanti sui sistemi territoriali, con l'obiettivo prioritario di garantire una nuova *governance* dei servizi pubblici per l'impiego maggiormente ancorata ai principi del *project and case management* e della condizionalità delle prestazioni» (Corte dei conti, 2021, pp. 36-40).

Il piano straordinario è stato sottoposto a modifiche dal d.m. 59/2020 che ha previsto ulteriori investimenti in capitale umano per 400 milioni di euro. Entrambi i provvedimenti dovrebbero portare a un incremento fino a 11.600 operatori, quasi un raddoppio rispetto agli organici medi degli anni precedenti. A queste somme si aggiungono 200 dei 600 milioni destinati dal PNRR, più altri 304 milioni a decorrere dal 2021 per l'assunzione di ulteriori operatori e la stabilizzazione di personale impiegato a tempo determinato⁷.

Anche in questo caso non mancano le criticità. **Il piano straordinario di rafforzamento dei CPI è in ritardo.** Solo in alcune regioni le assunzioni 2019 sono state completate, mentre sono in corso quelle relative al 2020 e

2021 (Tecnostruttura, 2021/b). Secondo il rapporto di Tecnostruttura, svolto sulla base dei monitoraggi degli uffici tecnici della Commissione XI – Lavoro e Formazione – della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sono state effettuate 1.458 assunzioni. A dicembre 2021 ne erano previste altre 2.333. «Un dato destinato a crescere nel primo semestre 2022. Il ritardo accumulato è da addebitare alla pandemia che ha generato un rallentamento nell'espletamento delle procedure concorsuali e alla mancata copertura dei costi fissi di gestione connessi al personale», indispensabili allo svolgimento delle prestazioni lavorative (utenze, manutenzione degli stabili, attrezzature degli uffici). Per la copertura dei costi fissi di gestione sono previsti 70 milioni di euro *una tantum* e una stabilizzazione della voce di spesa a partire dal 2022. Complessivamente le somme per il rafforzamento dei CPI raggiungerebbero la ragguardevole cifra di 900 milioni circa (Tecnostruttura, 2021/b).

A oggi, quasi tutte regioni italiane hanno pubblicato i bandi per i concorsi. Ma accanto ai rallentamenti dovuti alla pandemia sono intervenuti problemi di carattere amministrativo.

Emblematico è il caso della **Regione Sicilia** che ha bandito il concorso per il potenziamento dei CPI il 23 dicembre 2021. L'amministrazione ha subito dovuto modificare il bando e prorogare i termini della scadenza al 25 febbraio 2022 al fine di ampliare la riserva di legge prevista per la partecipazione del personale interno, anche a seguito di una protesta pubblica delle organizzazioni sindacali. Il numero delle domande pervenute è stato abnorme (quasi 148 mila!) (Formez, 2022). Questo ha richiesto un imponente sforzo dell'amministrazione regionale di espletare il concorso in tempi compatibili con le esigenze del piano nazionale e del PNRR. In base alle notizie a noi disponibili il tasso di copertura dei posti messi a concorso per i profili più elevati (categoria D) a causa di una serie di motivi legati in parte all'impostazione del bando e in parte alla partecipazione e alla capacità di superamento delle prove dei candidati sta risultando inferiore alle aspettative.

Posto che molte procedure concorsuali a livello nazionale sono ancora in corso, successivamente alle assunzioni sarà necessario un periodo di formazione incisiva per

(7) Per avere un quadro delle risorse complessive (non solo umane) messe a disposizione dallo Stato per il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro nel triennio 2019-2021, di cui al d.l. n. 4/2019, coordinato con legge n. 26/2019 e il d.m. 74/2019, si veda la Tabella 5 del referto della Corte dei conti (2021, p. 49). La legge di bilancio per l'anno finanziario 2022 stanza ulteriori 70 milioni per le nuove assunzioni e il funzionamento dei CPI (www.ticonsiglio.com/centri-per-limpiego-assunzioni-risorse-legge-bilancio-2022/).

rendere il personale in grado di operare efficacemente. Le nostre più ottimistiche previsioni sono che ciò non possa avvenire prima di un anno e mezzo dai bandi e che il personale formato non possa essere operativo prima della fine del 2023!

Ma la conclusione degli iter concorsuali è solo una precondizione per portare avanti il processo di attuazione. I nuovi operatori dei CPI, invero anche per effetto di un sistema di selezione discutibile (per titoli e test nozionistici basati su un insieme molto tradizionale di materie) dovranno essere preparati allo svolgimento di attività rispetto alle quali registriamo ignoranza e pregiudizi diffusi. I programmi formativi dovranno pertanto incidere non solo sugli aspetti tecnici ma anche su quelli motivazionali degli operatori.

Un altro caso emblematico è quello dei **Navigator**, quelle figure incaricate di amministrare le politiche attive del lavoro nel quadro del reddito di cittadinanza. Nonostante siano stati investiti da una scorretta compagna di opinione pubblica che ha visto politici in malafede, *mass media* qualunque, *opinion leader* demagogici ed esperti di risorse umane scettici raccontare una storia di operatori inetti, incompetenti, fuori contesto, voluti da un partito politico e da una legge che andavano pregiudizialmente attaccati, i Navigator sono in questo momento storico delle politiche attive del lavoro in Italia tra i pochi operatori adeguatamente acculturati, formati e impadroniti del mestiere capaci di confrontarsi con le fasce più deboli del mercato del lavoro alle quali – lo ricordiamo – il PNRR fa riferimento (De Masi, 2021, pp. 32-33). I navigator sono stati assunti a tempo determinato e il loro contratto è stato rinnovato due volte (ad aprile 2021 e 2022) dopo mille polemiche e vicissitudini. La loro vicenda è ancora in corso.

3.2.2. Le risorse informatiche

Per quanto riguarda i sistemi informativi il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive operato dal d.lgs. 150/2015 (art. 13) ha attribuito all'ANPAL lo sviluppo e la gestione del *Sistema Informativo Unitario dei servizi per il lavoro* (SIU), Il sistema è composto da un nodo nazionale e da nodi regionali ed è integrato dalla piattaforma *MyAnpal*. Il SIU è un

sistema unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro in grado di centralizzare le informazioni sugli utenti raccogliendone le schede anagrafico-professionali (SAP), le dichiarazioni di disponibilità (DID) e le comunicazioni obbligatorie (CO). L'obiettivo, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 150/2015, è quello di creare il *Fascicolo Elettronico del Lavoratore*, una banca-dati destinata a raccogliere informazioni sui percorsi formativi, le esperienze di lavoro, i sussidi pubblici ricevuti, i contributi versati dal cittadino. Il fascicolo a oggi non è stato ancora implementato e ciò ha lasciato spazio alla operatività e alla frammentazione dei sistemi informativi regionali preesistenti. La mancata realizzazione di un sistema informativo nazionale dove gli operatori possano immettere e recuperare tutte le informazioni utili sull'utenza costituisce un *vulnus* per realizzazione delle politiche attive contemporanee anche in una prospettiva di attuazione di PNRR (A.N.N.A., 2021, p. 33).

La mancanza di un **sistema informativo unico nazionale** e il problema della **non interoperabilità dei sistemi regionali** sono emersi nella gestione del reddito di cittadinanza. Osserva il rapporto A.N.N.A., (2021, p. 33) al riguardo:

«l'INPS dialoga con i nodi regionali con disallineamenti temporali importanti che non hanno permesso di tenere conto della possibilità per un percettore di avere un lavoro per un breve periodo. (...) I sistemi regionali non comunicano tra di loro rendendo difficile ricostruire una carriera lavorativa svolta in diversi territori (...) oltre che inibire l'offerta di opportunità lavorative (...) oltre i 100 e 250 Km dalla residenza dei beneficiari (...). Manca inoltre la possibilità di trasferire gli utenti più problematici (*rectius*, meno occupabili) sul sistema GePI⁸ usato dai servizi sociali» che giocano un ruolo importante nell'integrazione fra le politiche del lavoro e le politiche sociali. In altri termini, la mancata realizzazione di un sistema informativo unitario a livello nazionale e la non interoperabilità dei sistemi regionali impediscono di rintracciare le offerte lavorative (e formative) disponibili nelle diverse

(8) GePI sta per *Gestione Patti per l'Inclusione sociale*. Per approfondimenti si consulti: <https://pattosocialeRdC.lavoro.gov.it>

regioni restringendo drasticamente le opportunità provenienti dai territori locali.

Gli stessi ordini di problemi sono testimoniati dall'esperienza dei Navigator di questi ultimi due anni. Scrivono i Navigator: «Il portale MyAnpal non presenta dati aggiornati in tempo reale e dialoga con difficoltà con i sistemi informativi regionali che a loro volta non comunicano tra di loro, né risultano in sincronia con gli aggiornamenti INPS. Alcune informazioni sono disponibili dai sistemi informativi regionali, altre da MyAnpal. Ciò richiede di trasferire una infinità di dati su utenti e beneficiari su semplici fogli elettronici di lavoro (di tipo excel) (...) La piattaforma MyAnpal dovrebbe essere unica e utilizzata da tutti e invece ha accessi con diverse funzioni e non si capisce bene a chi e a cosa serve e perché sia obbligatorio iscriversi dal 2019» (AA.VV., 2021, pp. 103 e 128).

Sul tema dei sistemi informativi la Corte dei Conti rileva una dotazione informatica media per operatore nei CPI di 1,16 (cioè, poco più di un PC a testa) nel 2019. Il Centro-Nord del paese ha una media di 1,35, mentre nel Sud e nelle Isole il rapporto scende 0,95 con 4 regioni in condizioni di criticità: Sicilia (0,59) Calabria e Lombardia (0,94), Lazio (0,99). Inoltre, osserva conclusivamente la Corte: «le risorse informatiche sono caratterizzate da una forte obsolescenza e da un inesistente accesso al sistema informatico nazionale oltre che dalla necessità di assegnare adeguate risorse per l'implementazione e l'aggiornamento del sistema» (Corte dei conti, 2021, pp. 111-123).

3.2.3. Le risorse logistiche

Infine, una ultima, ma non meno importante criticità, è quella logistica. Gli investimenti in immobili vengono realizzati nel quadro delle politiche di rafforzamento delle infrastrutture e prevedono l'ammodernamento delle sedi e l'adeguamento dei servizi di supporto dei CPI (sistemi informativi, dotazioni strumentali, banche-dati sul mercato del lavoro, formazione del personale, comunicazione istituzionale). Bisogna preliminarmente osservare che non tutte le sedi dei CPI appartengono alle amministrazioni dalle quali dipendono (regioni, agenzie pubbliche). Le sedi provengono in molti casi dalle ex Province, la cui esistenza è stata messa in forte discussione dalla legge di riforma Delrio (Corte dei conti, 2019, p. 153). Tali sedi

sono di proprietà dei comuni che dovrebbero sostenerne i costi di esercizio (fitti, manutenzioni ordinarie e straordinarie, utenze) sulla base di un modello in *comodato d'uso* già conosciuto in altri settori amministrativi dello Stato (gli uffici giudiziari presso i tribunali) (l. 56/1987, art. 3). Ciò ha causato un certo disinteresse per l'efficienza degli edifici che ha determinato un decadimento delle strutture e l'abbassamento della qualità ricettiva dei CPI, come testimoniano alcune esperienze di Navigator e come confermano le esternazioni degli amministratori pubblici competenti (mancanza di postazioni di lavoro, uffici angusti e sovraffollati, edifici fatiscenti)⁹ (AA.VV., 2021, pp. 112, 118, 149).

La questione logistica diventa ancora più strategica in considerazione della avvertita esigenza di avere una presenza più capillare di CPI nei territori (GOL, 2021, pp. 36-33). Una esigenza che diventa tanto più importante quanto i CPI sono chiamati a relazionarsi con target di utenza scarsamente mobili (soggetti fragili, cittadini privi di mezzi di spostamento o di competenze digitali) oppure a operare in distretti industriali con una piccola domanda di lavoro dispersa sul territorio (turismo, industria minore, agricoltura). Se oggi si ha in media un rapporto di 1 CPI ogni 100 mila abitanti, rapporto che si abbasserebbe a 1 ogni 80 mila se si considerano le sedi secondarie e gli sportelli territoriali, un obiettivo auspicabile sarebbe quello di avere 1 CPI ogni 40 mila abitanti. Ciò significherebbe arrivare a un raddoppio (1.500 circa) del numero dei CPI attualmente esistenti. Obiettivo questo che potrebbe essere raggiunto, oltre che con un aumento del numero delle sedi, anche con uno **schema organizzativo per strutture mobili** (per esempio, camper istituzionali) e/o **temporanee** (per esempio, sportelli temporanei e punti informativi presso centri

(9) Sul centro per l'impiego di un importante capoluogo di regione come Palermo l'Assessore Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro Antonio Scavone si è così espresso in una intervista a una TV locale: «A Palermo abbiamo destinato 2,5 milioni di euro per realizzare un secondo centro per l'impiego. È impensabile che nel capoluogo della regione ci sia un solo centro per l'impiego, così come lo abbiamo ereditato (...). Ho verificato di persona quel che accade al centro di viale Praga. È una struttura indecente, va superata». <https://www.blogsicilia.it/lavoro-3/centro-impiego-palermo-struttura-indecete-attacco-assessore-regionale-scavone-scavone/685497/>

commerciali e cittadini) da realizzare tramite convenzioni con comuni e/o privati al fine di facilitare l'accesso alle prestazioni e garantire la capillarità sul territorio. Una sfida questa che l'organizzazione delle nuove politiche attive del lavoro deve sapere affrontare. Anche in questo caso il rapporto di Tecnostruttura è intervenuto mettendo in guardia da alcune criticità che possono condizionare il processo di ammodernamento delle sedi dei CPI. Si tratta di problemi di coinvolgimento attivo dei comuni nella gestione delle strutture immobiliari e di complessità delle procedure di appalto delle opere di adeguamento degli immobili (Tecnostruttura, 2021/c).

3.3. Il performance management del sistema amministrativo delle politiche pubbliche per il lavoro

Infine, un'ultima questione capace di creare opportunità ma anche rischi nel processo di attuazione delle politiche pubbliche per il lavoro previste del PNRR è legata alle strategie di performance management portate avanti per indirizzare e monitorare le prestazioni del sistema amministrativo. Strategie di monitoraggio e di incentivazione che guidino e responsabilizzino i servizi pubblici per l'impiego possono contribuire certo a migliorare la qualità e le performance dei servizi stessi ma inducono anche a interrogarsi in che misura il sistema nazionale dei PES sia capace di raggiungere gli obiettivi prefissati. In Italia il d.lgs. 150/2015 attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di fissare e verificare i LEP delle politiche attive da garantire su tutto il territorio nazionale. Il dettato della legge prevede una pianificazione triennale delle attività da svolgere di concerto con la Conferenza Stato-Regioni sulla base di indicatori di risultato che riguardano la durata della disoccupazione, la quota di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro, la tempestività dei servizi (ISFOL, 2016, p. 55). Per quanto riguarda il primo indicatore – **la durata della disoccupazione** – lo scopo perseguito è duplice. Da un lato, quello finanziario di ridurre la durata media di percezione dei sussidi da parte dei beneficiari al fine di alleggerirne il peso sul bilancio dello Stato. Dall'altro, quello sociale di minimizzare il rischio di quella che potremmo chiamare “trappola della disoccupazione”, secondo cui

chi ha un sussidio per un lungo arco di tempo tende essere poco attivo nella ricerca di un lavoro e quindi a restare disoccupato (Ingrassia, 2021, pp. 139-141)¹⁰. Per quanto riguarda il secondo indicatore – **la quota di intermediazione** – l'obiettivo perseguito dalle politiche pubbliche non è tanto quello di aumentare la “quota di mercato” rispetto ai concorrenti (agenzie private, istituzioni educative e associative, canali informali) quanto quello di contrastare l'intermediazione informale e l'impatto che questa genera in termini di inefficienza e distorsioni nei processi di reclutamento. Rispetto a queste finalità i dati ci dicono che la quota di mercato dell'intermediario pubblico è poco superiore al 10% in tutti i paesi europei, tranne la Francia (Reyneri, 2011/I, p. 238; Ingrassia, 2021, p. 117).

Secondo i dati Isfol-Plus la quota di persone che tra il 2013 e il 2014 ha trovato lavoro tramite il sistema dei CPI sfiora il 4%. Le agenzie private del lavoro e le scuole, le università e gli istituti di formazione professionale sono rispettivamente al 5,2%, e al 4,1%. I dati sui CPI, già di per sé poco lusinghieri, sono oltremodo elevati perché si riferiscono solo a coloro che hanno reso la dichiarazione immediata di disponibilità telematica e non anche a tutte le persone che sono veramente in cerca di una occupazione. Un ruolo importante potrebbe essere svolto da politiche che cerchino di fare emergere le posizioni di lavoro scoperte delle imprese mediante la costituzione di sistemi incentivanti atti a rendere conveniente la pubblicità dei programmi di assunzione (ISFOL, 2016, p. 63).

Un terzo indicatore, essenziale per il successo delle politiche per l'occupazione del PNRR, è il grado **di tempestività dei servizi**. Il lasso di tempo che intercorre fra il momento in cui il cittadino si registra ai servizi e il momento in cui viene preso in carico e avviato a programmi di qualificazione dovrebbe essere minimizzato al fine di ridurre, da un lato, i costi finanziari a carico del

(10) Il profilo antropologico di chi percependo sussidi tende alla inattività non è ancora ben chiaro. Così descrive la sua esperienza un Navigator: «Ho potuto apprezzare *la voglia di fare* da parte degli uomini di mezza età, disposti a tutto pur di rimettersi in gioco, mentre in alcuni casi, ahimè, ho dovuto rivalutare la disponibilità al lavoro di alcuni giovani» (AA.VV., 2021, p. 164).

bilancio pubblico e, dall'altro, quelli sociali a carico della persona, dovuti a una sua prolungata assenza dal mercato del lavoro. Anche da questo punto di vista emergono antiche criticità nei servizi pubblici per il lavoro. I dati provenienti da Isfol-Plus ci dicono che l'utenza effettivamente servita dai centri per l'impiego non supera mai il 45% del totale (le agenzie private arrivano al 55%) e che solo un terzo di questa quota riceve servizi nei tempi previsti dalle leggi vigenti (le agenzie private arrivano a poco più del 40%) (ISFOL, 2016, pp. 63-64).

Una ulteriore dolente nota legata al sistema di performance management dei PES che può incidere sul processo di attuazione delle politiche del lavoro riguarda **la qualità dei servizi**. L'ultimo rapporto dell'ANPAL (2021) fornisce un quadro di generalizzate difficoltà in tutte le aree di competenza dei CPI, a eccezione di alcune funzioni di base quali gli adempimenti amministrativi, le informazioni sul mercato del lavoro, l'orientamento di primo livello, la profilazione dell'utenza per la presa in carico e la stipula dei patti di servizio, la preselezione dei candidati, l'avvio a stage e tirocini. Le aree di maggiore insoddisfazione, a detta degli stessi CPI, sono quelle più avanzate dell'orientamento specialistico, dei servizi alle imprese, dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In queste aree si registrano i maggiori giudizi critici dei CPI in tutte le aree geografiche del paese (ANPAL, 2021, pp. 19-25).

Infine, per concludere, è opportuno dare uno sguardo a ciò che ci dicono gli studi internazionali in materia di performance management dei CPI. Molti studi hanno confermato le difficoltà dei PES di incidere sui risultati di sistema. Ma non tutto è stato negativo. Se è vero che il sistema pubblico per l'impiego è stato meno capace di ottenere risultati sul fronte della disoccupazione o della intermediazione, è anche vero che i PES hanno ottenuto risultati accettabili nella formazione e, in particolare, nello sviluppo delle capacità di chi cerca lavoro di presentarsi al mercato (autocandidature) e di gestire i canali di ricerca informali (Webster e Harding, 2000; Larsen e Vesan, 2012; Merkl e Sauerbie, 2022). Competenze queste da non sottovalutare nel quadro delle politiche del PNRR che si prefigge di creare, tra l'altro, entro il 2025 un sistema pubblico per l'impiego capace di formare una

forza lavoro più abile e consapevole nel sapere cercare e trovare una occupazione.

4. Le capacità del sistema amministrativo italiano: opportunità e rischi di attuazione

In questo scritto abbiamo discusso le principali questioni che caratterizzano il processo di attuazione delle politiche per il lavoro dell'Unione Europea nel quadro del PNRR. Tra le priorità di queste politiche ritroviamo l'aiuto alle fasce più deboli del mercato, l'integrazione fra mondo dell'istruzione e mondo del lavoro, il rafforzamento del sistema di erogazione dei servizi. In questa prospettiva non ci sembrano sufficienti gli obiettivi posti dal PNRR sulla formazione dei beneficiari del programma GOL (target 1 e 2). Tali obiettivi infatti fissano **parametri di risultato esclusivamente quantitativi**. Bisognerebbe riflettere sull'opportunità di inserire anche standard di qualità, per esempio, sugli interventi formativi che prendano in considerazione la coerenza con i fabbisogni formativi delle imprese, la qualità dei soggetti erogatori dei servizi, il rigore dei sistemi di verifica dell'apprendimento e certificazione dei risultati.

Storicamente le politiche pubbliche in tutti i paesi del mondo hanno sempre dovuto confrontarsi con le capacità dei rispettivi apparati burocratici di rispettarne obiettivi, tempi e modi di attuazione (Peters, 1999; Pollit e Bouckaert, 2002; Lippi e Morisi, 2005). Il PNRR con le sue linee di riforma degli apparati amministrativi genera molte opportunità ma nello stesso tempo tende a scontrarsi con alcune ataviche questioni dell'amministrazione italiana.

Sul fronte delle opportunità vi sono indubbiamente una forte volontà attuativa da parte degli organi di governo del PNRR (UE, Governo italiano) – dimostrata dalla predisposizione di un sistema di obiettivi chiari, misurabili e tempestivi – e un apporto di risorse finanziarie non trascurabile rispetto agli obiettivi programmati. Fra le opportunità potremmo aggiungere anche una legislazione di settore al passo con i tempi, anche se spesso ipertrofica e gestita con una mentalità formalistica. Sul fronte dei rischi segnaliamo una serie di difficoltà legate alla qualità delle risorse disponibili, a prassi amministrative prudenti

e soffocanti che inibiscono lo spirito di iniziativa e l'efficienza degli apparati burocratici e, non ultimo in ordine di importanza, alle capacità di governare il sistema delle organizzazioni pubbliche e private coinvolte nei processi di attuazione.

Anche l'attuale sistema amministrativo italiano delle politiche del lavoro presenta luci e ombre. Di positivo vediamo una maggiore consapevolezza della classe dirigente italiana sul ruolo che lo Stato deve assumere nel funzionamento dei precari mercati del lavoro odierni. Cresce la consapevolezza della necessità di un passaggio dal *settorialismo* delle attuali politiche passive a forme di *universalismo inclusivo*. Cresce la consapevolezza dell'esigenza di una coordinata attivazione degli attori coinvolti (forza lavoro, istituzioni educative, autonomie locali, intermediari pubblici e privati). I provvedimenti legislativi che in questi anni hanno affrontato in modo sistematico ed evoluto il tema del governo del mercato del lavoro testimoniano questa crescente presa di coscienza (legge Biagi, misure Fornero, Jobs Act, reddito di cittadinanza). Un'altra nota positiva è certamente rappresentata dalle risorse messe a disposizione dalle riforme delle politiche del lavoro e, in particolare, per il rafforzamento del sistema dei centri per l'impiego, disponibilità prevista ben prima dell'introduzione del PNRR.

Insieme a queste note positive, che fanno ben sperare in un cambio di passo nelle politiche del lavoro, vanno considerate le zone d'ombra delle difficoltà attuative. Il rafforzamento del sistema dei centri dell'impiego dal punto di vista delle risorse umane procede a rilento. Una volta portati a termine i piani di assunzione sarà necessario un forte investimento in formazione degli operatori che richiederà altro tempo. Associata a queste misure di base sul capitale umano vi è l'esigenza di intervenire per un reale cambiamento di **mentalità degli operatori dei CPI** che devono diventare più propositivi sul mercato del lavoro, più presenti nel territorio, più fiduciosi sul proprio ruolo. Da questo punto di vista l'esperienza dei navigatori andrebbe più tesaurizzata e capitalizzata che dispersa. Queste esigenze sono tanto più pressanti quanto più il

PNRR tende a stabilire date certe e tappe intermedie da rispettare nel raggiungimento degli obiettivi finali.

Un'altra risorsa molto importante per la realizzazione delle previsioni del PNRR è quella **del sistema informativo unico nazionale per il lavoro** che deve essere implementato in una prospettiva di unitarietà e interoperabilità dei sistemi gestiti dai diversi attori e di potenziamento delle capacità di alimentazione e aggiornamento in tempo reale dei dati provenienti dalle periferie. Non è un'area da sottovalutare perché la mancanza di un'unica banca-dati limita le offerte delle opportunità all'utenza e complica l'organizzazione del lavoro degli operatori. Le risorse logistiche possono giocare un ruolo non trascurabile nel processo di attuazione delle politiche del lavoro. La risoluzione dei problemi di ammodernamento delle strutture immobiliari e di potenziamento delle attrezzature di ufficio, insieme allo sviluppo di un modello logistico coerente con le nuove esigenze di capillarità dei centri per l'impiego sul territorio, concorreranno al successo delle nuove politiche per il lavoro previste dal PNRR.

Infine, opportunità e di rischi nel processo di attuazione del PNRR provengono dalle **capacità del sistema pubblico per l'impiego di conseguire gli obiettivi prefissati**. Le opportunità sono date dalle pressioni che gli obiettivi del PNRR sono capaci di imprimere agli apparati amministrativi e da una dimostrata capacità formativa dei *job seeker*. I rischi provengono dalla constatazione dei non lusinghieri consuntivi prodotti in questi ultimi anni dai centri per l'impiego (invero non solo italiani). L'impatto dei CPI sulla occupazione, sulla tempestività dei servizi, sulla capacità di fare incontrare domanda e offerta di lavoro non appare soddisfacente. Tali rischi potrebbero essere minimizzati immaginando più penetranti schemi di gestione per obiettivi (*management by objective*) per gli intermediari pubblici e privati, schemi che valorizzino dei primi il ruolo sociale a essi attribuito dai *policy maker* e che sfruttino dei secondi la capacità di operare con spirito di iniziativa e senso di imprenditorialità nel mercato del lavoro.

Bibliografia

- AA.VV. (2021), *Navigator (a vista). Storia e storie del reddito di cittadinanza*. Milano-Udine. Mimesis.
- A.N.N.A. (2021) (Associazione Nazionale Navigator). *Report Navigator*. Testo disponibile al sito: <https://www.associazionenavigator.it/>
- ADAPT (2021), *Il PNRR e le politiche per il lavoro: intercettare il futuro del lavoro in continuo mutamento*. Bollettino ADAPT, 26 aprile 2021, n. 16. Testo disponibile al sito www.bollettinoadapt.it
- ANPAL (2021) (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), *Servizi per l'Impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*. Collana Biblioteca, n. 17.
- BORGONOV E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per amministrazioni pubbliche*. Milano. EGEA (V edizione).
- BUTERA F. (2021), Governance policentrica partecipata del PNRR e Patti territoriali per il lavoro. *Rivista Elettronica di Diritto, Economia, Management*, 2, pp. 9-31.
- CIFONI L. (2021), *Recovery. Marco Leonardi: Ministeri, Regioni e Comuni insieme per cambiare passo. La sfida saper spendere*. *Il Messaggero*, 12 giugno 2021.
- COMMISSIONE EUROPEA (2019), *Proposta di relazione comune sull'occupazione della Commissione e del Consiglio* (che accompagna la comunicazione della Commissione sulla strategia annuale di crescita sostenibile 2020). Bruxelles, 17.12.2019 (COM/2019/653 final).
- CORTE DEI CONTI (2019), *L'assistenza pubblica all'inserimento dei richiedenti un impiego nella vita attiva*. Indagine della Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata approvata nell'Adunanza pubblica del 16 aprile 2019.
- CORTE DEI CONTI (2021), *Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro*. Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato. Deliberazione, 16 settembre, n. 16/2021/G.
- DE MASI D. (2021), Un selfie dei navigator. Introduzione. In AA.VV. *Navigator (a vista). Storia e storie del reddito di cittadinanza*. Milano-Udine. Mimesis, pp. 15-33.
- FORMEZ (2022), *Concorsi pubblici per titoli ed esami per il potenziamento dei Centri per l'Impiego della Regione Siciliana (vari profili)*. Dati disponibili al sito <http://riqualificazione.formez.it/>
- GUALMINI E., RIZZA R. (2013), *Le politiche del lavoro*. Bologna. Il Mulino.
- GOL (2021), *Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. Serie generale – n. 306 del 27-12-2021.
- ICHINO P. (2015), *Il lavoro ritrovato*. Milano. Mondadori.
- INGRASSIA R. (2021), *Persone, organizzazioni e intermediari*, Torino, Giappichelli.
- ISFOL (2016), *I canali di intermediazione e i servizi per il lavoro*. Research Paper, 31. Testo disponibile al sito www.isfol.it.
- KUDDO A. (2009), *Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries*. Washington DC: World Bank.
- LARSEN C.A., VESAN P. (2012), Why Public Employment Services Always Fail. Double-sided Asymmetric Information and the Replacement of Low-skill Workers in Six European Countries. *Public Administration*, 90(2), pp. 466-479.
- LIPPI A., MORISI M. (2005), *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- MELONE G. (2021), Parallelismo critico tra strategie di programmazione e misure di attuazione: il PNRR e il sistema paese dopo la difficile prova della Pandemia da Covid. *Rivista Elettronica di Diritto, Economia, Management*, 2, pp. 42-56.
- MERKL C., SAUERBIER T. (2022): Public Employment Agency Reform, Matching Efficiency, and German Unemployment, *FAU Discussion Papers in Economics*, n. 01/2022, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institute for Economics, Nürnberg.
- PASCA DI MAGLIANO R. (2021), Good Governance e PNRR. Buone pratiche efficienti, efficaci ed etiche. *Rivista Elettronica di Diritto, Economia, Management*, 2, pp. 32-41.
- PETERS B.G. (1999), *La pubblica amministrazione*. Bologna. Il Mulino.

POLLIT C., BOUCKAERT G. (2002), *La riforma del management pubblico*. Milano. EGEA.

PNRR (2021/a) – *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Next Generation Italia. Testo disponibile al link: <https://www.informazionefiscale.it/IMG/pdf/pnrr-2.pdf>.

PNRR (2021/b) – *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Allegato riveduto della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia. Testo disponibile al sito: <https://www.camera.it/temiap/2021/07/13/OCD177-5010.pdf>

PUSHKIN M.P., TADA K., SURINA Y.A. (2020), Public Employment Services and the Future of Work: Guidelines for the Development of Innovative Programmes. *Social and Labor Research*, 40(3), pp. 160-169.

REYNERI E. (2011/I), *Sociologia del mercato del lavoro*. Il mercato del lavoro tra famiglia e welfare). Il Mulino. Bologna.

REYNERI E. (2011/II), *Sociologia del mercato del lavoro*. Le forme dell'occupazione Bologna. Il Mulino.

Regolamento UE (2020), Regolamento 2020/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020. *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* (IT) del 28.12.2020.

TECNOSTRUTTURA (2021/a), *Il piano di rafforzamento dei Centri per l'impiego. La cornice strategica*. Quaderno del 22 dicembre 2021. Testo disponibile al sito: <http://quaderni.tecnostruttura.it>.

TECNOSTRUTTURA (2021/b), *Il piano di rafforzamento dei Centri per l'impiego. Il potenziamento professionale*. Quaderno del 22 dicembre 2021. Testo disponibile al sito: <http://quaderni.tecnostruttura.it>.

TECNOSTRUTTURA (2021/c), *Il piano di rafforzamento dei Centri per l'impiego. Il rafforzamento infrastrutturale*. Quaderno del 22 dicembre 2021. Testo disponibile al sito: <http://quaderni.tecnostruttura.it>.

UNIONE EUROPEA (2020), Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 (*COM/2020/150 final*).

WEBSTER E., HARDING G. (2000), *Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience*. Melbourne Institute Working Paper, n. 4/00.

L'ordine di servizio in Sanità

di Stefano Simonetti

In pochi comparti del pubblico impiego contrattualizzato esiste una contingente e assoluta necessità della continuità dei servizi istituzionali come in Sanità. Questa esigenza viene, a volte, affrontata ricorrendo a uno strumento che, di norma, non dovrebbe essere utilizzato se non in casi eccezionali, cioè l'ordine di servizio. Poiché negli ultimi tempi – soprattutto a causa del lungo stato di emergenza e della ormai cronica e irrisolvibile carenza organica – queste esigenze sono sempre più presenti e pressanti, in questa sede si cercherà di approfondire le caratteristiche di questo particolare strumento di gestione.

L'ordine di servizio è una disposizione impartita da un superiore gerarchico – dirigente o responsabile sovraordinato, sul quale ricade la responsabilità dei fatti conseguenti – per richiedere una prestazione lavorativa in maniera coattiva. Deve avere caratteristiche di straordinarietà e non può essere utilizzato come strumento di programmazione ordinaria delle attività lavorative. Deve, dunque, essere utilizzato nel momento in cui si presenta una criticità lavorativa e quella che, sul campo, risulta la più comune è quando ci si trova in condizioni di carenza di organico, a causa delle quali l'unica soluzione resta quella di "imporre" a qualcuno di presentarsi al lavoro ovvero di proseguire la prestazione oltre l'orario fissato. L'ordine di servizio può partire anche da una persona delegata dal dirigente titolare.

Conseguentemente, l'ordine di servizio deve essere motivato da una situazione di emergenza e per questo motivo non dovrebbe essere utilizzato come strumento di programmazione delle attività lavorative. Inoltre, non può essere impartito per telefono, ma deve essere tassativamente consegnato in forma cartacea al dipendente, anche per le indispensabili coperture assicurative e per gli eventuali riflessi penalistici e civilistici. Solo in condizioni eccezionali, l'ordine di servizio può essere impartito ver-

balmente, ma in un secondo momento deve comunque essere ribadito in maniera cartacea.

Fonti normative

- Codice civile
 - Art. 2104 – diligenza del prestatore di lavoro
 - Art. 2105 – obbligo di fedeltà
 - Art. 2106 – sanzioni disciplinari
- D.P.R. 3/1957 - Art. 17: *“L'impiegato, al quale, dal proprio superiore, venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni. Se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'impiegato ha il dovere di darvi esecuzione. L'impiegato non deve comunque eseguire l'ordine del superiore quando l'atto sia vietato dalla legge penale”.*

La norma di cui sopra risale al Testo Unico degli impiegati civili dello Stato che, per molti dei suoi articoli, risulta disapplicato dai contratti collettivi entrati in vigore dal 1995. Concretizza il cosiddetto diritto/dovere di “rimostranza”. Il citato art. 17 non è più in vigore nei confronti del Comparto per il quale attualmente vige la clausola contrattuale di seguito riportata, sostanzialmente identica. È pienamente

L'ordine di servizio in Sanità

valido, invece, per la dirigenza perché negli anni '90 non è stato recepito nel contratto collettivo, anche perché la materia delle responsabilità giuridiche è coperta da riserva di legge (art. 1, comma 1, lettera c), della legge 412/1992, cosiddetta "Riforma Amato").

- CCNL del 21.5.2018 del Comparto - art. 83, comma 3, lettera h): "eseguire le disposizioni inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o attribuzioni che gli siano impartite dai superiori. Se ritiene che la disposizione sia palesemente illegittima, il dipendente è tenuto a farne immediata e motivata contestazione a chi l'ha impartita, dichiarandone le ragioni; se la disposizione è rinnovata per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione, salvo che la disposizione stessa sia vietata dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo".
- CCNL del 19.12.2019 dell'Area della dirigenza sanitaria - Art. 70, comma 3, lettera a): "assicurare il rispetto della legge, con riguardo anche alle norme regolatrici del rapporto di lavoro, nonché delle disposizioni contrattuali, nonché l'osservanza delle direttive generali e di quelle impartite dall'azienda o ente e perseguire direttamente l'interesse pubblico nell'espletamento dei propri compiti e nei comportamenti che sono posti in essere dando conto dei risultati conseguiti e degli obiettivi raggiunti".
- Mobilità d'urgenza - CCNL del 10.2.2004 dell'Area della dirigenza sanitaria - Art. 16, comma 4: "La mobilità di urgenza, ferma restando la necessità di assicurare in via prioritaria la funzionalità della struttura di provenienza, ha carattere provvisorio, essendo disposta per il tempo strettamente necessario al perdurare delle situazioni di emergenza e non può superare il limite massimo di un mese nell'anno solare salvo consenso del dirigente, espresso sia per la proroga che per la durata. La mobilità di urgenza – ove possibile – è effettuata a rotazione tra tutti i dirigenti, qualsiasi sia l'incarico loro conferito... (omissis)".
- D.lgs. 81/2008:
Art. 43 - Disposizioni generali: "4. Il datore di lavoro deve, salvo eccezioni debitamente motivate, astenersi dal chiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato".

Art. 44 - Diritti dei lavoratori in caso di pericolo grave e immediato: "1. Il lavoratore che, in caso di pericolo grave, immediato e che non può essere evitato, si allontana dal posto di lavoro o da una zona pericolosa, non può subire pregiudizio alcuno e deve essere protetto da qualsiasi conseguenza dannosa.

2. Il lavoratore che, in caso di pericolo grave e immediato e nell'impossibilità di contattare il competente superiore gerarchico, prende misure per evitare le conseguenze di tale pericolo, non può subire pregiudizio per tale azione, a meno che non abbia commesso una grave negligenza".

Caratteristiche dell'ordine di servizio

L'ordine di servizio, come detto, non deve essere utilizzato per la programmazione routinaria dell'attività lavorativa e deve sottostare ad alcune caratteristiche precise:

- deve essere nominativo e può riguardare un solo dipendente o anche più dipendenti;
- deve essere in forma scritta, anche a tutela sia del dipendente sia dell'azienda stessa;
- deve essere tempestivo (elemento imprescindibile legato alla situazione di emergenza) e pervenire per tempo;
- deve essere impartito presso il luogo di lavoro: il dipendente non è tenuto ad essere reperibile al domicilio e nemmeno telefonicamente (tranne se in regime di pronta disponibilità);
- deve essere impartito dal dirigente sovraordinato o da una persona formalmente delegata;
- deve contenere la motivazione, anche sintetica, affinché se ne possa dimostrare il carattere di urgenza;
- deve essere chiaro, allo scopo di poter consentire l'esercizio del diritto/dovere di rimostranza;
- deve indicare la data in cui viene emesso e la firma del responsabile;
- deve contenere con precisione le azioni che si ordinano di eseguire al dipendente ovvero quelle che si vietano.

Tutte le circostanze sopra indicate devono essere gestite nel rispetto dei principi di buona fede e correttezza sono la base applicativa e interpretativa di tutto il rapporto di lavoro subordinato ai sensi degli artt. 1375 e segg. del codice civile.

Obblighi del dipendente e del dirigente

Il dipendente è tenuto a ricevere e rispettare l'ordine di servizio che gli viene impartito, a meno che così facendo non rischi di commettere un reato penalmente perseguibile. Il dipendente può anche chiedere chiarimenti o fare rimostranze sul contenuto dell'ordine: in tutti questi casi la normativa di riferimento è quella sopra indicata (art. 83 CCNL 2018 per il Comparto e art. 17 del TUPI 1957 per la Dirigenza).

Nel caso in cui il dipendente si rifiuti di rispettarlo, deve giustificare in forma scritta la motivazione.

Oltre a questa motivazione, il dipendente può rifiutarlo in caso di comprovata presenza delle cosiddette "scriminanti" previste dall'ordinamento giuridico che dimostrino l'impossibilità a rispettare i propri obblighi contrattuali:

- stato di necessità (art. 54 c.p.);
- forza maggiore (art. 45 c.p.).

Non esiste in termini generali e astratti un numero massimo o minimo di ordini di servizio che si possano impartire, ma è uno strumento di cui non si può abusare né in senso oggettivo (per non violare le disposizioni del d.lgs. 66/2003) né soggettivo (per non incorrere in fenomeni di mobbing).

Consegna dell'ordine di servizio

L'ordine di servizio dovrebbe di norma essere consegnato sul luogo di lavoro. Se viene consegnato al domicilio, può pervenire in due modi:

- in busta aperta: consegnato nelle mani del dipendente, che deve riconsegnare la ricevuta dell'avvenuta consegna e ricezione;
- in busta chiusa: non ha valore se consegnato nella buca della posta, in portineria o dai vicini, poiché non si può dimostrare che il dipendente l'abbia ricevuto in tempo utile.

Prolungamento dell'orario di lavoro

Coloro che lavorano con il vincolo della continuità assistenziale, sia in H 24 che H 12, non possono lasciare il proprio posto di lavoro se non vi è stato il cosiddetto "cam-

bio a vista". In caso di assenza del collega subentrante, vi è l'obbligo di prolungare il proprio orario di lavoro per il tempo necessario fino all'arrivo del soggetto in sostituzione. Comunque, anche in caso di straordinario in doppio turno (o turno lungo), l'orario totale di lavoro non può mai superare le 13 ore complessive, come previsto dal combinato disposto degli artt. 7 e 8 d.lgs. 66/2003. Su queste problematiche è particolarmente indicativa la Circolare del Ministero del Lavoro n. 8 del 3 marzo 2005. Per quanto riguarda, dunque, il prolungamento dell'orario di lavoro di tutti coloro che lavorano in turni, per esso non è necessario, di norma, un ordine di servizio, poiché l'esercente una professione sanitaria è tenuto a prestare servizio durante il suo turno di lavoro e – qualora manchi il collega che deve sostituirlo – a prolungare il suo orario di lavoro. Vi è un obbligo giuridico generico che impone di prolungare l'orario di lavoro fino all'arrivo del sostituto, poiché il dipendente che si allontana dal posto di lavoro rischia la denuncia penale per abbandono di persone incapaci (art. 591 c.p.) e va incontro a sanzioni disciplinari da parte dell'azienda e dall'Ordine professionale di appartenenza, poiché viola l'art. 4 del codice deontologico della FNOPI e i principi generali del Codice deontologico della FNOMCEO. Va segnalato, in proposito, che il vigente CCNL della Dirigenza sanitaria prevede come specifico illecito disciplinare la "assenza ingiustificata dal servizio o arbitrario abbandono dello stesso" (art. 72, comma 8, lettera e). Identica fattispecie è presente anche nel contratto collettivo del Comparto (art. 84, comma 4, lettera c).

Sulla tematica sono interessanti due pronunce della Suprema Corte.

- Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 856 del 16.1.2017 – Illegittimità del licenziamento del medico per abbandono del posto di lavoro. La condotta addebitata al medico, di non aver risposto al cercapersone ove era stato interpellato durante il turno, non configura il contestato abbandono del posto di lavoro.
- Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 836 del 19.1.2016 – È legittimo il rifiuto da parte del lavoratore di rendere la prestazione lavorativa in un ambiente di lavoro pericoloso, in relazione all'art. 2087 c.c. e in attuazione del d.lgs. 81/2008, con particolare riguardo agli artt. 271 e 272 dello stesso.

L'ordine di servizio in Sanità**Obbligatorietà del lavoro straordinario**

Quando furono stipulati i primi contratti nel 1995 e nel 1996 non era ancora entrata in vigore la normativa comunitaria di cui al d.lgs. 66/2003 che all'art. 5, comma 3 afferma esplicitamente che *“in difetto di disciplina collettiva applicabile, il ricorso al lavoro straordinario è ammesso soltanto previo accordo tra datore di lavoro e lavoratore”*: l'obbligo del lavoro straordinario, senza il consenso del lavoratore, lo poteva quindi imporre solo il contratto collettivo. Il CCNL dell'1.9.1995, coerentemente, non disponeva nulla in ordine alla obbligatorietà. Ma dal 2003 è vigente il ricordato decreto 66 e per questo motivo e per scongiurare che l'infermiere si potesse rifiutare di prestare ore straordinarie perché non imposte dalla “disciplina collettiva”, nella Preintesa del 23.2.2018 sul CCNL del comparto venne formalizzato l'obbligo con parole nemmeno troppo invasive, visto che la parola *“obbligo”* non era mai stata utilizzata. Resta, dunque, solo da prendere atto che nel contratto collettivo attuale quest'obbligo non viene più esplicitato in alcuna forma. Dovrebbero tuttavia essere sufficienti ad evitare polemiche sia il ruolo che le responsabilità dei professionisti sanitari; ma per tutti gli altri? Nei confronti della dirigenza sanitaria i contratti collettivi non hanno mai previsto espressamente l'obbligatorietà del lavoro straordinario

Prestazioni aggiuntive

L'art. 24, comma 6 del CCNL del 19.12.2019 per l'Area della dirigenza sanitaria prescrive che: *“Ove per il raggiungimento degli obiettivi prestazionali eccedenti quelli negoziati ai sensi dei commi 1 e 5, sia necessario un impegno aggiuntivo, l'azienda o ente, sulla base delle linee di indirizzo regionali ed ove ne ricorrano i requisiti e le condizioni, può concordare con l'equipe interessata l'applicazione dell'istituto delle prestazioni aggiuntive di cui all'art. 115, comma 2 in base al regolamento adottato dalle Aziende o Enti”*.

Richiamo dalle ferie

Le clausole contrattuali (articolo 19 del CCNL del 21.5.2018 per il Comparto e art. 33, comma 11 del CCNL del 19.12.2019 per la Dirigenza) prevedono spe-

cificatamente il richiamo dalle ferie e definiscono che, qualora le ferie già in godimento siano interrotte o sospese per motivi di servizio, il dipendente ha diritto al rimborso delle spese documentate per il viaggio di rientro in sede e per quello di eventuale ritorno al luogo di svolgimento delle ferie, nonché la indennità di missione per la durata dei medesimi viaggi. Il dipendente ha inoltre diritto al rimborso delle spese anticipate e documentate relativi al periodo di ferie non goduto.

Il rifiuto di un ordine di servizio

Sussistono casi in cui il dipendente può disobbedire al datore di lavoro senza rischiare il licenziamento per giusta causa ovvero sanzioni disciplinari conservative. Una delle caratteristiche principali del rapporto di lavoro subordinato è l'obbedienza. Non un'obbedienza servile o irragionevole, ma comunque deve essere tale da non interrompere il rapporto fiduciario con il datore di lavoro. Viene detto *“obbligo di fedeltà”* (art. 2104 del codice civile) e costituisce una delle differenze tipiche rispetto al lavoro autonomo o parasubordinato.

Innanzitutto, il dipendente non è tenuto a rispettare gli obblighi dei **superiori gerarchici** se questi sono illegittimi. Ciascuna persona fisica è, infatti, responsabile delle proprie azioni quando queste costituiscono reato. Sicché, un lavoratore che commette un reato o un illecito per ordine del proprio datore può essere inquisito penalmente perché, come è noto, la responsabilità penale è di natura personale. Pertanto, il lavoratore a cui viene impartito un ordine di servizio illegittimo che comporti la commissione di un illecito penale «deve» rifiutarsi di adempierlo, in caso contrario il lavoratore è responsabile personalmente e, per di più, può essere licenziato. Il lavoratore non può neanche giustificarsi sostenendo di essere stato nello «stato di necessità» di adempiere (Corte di Cassazione penale, sentenza n. 3394 del 24.1.2017). Un'ulteriore e molto più frequente ipotesi in cui si pone la questione della disobbedienza è quella di un ordine astrattamente legittimo ma che, nel caso concreto, non rispetta gli obblighi datoriali sanciti dal contratto collettivo o che, comunque, è lesivo dei diritti del dipendente. Ad esempio:

- rifiuto immotivato alla richiesta di permessi o alle ferie;
- trasferimento non giustificato da ragioni produttive e organizzative;
- cambio di mansioni o dell'orario di lavoro in assenza assoluta dei presupposti;
- richiesta di **lavoro straordinario** oltre il limite massimo consentito dalla legge;
- richiesta di lavoro notturno in assenza dei presupposti ovvero nei confronti di soggetti non obbligati;
- imposizione di una trasferta o una missione.

In tutti questi casi, si può rifiutare un ordine di servizio nei termini affermati dalla Corte di Cassazione a riguardo. Secondo il costante orientamento della Corte suprema, in presenza di un ordine di servizio illegittimo è arbitrario e contrario ai doveri del dipendente il comportamento di quest'ultimo che si rifiuta di lavorare. Così, ad esempio, in caso di trasferimento non motivato dalle ragioni produttive, l'inadempimento dell'azienda non legittima in via automatica il **rifiuto del lavoratore** ad eseguire la prestazione lavorativa. Nel caso del pubblico impiego, tra l'altro, si ricorda che l'art. 30, comma 2 del d.lgs. 165/2001 prevede espressamente che *“ai fini del presente comma non si applica il terzo periodo del primo comma dell'articolo 2103 del codice civile”* – attualmente divenuto comma 8 dopo le modifiche introdotte dall'art. 1, comma del d.lgs. 81/2015 – che così recita; *“il lavoratore non può essere trasferito da un'unità produttiva ad un'altra se non per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive”*.

Il lavoratore può rifiutarsi di eseguire la prestazione a proprio carico solo ove tale rifiuto, avuto riguardo alle circostanze concrete, non risulti contrario alla buona fede.

Il richiamo al concetto di “buona fede”, che devono rispettare sia il datore di lavoro che il dipendente, è un criterio molto generico che rimette la decisione in mano al giudice, subordinando la valutazione di quest'ultimo al caso concreto. In buona sostanza, il **rifiuto di obbedienza del dipendente** non deve essere una “ritorsione”, un dispetto attuato solo come reazione alla violazione dei propri diritti, ma il risultato di una obiettiva necessità. In tutti gli altri casi, quando cioè la prestazione lavorativa

non è impossibile, obbligo del lavoratore è proseguire la propria prestazione e, nel contempo, tutelarsi presso le competenti autorità, ossia dinanzi al tribunale. In altre parole, il lavoratore che subisce un ordine di servizio illegittimo non può autodifendersi non andando a lavoro ma può solo ricorrere al giudice. In caso contrario, l'astensione dal lavoro decisa unilateralmente dal dipendente costituisce un comportamento classificabile come insubordinazione e, come tale, nei casi più gravi, passibile di licenziamento per giusta causa.

Un caso del tutto particolare è quello in cui il lavoratore si rifiuta di lavorare in ambienti insalubri o insicuri, tematica disciplinata dall'art. 62 del d.lgs. 81/2008 e dai successivi artt. 272-274. Il lavoratore deve ricorrere all'istituto della eccezione di inadempimento *ex art.* 1460 c.c.

Rifiuto di trasferimento e di mansioni diverse

Il pubblico dipendente è obbligato ad accettare i trasferimenti decisi dall'Amministrazione perché l'art. 30, comma 2 del d.lgs. 165/2001 afferma – senza peraltro fare riferimento all'istituto della mobilità – che *“i dipendenti possono essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti”*. Lo stesso TUPI all'art. 55-*quater*, comma 1, lettera c), sancisce addirittura il licenziamento senza preavviso per *“ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio”*. La severità di tale norma è attenuata dalle clausole contrattuali vigenti che, da parte loro, prevedono:

- per i lavoratori del Comparto, la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a un massimo di 10 giorni per *“ingiustificato ritardo, non superiore a 5 giorni, a trasferirsi nella sede assegnata dai superiori”* (art. 84, comma 4, lettera d del CCNL del 2.11.2022);
- per la dirigenza sanitaria, invece, il vigente CCNL non ipotizza un illecito analogo ma fa diretto riferimento a quanto prescritto dalla legge.

A riguardo, la Cassazione ha ritenuto illegittimo il prov-

L'ordine di servizio in Sanità

vedimento di assegnazione ad altra sede della lavoratrice che assiste un **familiare disabile** adottato in violazione delle garanzie che disciplinano il trasferimento del lavoratore, nonché delle fondamentali regole di correttezza e buona fede contrattuale e altresì in contrasto con la normativa che tutela le persone con disabilità. È il caso del dipendente che viene trasferito in una sede lontana quando si tratta, ad esempio, di una donna in gravidanza o di un lavoratore che assiste un parente disabile e, pertanto, titolare della **legge 104/1992**. Ne consegue l'illegittimità del licenziamento intimato a seguito

del rifiuto di prendere servizio presso la nuova sede. E ancora è stato precisato che il rifiuto, da parte del lavoratore subordinato, di essere addetto allo svolgimento di mansioni non spettanti mediante ordini professionalmente dequalificanti e privazione di funzioni istituzionali, può essere legittimo e, quindi, non tale da giustificare il licenziamento – in base al principio di autotutela – solo se tale rifiuto sia proporzionato all'illegittimo comportamento del datore di lavoro e conforme a buona fede (Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 9736 del 19 aprile 2018).

Il diritto di accesso ai dati personali

di Francesco Modafferi

In via generale, in ambito giuridico, per diritto di accesso si definisce la facoltà riconosciuta alle persone, dalla legge, di conoscere il contenuto di oggetti informativi (atti, documenti, dati, ecc.) detenuti da altri (enti pubblici o soggetti privati).

Esso normalmente si accompagna e completa misure di trasparenza in quanto consente di superare il diaframma che separa due entità giuridiche e di verificare la correttezza delle decisioni adottate e tutelare i propri diritti nelle sedi competenti.

1. Il diritto di accesso come strumento per superare gli squilibri informativi

Diversi sono i settori nei quali si è andato affermando il diritto di accesso sia in ambito pubblicistico che privatistico.

In campo amministrativo, a partire dagli anni novanta, varie forme di accesso sono state introdotte dal legislatore: dall'accesso documentale e procedimentale (regolato dalla legge n. 241/1990) che consente, a colui che dimostra di essere in possesso di un interesse qualificato, di accedere ad atti e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, all'accesso civico (regolato dal d.lgs. n. 33/2013) esercitabile anche senza la manifestazione di uno specifico interesse e che si estende a tutti i dati e i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, all'unica condizione che siano tutelati gli interessi pubblici e privati espressamente indicati dalla legge.

In campo privatistico possiamo citare il diritto del cliente della banca (e di colui che gli succede a qualunque ti-

to o che subentra nell'amministrazione dei suoi beni) di ottenere, a proprie spese, entro un congruo termine e comunque non oltre novanta giorni, copia della documentazione inerente a singole operazioni poste in essere negli ultimi dieci anni (previsto dall'art. 119 del Testo unico bancario); oppure il diritto di accesso che le imprese di assicurazione, esercenti l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, devono riconoscere ai contraenti o ai danneggiati, a conclusione dei procedimenti di valutazione, constatazione e liquidazione dei danni che li riguardano (previsto dall'art. 146 del codice delle assicurazioni private, d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209).

Tutte queste forme di accesso, pur nella diversità dei presupposti e dei contesti di riferimento, hanno in comune che l'oggetto dell'attività conoscitiva da parte dell'avente diritto è costituito, nella gran parte dei casi, da atti e da dati. In ambito privacy:

Diritto di accesso ai dati personali

Caratteristiche	Accesso 241	Accesso civico	Accesso privacy
Soggetto legittimato	Soggetti privati	Chiunque (soggetto pubblico o privato)	La persona a cui si riferiscono i dati (interessato)
Oggetto richiesta	Documenti amministrativi	Documenti, informazioni e dati	Dati personali
Necessità motivazione	Necessaria – tutela interesse diretto concreto e attuale corrispondente a situazione giuridicamente tutelata	Non necessaria	Non necessaria
Tutela	Ricorso al TAR difensore civico Commissione per l'accesso	Riesame al responsabile per la trasparenza o ricorso al difensore civico/TAR	Reclamo al Garante o ricorso al tribunale ordinario

2. Il contenuto del diritto di accesso in ambito privacy e le sue peculiarità

L'obiettivo generale del diritto di accesso previsto dalla disciplina di protezione dati è quello di fornire alle persone informazioni sufficienti, trasparenti e facilmente accessibili, sul trattamento dei loro dati personali, in modo da poter conoscere e verificare la liceità del trattamento e l'esattezza dei dati trattati.

Anche in questo caso il diritto di accesso ha natura strumentale in quanto consente all'interessato di valutare se richiedere al titolare la cancellazione o la rettifica dei propri dati o se inviare un reclamo all'autorità di protezione dati.

Il Comitato europeo per la protezione dei dati ha adottato degli orientamenti generali sulle modalità per l'attuazione del diritto di accesso previsto dall'art. 15 del Regolamento 2016/679 (d'ora in poi Regolamento), posti in consultazione pubblica e in via di prossima adozione¹.

Il diritto di accesso previsto dall'art. 15 del Regolamento comprende tre diverse aspetti:

- la conferma che i dati relativi all'interessato sono trattati o meno;
- l'accesso a tali dati personali;
- la comunicazione di informazioni sul trattamento quali: finalità, categorie di dati e destinatari, durata del trattamento, diritti degli interessati e garanzie adeguate in caso di trasferimenti di paesi terzi.

Occorre tenere presente in primo luogo che tale diritto non consente di accedere a informazioni personali riferite a terzi, ovvero a dati riferiti a soggetti diversi dall'interessato.

Ad esempio, non è ammissibile una richiesta di accesso ai dati, *ex art. 15* del Regolamento, rivolta a un titolare del trattamento che gestisce un sistema di videosorveglianza, finalizzata a individuare l'eventuale responsabile di un danneggiamento alla propria autovettura parcheggiata

(1) Orientamenti 1/2022 sui diritti degli interessati. Diritto di accesso, Versione 1.0.

nelle aree videosorvegliate, proprio perché l'oggetto di tale istanza non sono i propri dati personali ma quelli del terzo danneggiante². Viceversa la richiesta non può essere negata se riguarda i propri dati personali e nelle immagini riprese vi sono anche immagini di terzi i cui diritti possono essere tutelati, adottando idonee misure di oscuramento/offuscamento dei volti.

La richiesta non è subordinata al rispetto di specifici requisiti formali³. Il Garante per la protezione dei dati ha comunque elaborato e reso disponibile attraverso il proprio sito web un modello standard di esercizio dei diritti che può essere liberamente utilizzato e che può agevolare gli interessati nella formulazione della richiesta⁴.

L'uso di questo modulo, o di altri analoghi eventualmente resi disponibili dal titolare del trattamento, non può essere tuttavia considerata una condizione necessaria

(2) In un simile caso potrà essere chiesto di comunicare le immagini riprese per la tutela dei propri interessi, ma spetterà al titolare del trattamento verificare su sussista un'adeguata base giuridica per procedere a tale comunicazione, tenendo conto, in primo luogo, delle finalità del trattamento (ad es. se le finalità del trattamento riguardano esplicitamente anche la tutela dei beni e all'incolumità dei terzi, circostanza che potrebbe ricorrere in parcheggio a pagamento). In quest'ultimo caso, la base giuridica del trattamento potrebbe essere individuata nel perseguimento di un legittimo interesse, anche di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato (art. 6, par. 1, lett. f)), sulla base di un'adeguata valutazione degli interessi legittimi (dell'interessato e del terzo) in gioco. La (eventuale) comunicazione dei dati del terzo ripreso dalle telecamere potrebbe quindi essere effettuata, previa identificazione e dimostrazione di essere il soggetto coinvolto in un determinato sinistro. In questi termini, la eventuale comunicazione di dati relativi a terzi resta tuttavia una mera facoltà del titolare che se ne assume la responsabilità e non configura la concretizzazione di un diritto dell'interessato.

(3) Sul punto vedi il provvedimento n. 255 del 21 luglio 2022 [doc. web 9809466], dove è riportato che *"Il Regolamento, infatti, non richiede che l'istanza di esercizio dei diritti debba rivestire una determinata forma né che l'oggetto dell'istanza debba necessariamente contenere determinati riferimenti (v. sul punto le Linee guida dell'EDPB sui diritti degli interessati – diritto di accesso, sottoposte a consultazione pubblica terminata in data 11 marzo 2022 che precisano che "It should be noted that the GDPR does not introduce any formal requirements for persons requesting access to data", "Va osservato che il regolamento generale sulla protezione dei dati non introduce alcun requisito formale per le persone che chiedono l'accesso ai dati", traduzione non ufficiale, punto 50)"*.

(4) www.garanteprivacy.it/home/modulistica-e-servizi-online.

per la gestione della richiesta da parte dell'interessato⁵.

Una volta ricevuta la richiesta di accesso, il titolare del trattamento deve preliminarmente verificare se:

- è in grado di identificare i dati che si riferiscono all'interessato;
- il soggetto che richiede i dati sia effettivamente l'interessato.

Nel primo caso, il titolare del trattamento, ove ravvisi difficoltà nell'individuazione dei dati richiesti, è tenuto ad attivarsi e chiedere all'interessato di fornire informazioni supplementari che gli consentano la corretta identificazione dei dati; nel secondo caso può chiedere informazioni ulteriori per confermare l'identità dell'interessato.

Al fine di prevenire incertezze e mettere in condizione i titolari del trattamento di comunicare i dati personali a ragion veduta solo all'interessato, il Garante ha previsto nel modulo di esercizio dei diritti predisposto, ad esempio, che l'interessato che esercita i diritti allegghi alla richiesta copia di un proprio documento di identità.

Laddove fosse incerto se la richiesta effettuata dall'interessato sia riferita a tutti o solo a una parte dei dati personali che lo riguardano, il titolare del trattamento può chiedere all'interessato di specificare la richiesta, soprattutto se riguarda una grande quantità di dati, ad esempio nel caso in cui la richiesta provenga da un dipendente con un lungo periodo di servizio.

In ogni caso è preclusa al titolare la possibilità di opinare circa la quantità di dati richiesta che può eventualmente rilevare, ai fini della gestione della procedura, solo

(5) Sul punto vedi il provvedimento n. 225 del 16 giugno 2022 [doc. web n. 9795350], dove è stato precisato che *"Posto che la predisposizione di un modulo può, in termini generali, costituire una modalità organizzativa volta ad agevolare gli interessati nella presentazione delle istanze, non è, invece, conforme alla disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali condizionare, al previo invio del predetto modulo compilato, l'avvio della procedura preordinata a dare corso all'esercizio del diritto, e non prendere in considerazione nel merito le istanze presentate in forma libera"*.

Ciò a maggior ragione se, come nel caso oggetto di reclamo, l'istanza presentata indica in modo dettagliato - tramite il riferimento al contenuto dell'art. 15 - il novero dei dati personali in relazione ai quali si esercitava il diritto. Ciò indipendentemente dalla facoltà del titolare di chiedere all'interessato - se necessario - chiarimenti sull'oggetto dell'istanza".

Diritto di accesso ai dati personali

laddove determini una particolare complessità nella ricerca dei dati, circostanza che può legittimare, previa comunicazione all'interessato, un termine maggiore per il soddisfacimento della richiesta⁶.

Definito esattamente l'ambito della richiesta, il titolare del trattamento dovrà cercare i dati personali in tutti i sistemi informatici e nei sistemi di archiviazione non informatici sulla base di criteri di ricerca che riflettano il modo in cui le informazioni sono strutturate, ad esempio nome e numero di cliente/dipendente.

Il Regolamento prevede poi che la comunicazione dei dati e delle altre informazioni relative al trattamento sia fornita in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio chiaro e semplice che tenga conto dell'età e delle condizioni dell'interessato note al titolare in relazione al contesto del trattamento.

Se i dati messi a disposizione sono estratti da sistemi informatici complessi, può essere talvolta necessario fornire all'interessato elementi aggiuntivi, codifiche o spiegazioni che gli consentano di interpretarli.

Appare opportuno chiarire che, quanto contenuto dall'articolo 15, paragrafo 3, del Regolamento ove si prevede che il titolare del trattamento fornisca una copia dei dati personali cui si riferisce il trattamento, non comporta necessariamente la riproduzione dei documenti originali.

Spetta infatti al titolare del trattamento decidere in merito alla forma appropriata in cui saranno forniti i dati personali. Il titolare del trattamento può, sebbene non sia necessariamente obbligato, fornire i documenti contenenti dati personali relativi all'interessato, in quanto tali e nella loro forma originale, ma, ai fini del rispetto della disposizione, può essere anche sufficiente che al richiedente sia fornita una sintesi completa di tali dati in forma che gli consenta di verificare l'esattezza e la conformità al Regolamento del trattamento e di esercitare gli altri diritti conferitigli.

Un ruolo importante nella gestione delle richieste di

accesso può essere svolto, ove nominato, il responsabile della protezione dei dati (RPD) che costituisce, per gli interessati, il naturale punto di contatto (come previsto peraltro espressamente dall'art. 38, par. del Regolamento) e la cui competenza assicura che il processo di gestione della richiesta e le valutazioni di merito siano sempre prese nel pieno rispetto delle disposizioni e degli orientamenti dell'Autorità.

3. Il c.d. diritto di accesso «rinforzato» in caso di trattamenti che comportano processi decisionali automatizzati compresa la profilazione

Le preoccupazioni crescenti che accompagnano il progresso tecnologico, caratterizzato da uno sviluppo della capacità di analisi dei megadati (big data), dal ricorso, sempre più rilevante, all'intelligenza artificiale e all'apprendimento automatico da parte dei sistemi (machine learning), comportano la necessità che siano individuate misure adeguate a tutelare le persone.

Come rilevato da Ulrich Beck, l'evoluzione tecnologica va di pari passo con la produzione sociale di rischi; uno degli obiettivi di fondo della regolazione è dunque quello di gestire i c.d. "effetti collaterali latenti" di questa evoluzione per «limitarli e diluirli distribuendoli in modo che non ostacolino il processo di modernizzazione né travalichino i confini di ciò che è considerato "tollerabile"»⁷. Questo è in fondo la logica della protezione dei dati promossa dal Regolamento e basata appunto sul "risk-based thinking", ovvero un approccio proattivo alla gestione dei rischi connessi al trattamento dei dati personali.

In questo contesto, poiché sempre più spesso si ricorre ad attività di profilazione e a processi decisionali automatizzati, il Regolamento introduce, al riguardo, nuove garanzie per far fronte ai rischi che ne possono derivare. In primo luogo il Regolamento, all'art. 4, punto 4, dà una definizione di profilazione che prima mancava; tale è «qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati

(6) In base all'art. 12, par. 3, il termine ordinario di trenta giorni per la risposta può essere prorogato di due mesi tenuto conto della complessità e della numerosità delle richieste.

(7) U. BECK, *La società del rischio – verso una seconda modernità*, Carocci editore, p. 26. Nel testo l'autore rappresenta come i rischi e i pericoli di oggi si distinguono in modo essenziale da quelli delle ere precedenti per la loro natura globale.

personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica».

L'uso del verbo "valutare" suggerisce che la profilazione implichi una qualche forma di giudizio in merito a una persona⁸. La profilazione è dunque una procedura che, impiegata per effettuare previsioni utilizzando dati provenienti da varie fonti, può implicare una serie di deduzioni utili per inferire qualcosa su una persona in base alle qualità di altre persone che sembrano statisticamente simili⁹.

Siamo di fronte dunque a un trattamento di dati complesso dal quale potrebbero derivare errori di valutazione pregiudizievoli per l'interessato quali, ad esempio, l'ingiusta privazione di provvidenze o benefici o il mancato accesso a determinati beni o servizi, in violazione del principio di non discriminazione. Ciò indipendentemente dal fatto che la profilazione possa, in molti casi, produrre effetti utili per le persone e le organizzazioni, offrendo loro vantaggi quali miglioramenti dell'efficienza e risparmi di risorse.

Per questo il Regolamento prevede, innanzi tutto, che gli interessati siano adeguatamente informati (considerando 60 e 63, nonché articoli 13 e 14). Gli articoli 13 e 14

prevedono infatti un obbligo di trasparenza "rafforzato" che implica, da un lato, che l'interessato sia avvertito circa il fatto che sarà oggetto di un trattamento automatizzato, compresa la sua profilazione, e dall'altro, che sia messo in condizione di conoscere la logica utilizzata per tale tipo di trattamento e le conseguenze.

Considerato inoltre che, dalle analisi dei dati effettuata nell'ambito di una profilazione, si generano informazioni nuove (e diverse da quelle fornite dall'interessato o altrove raccolte), proprio per effetto dell'associazione a un determinato profilo, e che tali nuove informazioni potrebbero rientrare tra i cosiddetti dati particolari di cui all'art. 9 del Regolamento (anche laddove inizialmente i dati trattati erano dati "comuni"), è necessario che, in questo caso, il trattamento sia configurato in modo da rispettare le più stringenti condizioni previste dal Regolamento per il trattamento di tali dati.

Proprio la complessità e la delicatezza del trattamento, la elaborazione di giudizi o la classificazione degli individui sulla base dell'elaborazione dei loro dati effettuata dal titolare del trattamento, ha indotto il legislatore europeo a prevedere che, ove l'interessato eserciti il diritto di accesso, il titolare del trattamento è tenuto a fornire, oltre alle informazioni generali sul trattamento, anche indicazioni circa i dati utilizzati per creare il profilo e a consentire l'accesso anche alle informazioni sulla base delle quali l'interessato è stato inserito in un determinato segmento.

Solo l'accesso alle informazioni utilizzate dal titolare del trattamento e alla logica utilizzata per "classificare" gli interessati può consentire all'interessato di comprendere l'impatto che le procedure automatizzate e la profilazione hanno avuto su di lui e di valutare la correttezza del trattamento.

Fino a che punto arrivi il diritto dell'interessato a ricevere informazioni significative sulla logica di questa particolare tipologia di trattamenti è questione assai dibattuta in dottrina¹⁰.

(8) Come riportato nelle Linee guida sul processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche e sulla profilazione ai fini del regolamento n. 2016/679, WP 251 rev. 01, adottate il 3 ottobre 2017, Versione emendata e adottata in data 6 febbraio 2018: «La semplice classificazione di persone basata su caratteristiche note quali età, sesso e altezza non determina necessariamente una profilazione. Quest'ultima dipende infatti dalla finalità della classificazione».

(9) Il Regolamento si è ispirato alla definizione di cui alla raccomandazione CM/Rec (2010)132 del Consiglio d'Europa nella quale si evidenzia che la profilazione normalmente prevede tre fasi distinte: raccolta e memorizzazioni di dati su larga scala (data warehousing); analisi automatizzata per individuare correlazioni (*data mining*); applicazione della correlazione a una persona fisica per individuare caratteristiche di comportamento presenti o future. Come regola generale, se le prime due fasi (data warehousing e data mining) possono essere svolte anche mediante l'uso di dati anonimi o pseudonimizzati, la terza fase invece comporta necessariamente dati riferiti a persone identificate o identificabili.

(10) Cfr. riguardo ANREW D. SELBS, J. POWLES, *Meaningful information and the right to explanation*, International data privacy law 233 (2017) e anche S. WACHTER, *Why a right to explanation of automated decision-making does not exist*, in *the GDPR*, Brent Mittelstadt, Luciano Floridi.

Diritto di accesso ai dati personali

In un contesto diverso dalla protezione dei dati personali, è interessante rilevare come l'uso di algoritmi da parte dell'amministrazione pubblica abbia già impegnato il giudice amministrativo chiamato a valutare, in senso positivo, l'ammissibilità del diritto di accesso *ex art. 22 della l. 241/1990* al codice sorgente di un algoritmo. Secondo il giudice infatti consegnare ai richiedenti la mera descrizione del funzionamento dell'algoritmo non assolveva alla medesima funzione conoscitiva data dall'acquisizione diretta del linguaggio informatico sorgente¹¹.

Particolarmente significative appaiono, a riguardo, anche le parole del Consiglio di Stato, che postula in proposito un principio di "conoscibilità" dell'algoritmo intesa in senso ampio, come "declinazione rafforzata del principio di trasparenza", che implica in realtà la piena "comprensibilità" della "decisione robotizzata", da intendersi come "piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico"¹².

La difficoltà per il titolare starà nell'individuazione di modalità che, pur tenendo conto della complessità tecnica dei sistemi utilizzati, consentano a un interessato, che non sia necessariamente in possesso di conoscenze informatiche o giuridiche, la piena comprensibilità delle informazioni relative al funzionamento dell'algoritmo, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro

come richiesto dal Regolamento (v. art. 12, par. 1). Ciò anche considerando quella che è stata definita la "opacità tecnica dell'algoritmo", ovvero la scarsa (o nulla) intelligibilità del suo funzionamento legata alla particolare complessità della tecnologia impiegata nella sua costruzione o al fatto che la sua evoluzione non sia sempre legata a un predeterminato progetto elaborato dall'uomo (nel caso del c.d. machine learning)¹³.

In linea con l'esigenza di garantire la trasparenza dei processi decisionali automatizzati, si pone infine anche il d.lgs. 27.6.2022, n. 104 (decreto Trasparenza) che ha dato attuazione alla Direttiva europea n. 1152/2019, relativa alla definizione di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.

All'interno di questo recente atto normativo, è stato previsto che il datore di lavoro è tenuto a informare il lavoratore dell'utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati, fornendogli indicazioni anche sulla logica e sul funzionamento di detti sistemi. Le disposizioni prevedono anche che il lavoratore, direttamente o per il tramite delle rappresentanze sindacali aziendali o territoriali, ha diritto di accedere ai dati e di richiedere ulteriori informazioni. L'Autorità si è riservata di esaminare le interazioni delle nuove disposizioni con il quadro regolatorio in materia di protezione dei dati personali e di fornire idonei chiarimenti al riguardo.

4. Il bilanciamento con i diritti e le libertà di terzi e le limitazioni al diritto di accesso

Il diritto di accesso dell'interessato ai propri dati è soggetto solo ai limiti espressamente previsti dalla legge e derivanti:

- dall'articolo 15, paragrafo 4, del Regolamento (diritti e libertà altrui);
- dall'articolo 12, paragrafo 5, del Regolamento (richieste manifestamente infondate o eccessive);
- dall'art. 2-*undecies* del Codice in materia di protezione dei dati personali.

(11) Nella sentenza del TAR del Lazio, sez. III-*bis*, n. 03742/2017 del 14 febbraio 2017 si affronta anche il tema del rapporto con la tutela del diritto di autore e di proprietà intellettuale rilevando che «né il diritto di autore né la proprietà intellettuale precludono la semplice riproduzione, ma precludono, invece, al massimo, soltanto la riproduzione che consenta uno sfruttamento economico e, non essendo l'accesso lesivo di tale diritto all'uso economico esclusivo dell'opera, l'ostensione deve essere consentita nelle forme richieste da parte dell'interessato, ossia della visione e dell'estrazione di copia, fermo restando che delle informazioni ottenute dovrà essere fatto un uso appropriato, ossia esclusivamente un uso funzionale all'interesse fatto valere con l'istanza di accesso che, per espressa allegazione della parte ricorrente, è rappresentato dalla tutela dei diritti dei propri affiliati, in quanto ciò costituisce non solo la funzione per cui è consentito l'accesso stesso, ma nello stesso tempo anche il limite di utilizzo dei dati appresi, con conseguente responsabilità diretta dell'avente diritto all'accesso nei confronti del titolare del software». Su questo punto vedi anche le considerazioni riportate nel paragrafo 5.

(12) Così la sentenza n. 2270 del 2019, punto 8.

(13) Vedi in proposito P. ZUDDAS, *Brevi note sulla trasparenza algoritmica*, in *Amministrazione in cammino*, 5 giugno 2020.

Quest'ultima disposizione, che positivizza nell'ordinamento nazionale le limitazioni previste in linea generale dall'art. 23 del Regolamento, prevede che l'esercizio dei diritti possa essere limitato con riferimento:

- a) agli interessi tutelati in base alle disposizioni in materia di riciclaggio;
- b) agli interessi tutelati in base alle disposizioni in materia di sostegno alle vittime di richieste estorsive;
- c) all'attività di Commissioni parlamentari d'inchiesta istituite ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione;
- d) alle attività svolte da un soggetto pubblico, diverso dagli enti pubblici economici, in base ad espressa disposizione di legge, per esclusive finalità inerenti alla politica monetaria e valutaria, al sistema dei pagamenti, al controllo degli intermediari e dei mercati creditizi e finanziari, nonché alla tutela della loro stabilità;
- e) allo svolgimento delle investigazioni difensive o all'esercizio di un diritto in sede giudiziaria;
- f) alla riservatezza dell'identità del dipendente che segnala ai sensi della legge 30 novembre 2017, n. 179, l'illecito di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio ufficio;
- g) agli interessi tutelati in materia tributaria e allo svolgimento delle attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale.

Per quanto riguarda il primo aspetto (diritti e le libertà altrui), occorre rilevare che il considerando 63 del Regolamento prevede che il diritto di accesso non dovrebbe pregiudicare i segreti commerciali o la proprietà intellettuale e in particolare il diritto d'autore che tutela il software. Questa elencazione ha valore esemplificativo in quanto, in linea di principio, qualsiasi diritto o libertà basato sul diritto dell'Unione o degli Stati membri può essere considerato al fine di invocare la limitazione dell'articolo 15, paragrafo 4.

Nel documento contenente gli orientamenti del Comitato europeo sul diritto di accesso, si precisa che gli interessi economici di una società a non divulgare dati personali non devono essere presi in considerazione nell'applicazione dell'articolo 15, paragrafo 4, purché non si tratti di segreti commerciali, di proprietà intellettuale o di altri diritti protetti. Tuttavia, tali considerazioni non dovreb-

bero comportare il rifiuto di fornire tutte le informazioni all'interessato.

Per quanto invece attiene alla corretta individuazione delle richieste infondate o eccessive, secondo le prime indicazioni del Comitato europeo, i titolari del trattamento devono essere in grado di dimostrare alla persona perché ritengono che la richiesta sia manifestamente infondata o eccessiva e, su richiesta, spiegare i motivi del diniego dell'accesso all'autorità di controllo¹⁴.

Ogni richiesta dovrebbe essere quindi esaminata caso per caso e nel contesto in cui è presentata al fine di decidere se è manifestamente infondata o eccessiva.

Nel caso in cui se ne ravvisino i presupposti, il titolare potrà non accogliere la richiesta inviando comunque, entro i termini previsti dall'art. 12 del Regolamento, una comunicazione all'interessato che indichi le ragioni della decisione e la possibilità per lo stesso di presentare un reclamo al Garante o ricorso giurisdizionale¹⁵.

Infine, per quanto riguarda alle esclusioni previste

(14) Vedi in merito il provvedimento n. 320 del 16 settembre 2021 [doc. web 9704032] *“A tal riguardo, si rileva che l'istanza formulata dall'interessato non può ritenersi “manifestamente infondata” (art. 12, par. 5, del Regolamento), atteso che la normativa in materia di dati personali non richiede che l'interessato debba motivare la propria richiesta di accedere ai dati che lo riguardano, ben potendo il diritto di accesso essere esercitato anche con riguardo ai dati personali che sono stati forniti al titolare del trattamento direttamente dall'interessato, potendo lo stesso avere, ad esempio, interesse a verificare che i propri dati siano esatti e aggiornati (cfr. art. 5, par. 1, lett. d) del Regolamento). In merito alla circostanza che l'Ordine fosse impossibilitato a fornire dati ulteriori rispetto a quelli consegnati dallo stesso interessato, in quanto i procedimenti disciplinari in questione non sarebbero stati ancora conclusi, si osserva che l'Ordine non ha addotto alcun argomento giuridico volto a comprovare tale circostanza, con particolare riguardo alla sussistenza di uno dei casi previsti dalla normativa in materia di protezione dei dati in cui è ammessa una limitazione all'esercizio dei diritti di cui agli artt. 15-22 del Regolamento (cfr. art. 15, par. 4, del Regolamento e art. 2-undecies del Codice). Né, tantomeno, l'istanza dell'interessato poteva ritenersi “manifestamente [...] eccessiv[a], in particolare per il [suo] carattere ripetitivo” (art. 12, par. 5, del Regolamento), atteso che dagli atti non risulta che l'interessato avesse presentato analoghe e reiterate istanze all'Ordine prima del XX”.*

(15) Vedi provvedimento n. 236 del 16 giugno 2022 [doc. web 9803309] nel quale si afferma che *“[il titolare] non ha fornito riscontro all'istanza di accesso ai dati personali formulata dalla reclamante, entro il termine previsto dall'art. 12, par. 3, del Regolamento; parimenti [lo stesso titolare] non ha provveduto a informare l'istante, entro il medesimo termine, dei motivi dell'inottemperanza né della possibilità di presentare reclamo a un'autorità di controllo nonché di proporre ricorso giurisdizionale (art. 12, par. 4, del Regolamento)”.*

Diritto di accesso ai dati personali

dall'art. 2-*undecies* del Codice, occorre tenere presente che esse operano, caso per caso, solo quando, attraverso l'accesso possa arrecare un pregiudizio effettivo e concreto agli interessi specificamente indicati dall'articolo di legge e devono essere interpretate in senso restrittivo¹⁶.

Spetta quindi al titolare motivare adeguatamente nel

diniego le ragioni per le quali l'accoglimento della richiesta possa determinare tale pregiudizio, informando l'interessato della possibilità di esercitare i propri diritti anche tramite il Garante per la protezione dei dati personali che, ove richiesto, accerterà la eventuale sussistenza del diritto sulla base della particolare procedura prevista dall'art. 160 del Codice¹⁷.

(16) Al riguardo rileva il provvedimento n. 86 del 25 febbraio 2021 [doc. web n. 9711614] ove è riportato che *“le limitazioni previste dall'art. 2-undecies del Codice devono non solo essere interpretate in senso restrittivo al fine di non ledere “l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali” tutelati dal Regolamento ma anche valutate in concreto con riferimento al singolo diritto azionato dall'interessato in relazione ai contrapposti interessi di cui alle lett. a) – f) del comma 1. In tal senso, a titolo esemplificativo, se l'esercizio del diritto alla cancellazione ai sensi dell'art. 17 del Regolamento è astrattamente suscettibile di pregiudicare il diritto di difesa in sede giudiziale del titolare, lo stesso non si verifica con riferimento a diritti quali accesso o portabilità nella misura in cui, non privando il titolare della disponibilità del dato, non ne limita in alcun modo il diritto di difesa. Diversamente, nel condividere la tesi sostenuta dalla Società si porrebbe ad una applicazione a tal punto ampia della limitazione di cui all'art. 2-undecies, comma 1, lett. e), del Codice [difesa in giudizio] da sacrificare non solo eccessivamente i diritti di cui agli artt. 15-22 del Regolamento, ma anche ogni giudizio di proporzionalità tra il diritto in concreto esercitato dall'interessato e gli interessi tutelati dalle lett. da a) a f) del medesimo articolo del Codice. Pertanto per le ragioni suddette, nel caso di specie non si ritiene configurabile l'ipotesi di cui all'art. 2-undecies, lett. e), del Codice, invocata dalla Società, anche in considerazione del fatto che nessun contenzioso è stato avviato formalmente dalle parti e che quindi il diritto di difesa della Società non è stato leso né in astratto né in concreto, essendo la necessità di difendersi in sede giudiziaria meramente eventuale.*

(17) Che prevede che, se il trattamento non risulta conforme alle norme del Regolamento ovvero alle disposizioni di legge o di Regolamento, il Garante indica al titolare o al responsabile le necessarie modificazioni ed integrazioni e ne verifica l'attuazione. Se l'accertamento è stato richiesto dall'interessato, a quest'ultimo è fornito in ogni caso un riscontro circa il relativo esito, se ciò non pregiudica i diritti alla base della limitazione. Gli accertamenti sono effettuati per il tramite di un componente designato dal Garante e non sono delegabili. Quando risulta necessario in ragione della specificità della verifica, il componente designato può farsi assistere da personale specializzato tenuto al segreto su ciò di cui sono venuti a conoscenza in ordine a notizie che devono rimanere segrete. Gli atti e i documenti acquisiti sono custoditi secondo modalità tali da assicurarne la segretezza e sono conoscibili dal presidente e dai componenti del Garante e, se necessario per lo svolgimento delle funzioni dell'organo, da un numero delimitato di addetti all'Ufficio individuati dal Garante sulla base di criteri definiti dai propri regolamenti interni.

Secondo la Corte Costituzionale spetta allo Stato e, per esso, al Garante per la protezione dei dati personali limitare in via definitiva il trattamento dei dati connessi all'impiego della certificazione verde a livello provinciale

Corte Costituzionale n. 164/2022

di Francesco Modafferi

Con la sentenza in commento, la Corte Costituzionale è intervenuta in relazione al ricorso, presentato dalla Provincia di Bolzano, per accertare il conflitto di attribuzioni¹ tra la Provincia autonoma e il Garante per la protezione dei dati personali, in relazione al provvedimento n. 244, adottato dal Garante il 18 giugno 2021, con il quale era stata disposta la limitazione definitiva del trattamento dei dati, previsti dalla medesima Provincia autonoma, in tema di certificazione verde per Covid-19.

La questione attiene all'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente 23 aprile 2021, n. 20, recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19» da parte del Presidente della Giunta provinciale, in cui, al punto 47, si prevedeva l'istituzione delle «certificazioni verdi», ovvero le «attestazioni rilasciate in base a specifici protocolli emanati

dall'azienda sanitaria dell'Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie», che comprovavano la guarigione, ovvero l'intervenuta vaccinazione, ovvero l'esito negativo di un test per la rilevazione del virus.

Il rilascio di tali certificazioni era considerato condizione per l'accesso delle persone a strutture e attività sul territorio della Provincia, in attesa, come indicato nel preambolo dell'ordinanza, «di eventuali disposizioni normative emanate a livello centrale».

Con successiva ordinanza 21 maggio 2021, n. 23, anch'essa recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», si precisava poi che spettava agli esercenti tali attività chiedere l'esibizione della certificazione verde.

La vicenda si inserisce nel complesso quadro delle misure legislative adottate, nella prima parte dell'anno 2021, con riferimento all'emergenza sanitaria in atto che è opportuno richiamare brevemente, al fine di comprendere meglio le ragioni del provvedimento dell'Autorità e la decisione della Corte.

La definizione di procedure di controllo di certificazioni

(1) I conflitti di attribuzione, il cui giudizio spetta alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost., sono di due diversi tipi: i conflitti tra poteri dello Stato (conflitti interorganici) e quelli tra Stato e Regioni o tra le stesse Regioni (conflitti intersoggettivi).

Trattamento dati certificazione verde provinciale

volte a consentire, nel peculiare contesto pandemico, la mobilità delle persone sul territorio è stata frutto di una decisione presa a livello europeo che ha portato all'adozione del Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 "su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla Covid-19 (certificato Covid digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di Covid-19".

Come riportato nel considerando n. 12 del Regolamento, per facilitare l'esercizio del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, è stato stabilito un quadro comune per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili, vincolante e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri. Esso doveva agevolare, sulla base di prove scientifiche, la graduale revoca, delle restrizioni da parte degli Stati membri in modo coordinato e avviare, attraverso la libertà di circolazione, la ripresa economica.

Il Regolamento (UE) 2021/953 è stato adottato nel rispetto dei diritti fondamentali e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto all'uguaglianza davanti alla legge e alla non discriminazione, la libertà di movimento e il diritto a un ricorso effettivo ed è stato adottato sentiti il Garante europeo della protezione dei dati e il Comitato europeo per la protezione dei dati che hanno espresso un parere congiunto il 31 marzo 2021.

In Italia, con il decreto legge del 22 aprile 2021, n. 52, sono state introdotte, ancora prima dell'approvazione definitiva del sopra menzionato regolamento europeo, misure urgenti per contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 concernenti anche gli spostamenti sul territorio nazionale, le modalità di svolgimento di spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi e di fiere, convegni e congressi.

Rispetto alle disposizioni contenute in questo decreto legge, adottato senza la previa consultazione del Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità ha adottato

un provvedimento di avvertimento² il 23 aprile 2021 nel quale si evidenziavano una serie di difformità delle disposizioni adottate, rispetto al quadro regolatorio in materia di protezione dei dati personali³ (criticità successivamente corrette in sede applicativa e con la legge di conversione⁴). Pressoché contemporaneamente alla definizione di uno strumento nazionale per la verifica delle certificazioni verdi, sono partite, a livello regionale e di provincia autonoma, analoghe iniziative rispetto alle quali il Garante è intervenuto con propri provvedimenti.

Nel primo di questi provvedimenti⁵, il Garante ha messo in evidenza che «la competenza in merito all'introduzione di misure di limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali che implicino il trattamento di dati personali ricade tuttavia, come evidenziato dal Presidente del Garante nella predetta audizione informale alla Camera del 6 maggio u.s., nelle materie assoggettate alla riserva di legge statale (Corte Cost., n. 271/2005 sulla riserva di legge statale sulla protezione dati; Corte Cost., n. 37/2021)». La Corte Costituzionale aveva infatti già avuto modo di evidenziare che «la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della proflessi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.» (ordinanza n. 4/2021).

Ciò appariva ancora più evidente se si teneva conto che,

(2) Il provvedimento di avvertimento è un peculiare potere attribuito all'Autorità dal Regolamento 2016/679 (art. 58, par. 2, lett. a)) attraverso il quale l'Autorità può avvisare il titolare o il responsabile del trattamento sul fatto che i trattamenti previsti (ma non ancora iniziati) possono verosimilmente violare le disposizioni del Regolamento.

(3) Provvedimento di avvertimento, n. 156, del 23 aprile 2021, [doc. web 9578184], in merito ai trattamenti effettuati relativamente alla certificazione verde per Covid-19 prevista dal d.l. 22 aprile 2021, n. 52-23 aprile 2021. Le criticità segnalate attenevano l'inidoneità della base giuridica, il rispetto dei principi di minimizzazione e di esattezza dei dati, il principio di trasparenza e di limitazione della conservazione e di integrità e riservatezza.

(4) Vedi al riguardo, in particolare, le condizioni inserite nel dispositivo del parere sul d.P.C.M. di attuazione della piattaforma nazionale DGC per l'emissione, il rilascio e la verifica del Green Pass del 9 giugno 2021 [doc. web 9668064].

(5) In particolare con il provvedimento di avvertimento alla regione Campania in merito all'uso delle certificazioni verdi Covid-19 del 25 maggio 2021 [doc. web 9590466].

al fine di garantire un approccio coordinato, prevedibile e trasparente all'adozione delle restrizioni alla libertà di circolazione, era in corso di adozione, a livello europeo, il regolamento che istituiva il "certificato verde digitale" e che, nelle more della sua definitiva attuazione, erano state approvate disposizioni nazionali sulla certificazione verde, contenute nel d.l. n. 52/2021.

Per questo motivo, nel provvedimento che riporta il parere del Garante al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attuazione della piattaforma nazionale per l'emissione, il rilascio e la verifica del Green Pass del 9 giugno 2021⁶, il Garante evidenziava che il trattamento relativo alla verifica del certificato verde poteva essere considerato proporzionato, solo a condizione che, in sede di conversione in legge del d.l. n. 52/2021, fossero specificamente definite le finalità e fosse introdotta una riserva di legge statale per l'utilizzo di certificazioni per attestare l'avvenuta vaccinazione o guarigione da Covid-19, o l'esito negativo di un test antigenico o molecolare.

L'Autorità evidenziava inoltre che l'uso di certificazioni, che attestino l'avvenuta vaccinazione o guarigione da Covid-19, o l'esito negativo di un test antigenico/molecolare, diverse da quelle indicate [d.l. n. 52/2021], ovvero l'uso di strumenti di verifica (quali ad esempio app per dispositivi mobili) ulteriori rispetto a quelli ivi indicati non possono ritenersi ammissibili perché non garantirebbero in ogni caso il rispetto del principio di esattezza dei dati trattati (art. 5, par. 1, lett. *d*), del Regolamento). Ciò, in quanto il collegamento con la Piattaforma nazionale-DGC risulta indispensabile per verificare l'attualità delle condizioni attestate nella certificazione, tenendo conto dell'eventuale variazione delle stesse (es. sopraggiunta positività), con significativi rischi anche in

ordine alla reale efficacia della misura di contenimento». Solo la Piattaforma nazionale-DGC, attuata nel pieno rispetto delle garanzie previste dalla disciplina di protezione dati e conformemente al parere dell'Autorità, avrebbe avuto infatti le caratteristiche per realizzare, superate le criticità in ordine alla specificazione delle finalità del trattamento sopra riportate, il rilevante obiettivo di interesse pubblico sottostante e poteva considerarsi proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito⁷.

È in questo quadro generale dunque che l'Autorità è intervenuta, sulla base dei poteri attribuitigli dal Regolamento, anche nei confronti degli atti adottati dalla Provincia autonoma di Bolzano alla base della pronuncia della Corte Costituzionale n. 164 del 2022.

Nel proprio provvedimento il Garante solleva le seguenti obiezioni.

L'Autorità, nel verificare la sussistenza di un'ideale base giuridica alla base del trattamento dei dati connesso all'attuazione dell'iniziativa della Provincia di Bolzano, ha, in primo luogo, rilevato, anche alla luce delle pronunce della giurisprudenza costituzionale e di merito⁸, che gli atti adottati eccedevano la competenza dell'ente, sussistendo una riserva di legge statale sulla materia nella quale erano intervenute le ordinanze.

Ciò in particolare alla luce di quanto evidenziato proprio dalla Corte Costituzionale, ovvero che «la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.» (ordinanza della n. 4/21).

La limitazione delle libertà personali effettuata anche attraverso il trattamento di dati sulla salute degli interessati e realizzata mediante la previsione di subordinare l'accesso

(6) Parere sul d.P.C.M. di attuazione della piattaforma nazionale DGC per l'emissione, il rilascio e la verifica del Green Pass del 9 giugno 2021 [doc. web 9668064].

(7) È utile rilevare inoltre che, il 30 aprile 2021, anche il Comitato nazionale per la bioetica, nel proprio documento su "Passaporto, patentino, green pass nell'ambito della pandemia covid-19: aspetti bioetici", ha evidenziato che "un altro problema legato al 'Pass Covid-19' riguarda la possibilità che le Regioni o i singoli comuni possano richiedere certificazioni aggiuntive, non coincidenti, aggravando il quadro discriminatorio in base alla provenienza geografica". In questa prospettiva quindi il predetto Comitato raccomanda che "al fine di evitare discriminazioni fra i cittadini residenti nei diversi territori del Paese, l'adozione del 'Pass Covid-19' deve essere prevista a livello centrale e applicata in termini omogenei su tutto il territorio nazionale.

(8) Corte cost., sentenza n. 5/2018 sulle condizioni di legittimità dell'obbligo vaccinale, nonché, sulla riserva di legge statale in materia di vaccinazione, cfr. ordinanza Giudice del lavoro di Messina del 12 dicembre 2020; Corte cost., sentenza n. 271/2005 sulla riserva di legge statale sulla protezione dati; Corte cost., sentenza n. 37/2021.

Trattamento dati certificazione verde provinciale

a luoghi e a servizi al possesso di una certificazione attestante l'avvenuta vaccinazione o guarigione da Covid-19, o l'esito negativo di un test antigenico o molecolare, era quindi ammissibile solo se prevista da una norma di legge statale⁹ (di fatto già adottata (d.l. 22 aprile 2021, n. 52) e attuata con il d.P.C.M. del 17 giugno 2021, con una formulazione che teneva conto delle osservazioni formulate dal Garante nel citato parere del 9 giugno 2021).

In secondo luogo, si rilevava che il sistema di rilascio, gestione e controllo delle certificazioni verdi introdotto dalla Provincia autonoma non assicurava il rispetto dei principi di esattezza, integrità e riservatezza dei dati trattati e risultava quindi difforme, rispetto a quello previsto dal d.P.C.M. del 17 giugno 2021 rispetto al quale l'Autorità aveva reso parere favorevole.

Il complesso e delicato trattamento dei dati personali connesso all'uso delle certificazioni verdi poteva infatti essere lecitamente effettuato esclusivamente in conformità alle modalità previste nel d.P.C.M. del 17 giugno 2021, mediante la Piattaforma nazionale-DGC e nel rispetto delle garanzie ivi previste, anche in ottemperanza delle indicazioni fornite al Governo dall'Autorità.

La Provincia autonoma di Bolzano lamentava, nel ricorso, che il Garante avesse ecceduto dalle proprie competenze, in quanto «spetta unicamente al Governo denunciare alla Corte Costituzionale eventuali presunte violazioni» del riparto delle attribuzioni costituzionali. Diversamente, il provvedimento del Garante sarebbe fondato «unicamente su asseriti difetti di competenza della Provincia autonoma», esorbitando i limiti delle funzioni attribuite all'Autorità.

Gli atti oggetto del conflitto avrebbero così menomato la sfera di competenza del Presidente della Provincia, al quale spetta, in base all'art. 52 dello statuto di autonomia, adottare i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica.

La Corte, con riferimento al ricorso, osserva preliminarmente che in effetti gli atti impugnati possono potenzialmente divenire oggetto di un conflitto intersoggettivo, in quanto il Garante per la protezione dei dati personali, pur nella «peculiare collocazione» che connota le autorità indipendenti, conserva carattere nazionale (sentenza n. 88 del 2009, con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e in tale qualità esercita, anche nei confronti delle autonomie regionali e speciali, funzioni attribuibili alla sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. (sentenze n. 177 del 2020 e n. 271 del 2005).

Nel merito, giudica tuttavia il conflitto non fondato.

L'art. 58, paragrafo 2, lett. f), del Regolamento n. 2016/679/UE attribuisce alle «autorità di controllo» di tutti gli Stati membri – e quindi, per l'Italia, al Garante per la protezione dei dati personali – il potere di «imporre una limitazione provvisoria o definitiva del trattamento [dei dati personali], incluso il divieto di trattamento».

È sulla base di questa disposizione che il Garante ha adottato il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244, oggetto di ricorso, con il quale ha imposto alla Provincia autonoma di Bolzano e all'azienda sanitaria dell'Alto Adige la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi effettuati in attuazione delle citate ordinanze del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel caso concreto, pertanto, non si ravvisa l'esercizio, da parte del Garante, di «un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge» (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016), bensì il puntuale esercizio di un potere specificamente attribuito allo stesso da un atto dell'Unione direttamente applicabile nell'ordinamento italiano.

La limitazione delle competenze regionali o provinciali che ne dovesse conseguire troverebbe quindi fondamento e giustificazione direttamente nel diritto dell'Unione europea, nella misura in cui il provvedimento del Garante sia stato adottato in presenza dei presupposti e nel rispetto dei limiti stabiliti dal regolamento n. 2016/679/UE, la cui verifica è affidata, nell'ordinamento italiano, al giudice

(9) Ciò in particolare con riferimento all'art. 6, par. 2, e 9 del Regolamento e artt. 2-ter e 2-sexies del Codice in materia di protezione dei dati personali, al Considerando n. 48 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'EU *digital COVID certificate* adottato il 14 giugno 2021; cfr. anche Corte cost., sentenza n. 271/2005 sulla riserva di legge statale sulla protezione dati; Corte cost., sentenza n. 37/2021.

ordinario, ai sensi dell'art. 152 del Codice in materia di protezione dei dati personali.

Per altro verso, la Corte Costituzionale evidenzia che la disciplina del green pass è estranea all'ambito di competenze poste dalla ricorrente alla base del conflitto. La Corte aveva infatti già affermato che va ricondotta alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lett. *g*), Cost.), «ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», poiché non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad esercitare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenza n. 37 del 2021).

Rilevato che la certificazione verde aveva la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, solo se quest'ultime, risultavano vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al Covid-19, la competenza provinciale in tema di tutela della salute doveva considerarsi recessiva (sentenza n. 37 del 2021). Quest'ultima sentenza aveva inoltre aggiunto che tali conclusioni valgono anche con riguardo all'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria.

L'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia, attribuendo al Presidente della Giunta un potere emergenziale «nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni», conferma, in accordo con il limite territoriale, che «si tratta di un'attribuzione calibrata su crisi sanitarie di carattere non pandemico o comunque i cui effetti possano ancora reputarsi circoscritti a tale ambito limitato; mentre, nel caso del nuovo coronavirus, è palese il carattere globale della pandemia, e, quindi, la necessità di interventi assunti dalla competente autorità centrale». La Corte rileva inoltre che l'art. 9, comma 10-*bis*, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, stabilisce che «[o]gni diverso o nuovo utilizzo delle certificazioni verdi Co-

vid-19 è disposto esclusivamente con legge dello Stato», così confermando espressamente, con previsione aggiunta in sede di conversione in legge recependo le indicazioni del Garante, quanto già deducibile dal comma 10 precedente, che affidava la regolamentazione della richiamata Piattaforma nazionale-DGC ad un d.P.C.M., per la cui adozione non era neppure previsto che fosse coinvolto il sistema delle autonomie regionali.

La Corte conclude quindi sul punto che «l'affermazione posta a base dell'odierno conflitto, secondo la quale il Garante avrebbe menomato l'esercizio di una competenza costituzionale o statutaria della Provincia autonoma, limitando il trattamento dei dati personali legato al green pass, non ha fondamento. Ciò comporta il rigetto del ricorso, perché la Provincia «non è titolare di attribuzione proprie in tale ambito» (sentenza n. 196 del 2009)».

La Corte Costituzionale rigetta infine anche le doglianze relative al fatto che il Garante si sarebbe surrogato al Governo della Repubblica, menomando l'autonomia speciale. Il Garante per la protezione dei dati personali, nel richiedere che la regolamentazione delle certificazioni verdi poggiasse sulla sola normativa statale, intendeva infatti limitarsi a un giudizio di esorbitanza degli atti provinciali rispetto alle attribuzioni statutarie, nell'ambito dell'esercizio del potere di controllo attribuito all'Autorità dal Regolamento, quale mero riflesso di una valutazione attinente a profili di omogeneità del trattamento, in relazione alla esattezza, alla integrità e alla riservatezza dei dati trattati.

Non è perciò ravvisabile, anche nel caso concreto, l'esercizio, da parte del Garante, di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016). «Spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali», conclude la Corte, «limitare in via definitiva il trattamento dei dati connessi all'impiego della certificazione verde a livello provinciale, tanto più che la Provincia autonoma di Bolzano non vanta alcuna attribuzione costituzionale e statutaria in tale materia».

Cort Costituzionale n. 164/2022

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 – 18 giugno 2021), e della comunicazione del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, del Garante per la protezione dei dati personali, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 12-18 agosto 2021, depositato in cancelleria il 26 agosto 2021, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; udito l'avvocato Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano; deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso depositato il 26 agosto 2021 (reg. confl. enti n. 2 del 2021), la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, in riferimento al provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021) e alla nota del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, del Garante per la protezione dei dati personali, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Garante adottare tali atti, e conseguentemente di annullarli.

2. La Provincia ricorrente espone che l'art. 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 giugno 2021, n. 87, ha disciplinato le certificazioni verdi Covid-19, con efficacia a partire dal 23 aprile 2021.

A tale previsione si è adeguato l'Allegato A, punto II-C, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), che, peraltro, si sostiene nel ricorso, già prevedeva, tra le misure di contrasto alla pandemia, l'istituzione «per gli esercizi ricettivi» di una «Covid protected area» per i soli «ospiti e clienti» in grado di dimostrare la negatività al virus.

In ogni caso, fin dal 23 aprile 2021, il Presidente della Giunta provinciale ha adottato, ai sensi dell'art. 52, comma secondo, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) l'ordinanza contingibile e urgente 23 aprile 2021, n. 20, recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19».

Il punto 47 di tale ordinanza prevede le «certificazioni verdi», ovvero le «attestazioni rilasciate in base a specifici protocolli emanati dall'azienda sanitaria dell'Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie», che comprovano la guarigione, ovvero l'intervenuta vaccinazione, ovvero l'esito negativo di un test per la rilevazione del virus.

Il rilascio di tali certificazioni è reso condizione per l'accesso delle persone a strutture e attività sul territorio della Provincia, in attesa, come indicato nel preambolo dell'ordinanza, «di eventuali disposizioni normative emanate a livello centrale».

Analogamente ha previsto la successiva ordinanza 21 maggio 2021, n. 23, anch'essa recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», il cui punto 46 precisa che spetta agli esercenti tali attività chiedere l'esibizione della certificazione verde.

Entrambe le ordinanze prevedono di avere effetto fino al 31 luglio 2021.

3. A seguito di tali iniziative, il Garante per la protezione dei dati personali, con nota del 30 aprile, prot. n. 24123, ha chiesto informazioni alla Provincia autonoma di Bolzano, che ha risposto il successivo 7 maggio.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha tuttavia ritenuto, con il citato provvedimento n. 244 del 2021, di esercitare nei confronti della Provincia il potere, conferito dall'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, di imporre una limitazione definitiva al trattamento dei dati relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi, in attuazione delle sopra richiamate ordinanze del Presidente della Giunta provinciale. Il Garante, con tale provvedimento, ha rammentato di avere manifestato l'opinione che i trattamenti dei dati personali previsti dall'art. 9 del d.l. n. 52 del 2021 potessero violare le disposizioni del richiamato regolamento n. 2016/679/UE, e di avere suggerito, nel corso del procedimento legislativo di conversione del decreto-legge indicato, alcuni correttivi a tale proposito. Tra questi, la previsione che la sola normativa statale possa «subordinare l'esercizio di determinati diritti o libertà all'esibizione» della certificazione verde.

Tale convincimento del Garante è stato ribadito nel parere reso il 9 giugno 2021 sullo schema del d.P.C.M. previsto dall'art. 9, comma 10, del d.l. n. 52 del 2021, e concernente la realizzazione della cosiddetta piattaforma nazionale-DGC per la gestione delle certificazioni verdi, nonché le modalità di trattamento dei dati personali raccolti in riferimento al rilascio e all'impiego di tali certificazioni.

Il d.P.C.M. 17 giugno 2021 (Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante «Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19») ha, infine, provveduto ad attuare l'art. 9, comma 10, del d.l. n. 52 del 2021, secondo modalità che la parte ricorrente ha integralmente recepito, modificando il punto II-C dell'Allegato A alla legge prov. Bolzano n. 4 del 2020.

4. Il Garante ha limitato definitivamente il trattamento dei dati personali eseguito sulla base delle indicate ordinanze del Presidente della Giunta provinciale, anzitutto sulla base del rilievo, contenuto nel Punto 1 del provvedimento oggetto del conflitto, per il quale «[l]a limitazione delle libertà personali effettuata anche attraverso il trattamento di dati sulla salute degli interessati e realizzata mediante la previsione di subordinare l'accesso a luoghi o servizi al possesso di una certificazione [...] è ammissibile solo se prevista da una norma di legge statale».

In secondo luogo, il Garante ha individuato punti di contrasto tra la disciplina recata dal d.P.C.M. 17 giugno 2021, e quella contenuta nelle ordinanze in oggetto. In particolare, è opinione dello stesso Garante, espressa nel punto 2 del medesimo provvedimento, che solo l'impiego della cosiddetta piattaforma nazionale-DGC assicura «l'esattezza e l'aggiornamento dei dati», «nonché la possibilità per l'interessato di utilizzare la predetta certificazione su tutto il territorio nazionale».

Tali considerazioni sono state riprodotte nella nota del 6 luglio 2021, anch'essa oggetto di conflitto, trasmessa anche alla Provincia ricorrente, con la quale la richiamata autorità indipendente ha invitato a «sopraspedere» dall'utilizzo di certificazioni verdi con modalità differenti da quelle previste dalla normativa statale.

5. La Provincia ricorrente dà conto dei poteri propri del Garante, e dell'evoluzione della normativa sovranazionale in tema di certificazione verde, culminata con l'approvazione del regolamento (UE) n. 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla Covid-19 (certificato Covid digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di Covid-19, che darebbe conferma della legittimità delle ordinanze assunte dal Presidente della Giunta provinciale.

Ciò premesso, la Provincia autonoma di Bolzano afferma che i citati provvedimenti del Garante ne abbiano menomato le competenze statutarie, poiché «in forza dell'art. 8 dello Statuto la Provincia autonoma di Bolzano ha competenza legislativa esclusiva nelle [seguenti] materie: ordinamento degli uffici provinciali e del personale

Trattamento dati certificazione verde provinciale

a essi addetto (n. 1); artigianato (n. 9); fiere e mercati (n. 12); opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (n. 13); comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (n. 18); assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (n. 19); turismo e industria alberghiera (n. 20); agricoltura e foreste (n. 21); assistenza e beneficenza pubblica (n.25); scuola materna (n. 26); addestramento e formazione professionale (n. 29)».

Inoltre, «in forza dell'art. 9 dello stesso Statuto essa ha competenza legislativa concorrente nelle materie: istruzione elementare e secondaria (n. 2); commercio (n. 3); apprendistato (n. 4); spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (n. 6); esercizi pubblici (n. 7); incremento della produzione industriale (n. 8); igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (n. 10); attività sportive e ricreative (n. 11)».

Sarebbe oggetto di particolare menomazione la sfera di competenza attinente alla tutela della salute, che la Provincia autonoma vanta in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), tanto più che il servizio sanitario provinciale si autofinanzia, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Sarebbe, infatti, da escludere che la certificazione verde attenga alla materia di competenza esclusiva dello Stato della profilassi internazionale, «perché il fine della stessa è quello di garantire il diritto fondamentale alla libera circolazione».

6. La Provincia autonoma di Bolzano lamenta, anzitutto, che il Garante abbia ecceduto dalle proprie competenze, in quanto «spetta unicamente al Governo denunciare alla Corte Costituzionale eventuali presunte violazioni» del riparto delle attribuzioni costituzionali. Diversamente, il provvedimento del Garante sarebbe fondato «unicamente su asseriti difetti di competenza della Provincia autonoma».

Perciò, gli atti impugnati sarebbero «invasivi perché travalicano i limiti delle funzioni attribuite al Garante per la protezione dei dati personali, posto che non spetta allo stesso [...] giudicare sulle competenze della Provincia, potere questo spettante unicamente al Governo in forza del combinato disposto dell'articolo 97 dello Statuto speciale di autonomia e dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266».

Gli atti oggetto del conflitto avrebbero così menomato anche la sfera di competenza del Presidente della Provincia, al quale spetta, in base all'art. 52 dello statuto di autonomia, adottare i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica.

7. Tali ordinanze – aggiunge la Provincia ricorrente – avrebbero attinenza con la competenza regionale che consente di organizzare e disciplinare una rete informativa sulle realtà regionali (viene citata la sentenza di questa Corte n. 271 del 2005).

In altri termini, la Provincia sarebbe titolata, nelle materie di propria competenza, a disciplinare «procedure e strutture che prevedono il trattamento dei dati personali, purché ciò avvenga nell'integrale rispetto della legislazione statale sulla loro protezione», come sarebbe accaduto nel caso di specie, e solo in attesa dell'entrata in vigore della normativa statale.

Perciò, la pretesa del Garante per la protezione dei dati personali di riservare alla legge statale la disciplina della certificazione verde costituirebbe ulteriore ragione di menomazione delle attribuzioni costituzionali della Provincia autonoma di Bolzano.

8. Infine, la Provincia ricorrente contesta che la propria disciplina delle certificazioni verdi, recata dalle ordinanze del Presidente della Giunta, sia suscettibile di violare la normativa sul trattamento dei dati personali.

Infatti, non sarebbe stata creata, a tal fine, «alcuna banca dati ulteriore», né introdotto alcun trattamento di dati aggiuntivo rispetto a quello già gestito dall'azienda sanitaria competente ad attestare guarigione, vaccinazione o effettuazione di un test con esito negativo.

La lettura del certificato verde, in definitiva, non sarebbe un nuovo trattamento dei dati, «considerato che ciò che viene riprodotto, e non salvato, è una sintesi dei dati personali necessari e sufficienti a realizzare le finalità» di tutela della salute rilevanti ai sensi dell'art. 9, paragrafo 2, lettera i), del citato regolamento n. 2016/679/UE, e conformi all'art. 2 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) e all'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Tali dati sarebbero limitati alle generalità della persona e all'attestazione dello stato di guarigione, vaccinazione, o esecuzione di test con esito negativo. In ogni caso, l'impiego della certificazione verde è rimesso alla libera scelta dell'interessato, sicché non sarebbe stata perpetrata alcuna discriminazione, o violati i «principi di anonimizzazione e minimizzazione» dei dati personali. Reputando l'opposto, il Garante per la protezione dei dati personali avrebbe ulteriormente ecceduto dalle proprie competenze.

Considerato in diritto

1. Con ricorso depositato il 26 agosto 2021 (reg. confl. enti n. 2 del 2021), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza del potere, del provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid-19 – 18 giugno 2021), del Garante per la protezione dei dati personali e della nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, adottata dalla medesima autorità.

Con tali atti il Garante per la protezione dei dati personali ha inciso sulla regolamentazione dell'impiego, nel territorio provinciale, delle certificazioni verdi configurate dall'art. 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 giugno 2021, n. 87, e poi disciplinate con due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta provinciale.

In particolare, l'art. 9 del d.l. n. 52 del 2021 ha introdotto nell'ordinamento le certificazioni verdi Covid-19, comprovanti lo stato di avvenuta vaccinazione, o guarigione dal SARS CoV-2, o l'esecuzione di un test volto a rilevare l'eventuale positività al virus. Si è poi demandato ad un d.P.C.M., da emanare sentito il Garante, la individuazione delle specifiche tecniche per assicurare la gestione del cosiddetto green pass, mediante la Piattaforma nazionale-DGC.

Fin dal 23 aprile 2021, il Presidente della Giunta, nell'esercizio del potere assegnatoli dall'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ha adottato l'ordinanza contingibile e urgente 23 aprile 2021, n. 20, recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», avente efficacia fino al 31 luglio successivo, con la quale, in particolare, ha stabilito che la certificazione verde fosse requisito per l'accesso a numerosi luoghi, servizi e attività, e ne ha affidato la più compiuta regolamentazione a «specifici protocolli emanati dall'azienda sanitaria dell'Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie» (punto 47).

È poi seguita l'ordinanza 21 maggio 2021, n. 23, anch'essa recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», con la quale, nel ribadire tale ultima previsione, si è aggiunto che l'esibizione del green pass è richiesta dagli esercenti le attività per le quali essa è prevista (punto 46).

Il Garante, sulla base del convincimento che la disciplina della certificazione verde, in quanto implicante un trattamento dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, possa essere recata solo da una

Trattamento dati certificazione verde provinciale

uniforme disciplina statale, con gestione per mezzo della citata Piattaforma nazionale-DGC, ha imposto alla Provincia autonoma – con provvedimento n. 244 del 2021 (adottato ai sensi dell'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del reg. n. 2016/679/UE) – la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo del green pass, eseguiti in forza delle appena citate ordinanze del Presidente della Giunta provinciale.

Con nota del 6 luglio 2021, il Garante per la protezione dei dati personali ha poi ribadito, anche con riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano, la necessità che l'impiego della certificazione verde sia regolamentato dalla sola legge statale, e ha diffidato dall'adottare o dal dare attuazione in tale materia ad iniziative territoriali per finalità ulteriori e con modalità difformi.

2. Entrambi tali ultimi atti del Garante sono reputati dalla Provincia ricorrente lesivi delle proprie attribuzioni statutarie, indicate dall'art. 8 dello statuto di autonomia, con riferimento all'ordinamento degli uffici provinciali e del personale a essi addetto (numero 1); all'artigianato (numero 9); alle fiere e mercati (numero 12); alle opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (numero 13); alle comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (numero 18); all'assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (numero 19); al turismo e industria alberghiera (numero 20); all'agricoltura e foreste (numero 21); all'assistenza e alla beneficenza pubblica (numero 25); alla scuola materna (numero 26); all'addestramento e alla formazione professionale (numero 29).

Sarebbero state comprese anche le competenze indicate dall'art. 9 del richiamato statuto speciale, ovvero l'istruzione elementare e secondaria (numero 2); il commercio (numero 3); l'apprendistato (numero 4); gli spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (numero 6); esercizi pubblici (numero 7); l'incremento della produzione industriale (numero 8); l'igiene e la sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (numero 10); l'attività sportive e ricreative (numero 11).

Peraltro, la Provincia ricorrente, quanto alla competenza in tema di igiene e sanità, precisa che ad essa spetta la più favorevole competenza assegnata alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di tutela della salute, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La menomazione di un così vasto fascio di attribuzioni deriverebbe dal fatto che l'impiego del green pass, quale condizione per accedere a servizi e attività, finisce per intersecare tali ultimi oggetti, sicché il divieto di disciplinare a livello locale la certificazione verde sottrae la regolamentazione di queste materie alla Provincia autonoma. Quest'ultima, invece, avrebbe titolo per disciplinare l'impiego del green pass a livello locale, oltre che in forza delle proprie attribuzioni in materia di tutela della salute, anche nell'ambito dell'organizzazione di una rete informativa sulle realtà regionali; prerogativa riconosciuta da questa Corte alla autonomia regionale con la sentenza n. 271 del 2005. A ciò si aggiungerebbe un conferimento di competenza in forza del diritto dell'Unione, ed in particolare del regolamento (UE) n. 2021/953 del Parlamento e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla Covid-19 (certificato Covid digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di Covid-19. Inoltre, in ragione del carattere urgente dell'intervento provinciale in materia di igiene pubblica, il Garante avrebbe menomato anche l'attribuzione del Presidente della Giunta provinciale di adottare ordinanze contingibili e urgenti nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni, prevista dall'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia.

3. Ciò premesso in punto di riparto delle competenze, la parte ricorrente contesta, sia che il Garante possa menomare l'esercizio, imponendo una limitazione definitiva al trattamento di dati che finisce per vanificare l'effettiva applicazione della normativa provinciale in tema di certificazione verde, sia che il Garante possa sostituirsi

al Governo della Repubblica nell'esercizio delle attribuzioni proprie solo di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 97 dello statuto di autonomia e dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in punto di impugnativa della legislazione provinciale innanzi a questa Corte.

Sempre secondo il ricorrente, non spetterebbe in nessun caso al Garante per la protezione dei dati personali, sotto tale profilo, affermare che la regolamentazione del green pass compete alla sola normativa statale.

Aggiunge altresì che sarebbero erronee le ulteriori considerazioni svolte negli atti oggetto del conflitto, in riferimento al fatto che la disciplina provinciale della certificazione verde costituisca un trattamento di dati personali senza assicurare il rispetto dei principi di esattezza e di integrità e riservatezza dei dati trattati; ciò in difformità dal d.P.C.M. 17 giugno 2021 (Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante «Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19»), con il quale si è disciplinata la Piattaforma nazionale-DGC, in attuazione dell'art. 9, comma 10, del d.l. n. 52 del 2021.

4. Anzitutto va precisato che le ordinanze contingibili e urgenti, sulle quali hanno inciso gli atti oggetto di conflitto, hanno previsto di esaurire la propria efficacia al 31 luglio 2021.

Prima ancora, peraltro, la Provincia autonoma di Bolzano ha integralmente recepito la normativa statale in tema di green pass contenuta nel richiamato d.l. n. 52 del 2021 e nel d.P.C.M. 17 giugno 2021, per mezzo della delibera di Giunta 29 giugno 2021, n. 571, recante «Modifiche all'allegato A della legge provinciale dell'8.5.2020, n. 4), da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 549 del 22.6.2021», che ha interpolato in tal senso il punto II-C dell'Allegato A alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività).

Tali circostanze non incidono, tuttavia, sul persistente interesse alla decisione del presente conflitto, in quanto finalizzato all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni, per porre fine ad una situazione di incertezza in ordine a quest'ultimo (*ex plurimis*, sentenza n. 255 del 2019).

5. Gli atti impugnati possono quindi divenire oggetto di un conflitto intersoggettivo, in quanto il Garante per la protezione dei dati personali, pur nella «peculiare collocazione» che connota le autorità indipendenti, conserva carattere nazionale (sentenza n. 88 del 2009, con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e in tale qualità esercita anche nei confronti delle autonomie regionali e speciali funzioni attribuibili alla sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 177 del 2020 e n. 271 del 2005).

Sulla base di tale presupposto, peraltro, questa Corte ha già riconosciuto che il conflitto di attribuzione può verte su atti adottati dalla Banca d'Italia (sentenze n. 17 del 2020 e n. 102 del 1995) e dall'Ordine professionale degli esercenti le professioni sanitarie (sentenza n. 259 del 2019), in quanto, ai fini del conflitto, lo Stato viene in rilievo «non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (sentenza n. 31 del 2006).

6. Nel merito, il conflitto non è fondato.

L'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 2016/679/UE attribuisce alle «autorità di controllo» di tutti gli Stati membri – e quindi, per l'Italia, al Garante per la protezione dei dati personali – il potere di «imporre una limitazione provvisoria o definitiva del trattamento [dei dati personali], incluso il divieto di trattamento». È

Trattamento dati certificazione verde provinciale

sulla base di questa disposizione che il Garante ha adottato il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244, oggetto del presente conflitto, con il quale ha imposto alla Provincia autonoma di Bolzano e all'azienda sanitaria dell'Alto Adige la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi effettuati in attuazione delle citate ordinanze del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel caso concreto, pertanto, non si ravvisa l'esercizio, da parte del Garante, di «un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge» (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016), bensì il puntuale esercizio di un potere specificamente attribuito allo stesso da un atto dell'Unione direttamente applicabile nell'ordinamento italiano. La limitazione delle competenze regionali o provinciali che ne dovesse conseguire troverebbe fondamento e giustificazione direttamente nel diritto dell'Unione europea, nella misura in cui il provvedimento del Garante sia stato adottato in presenza dei presupposti e nel rispetto dei limiti stabiliti dal regolamento n. 2016/679/UE, la cui verifica è affidata, nell'ordinamento italiano, al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE). Analoghe considerazioni valgono con riferimento al secondo provvedimento oggetto del conflitto – la nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, con la quale il Garante ha rappresentato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la necessità di soprassedere dall'adottare o dal dare attuazione ad iniziative territoriali che prevedano l'uso delle certificazioni verdi per finalità ulteriori e con modalità difformi rispetto a quelle espressamente previste dalla legge statale – riconducibile al potere conferito al Garante dall'art. 58, paragrafo 2, lettera a), del citato regolamento n. 2016/679/UE di rivolgere avvertimenti al titolare o al responsabile del trattamento sul fatto che gli stessi possono verosimilmente violare le disposizioni del medesimo regolamento.

7. Per altro verso, giova sottolineare che la disciplina del green pass è estranea all'ambito di competenze poste dalla ricorrente alla base del conflitto.

Questa Corte ha già affermato che va ricondotta alla competenza esclusiva statale in tema di proflassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), «ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», poiché non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad esercitare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenza n. 37 del 2021).

Non vi è dubbio che la certificazione verde abbia la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al Covid-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità.

A fronte di tale obiettivo, la competenza provinciale in tema di tutela della salute è recessiva (sentenza n. 37 del 2021).

Tantomeno la Provincia autonoma di Bolzano può a buon titolo appellarsi al margine di intervento riconosciuto alla autonomia regionale dalla sentenza n. 271 del 2005 di questa Corte. Tale margine di intervento non è configurato con riguardo alla attribuzione di «organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali», sia perché essa presuppone a monte che tale intervento avvenga con riferimento a «materie di propria competenza legislativa», ciò che nel caso di specie si è già negato essere, sia perché è evidente che la gestione dei dati che ineriscono ad una pandemia sanitaria globale trascende nettamente il respiro della sfera decentrata, per esigere, invece, una uniforme disciplina statale.

Entro tali coordinate, è meramente indiretto l'effetto di compressione che il green pass può produrre, quanto alle ulteriori competenze statutarie dedotte con il ricorso; e ciò nel senso che la certificazione verde non ha per oggetto queste ultime, ma le condizioni di profilassi internazionale che impongono, per ragioni sanitarie, limitazioni all'accesso ad attività e servizi normati dalla legislazione provinciale.

La sentenza n. 37 del 2021 ha aggiunto che tali conclusioni valgono anche con riguardo all'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria. Del resto, l'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia, attribuendo al Presidente della Giunta un potere emergenziale «nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni», conferma, in accordo con il limite territoriale, che si tratta di un'attribuzione calibrata su crisi sanitarie di carattere non pandemico o comunque i cui effetti possano ancora reputarsi circoscritti a tale ambito limitato; mentre, nel caso del nuovo coronavirus, è palese il carattere globale della pandemia, e, quindi, la necessità di interventi assunti dalla competente autorità centrale.

8. Né può ritenersi che, in tema di green pass, le attribuzioni costituzionali e statutarie della Provincia autonoma di Bolzano trovino aggancio in «fonti di rango sub-costituzionale».

Difatti, l'art. 9, comma 10-*bis*, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, stabilisce che «[o]gni diverso o nuovo utilizzo delle certificazioni verdi Covid-19 è disposto esclusivamente con legge dello Stato», così confermando espressamente, con previsione aggiunta in sede di conversione in legge, quanto già deducibile dal comma 10 precedente, che affida la regolamentazione della richiamata Piattaforma nazionale-DGC ad un d.P.C.M., per la cui adozione non è neppure previsto che sia coinvolto il sistema delle autonomie regionali.

Inoltre, va escluso che l'intervento provinciale sulla certificazione verde possa trovare supporto nell'art. 1, comma 16, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, che ammette l'introduzione, da parte delle Regioni e a rigorose condizioni, delle sole misure derogatorie restrittive descritte – in conformità al principio di legalità in senso sostanziale (sentenza n. 198 del 2021) – dall'art. 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 27 maggio 2020, n. 35.

9. Ne consegue che l'affermazione posta a base dell'odierno conflitto, secondo la quale il Garante avrebbe menomato l'esercizio di una competenza costituzionale o statutaria della Provincia autonoma, limitando il trattamento dei dati personali legato al green pass, non ha fondamento. Ciò comporta il rigetto del ricorso, perché la Provincia «non è titolare di attribuzione proprie in tale ambito» (sentenza n. 196 del 2009).

10. Infine, la Provincia ricorrente lamenta che gli atti oggetto del conflitto si porrebbero in contrasto con l'art. 97 dello statuto di autonomia e con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché con essi il Garante, affermando che la disciplina della certificazione verde compete alla sola normativa statale, si sarebbe surrogato al Governo della Repubblica impugnando la legislazione provinciale innanzi a questa Corte e così menomando l'autonomia speciale. Per tale verso, il conflitto va rigettato anche in ragione della inidoneità dei parametri indicati a sorreggere la censura. Essi si riferiscono al promovimento, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle leggi della Provincia autonoma di Bolzano, mentre, nel caso di specie, il Garante ha esercitato i poteri che gli competono su due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta, per di più relative ad un oggetto ignoto alla legislazione provinciale (è evidente l'estraneità della certificazione verde al contenuto della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, erroneamente richiamata dalla ricorrente, il cui Allegato II-C, nel testo anteriore alle delibere di Giunta afferenti al green pass, si limitava a istituire la cosiddetta «Covid protected area»).

D'altro canto, la contestata affermazione del Garante per la protezione dei dati personali, in ordine alla necessità

Trattamento dati certificazione verde provinciale

che la certificazione verde poggia sulla sola normativa statale, intende limitarsi ad un giudizio di esorbitanza degli atti provinciali rispetto alle attribuzioni statutarie; peraltro, quale mero riflesso di una valutazione attinente a profili di omogeneità del trattamento, in relazione alla esattezza, alla integrità e alla riservatezza dei dati trattati. Non è perciò ravvisabile, anche nel caso concreto, l'esercizio, da parte del Garante, di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016).

11. In conclusione, spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, limitare in via definitiva il trattamento dei dati connessi all'impiego della certificazione verde a livello provinciale, tanto più che la Provincia autonoma di Bolzano non vanta alcuna attribuzione costituzionale e statutaria in tale materia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, adottare il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid-19 – 18 giugno 2021) e la nota 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, con le quali, rispettivamente, si è limitato in via definitiva il trattamento dei dati personali connesso alla certificazione verde, come regolato dalle ordinanze del Presidente della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2021, n. 20 e 21 maggio 2021, n. 23, e si è invitata la medesima Provincia autonoma a non introdurre un uso delle certificazioni verdi Covid-19 difforme da quello previsto dalla legge statale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2022.

COVID-19**TAR Lazio, sez. V, 20 luglio 2022, n. 10372****SANZIONI DISCIPLINARI – ILLECITI DISCIPLINARI – INADEMPIMENTO ALL’OBBLIGO VACCINALE COVID-19.**

La sospensione dal servizio e la perdita della retribuzione appaiono conseguenze sproporzionate e in contrasto con l’art. 3 Cost. nel caso di inadempimento dell’obbligo vaccinale da parte del dipendente. Si tratta di conseguenze che per la loro portata sono suscettibili di vulnerare i diritti fondamentali della persona, eppure correlate ad una condotta non integrante né illecito penale, né illecito disciplinare e che pertanto sembrano integrare una irragionevole disparità di trattamento rispetto a quei lavoratori sospesi perché coinvolti in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità ed ai quali, invece, l’ordinamento riconosce l’assegno alimentare per far fronte ai loro bisogni alimentari primari.

Commento

Il Tribunale amministrativo regionale per la Regione Lazio ha sollevato una questione di legittimità costituzionale in via incidentale, nell’ambito di un giudizio proposto per l’impugnazione del provvedimento disciplinare della sospensione dal servizio (e perdita della retribuzione) irrogato da un datore di lavoro nei confronti del dipendente inadempiente rispetto all’obbligo di vaccinazione contro il virus Covid-19.

Come è noto, l’obbligo vaccinale era stato introdotto dall’art. 2, comma 3, del d.l. 26 novembre 2021, n. 172, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, il quale ha modificato il d.l. 1° aprile 2021, n. 44, aggiungendo l’art. 4-ter.

Nel caso specifico, si narra che in riscontro all’invito dell’Amministrazione a sottoporsi alla vaccinazione, il dipendente ha presentato dapprima la ricevuta della prenotazione vaccinale ma successivamente ha comunicato di aver posticipato la somministrazione del vaccino; infine, ha comunicato di non essersi sottoposto a vaccinazione in quanto intenzionato ad effettuare esami di laboratorio preliminarmente alla somministrazione del vaccino.

In giudizio, il dipendente porta avanti la tesi dell’illegittimità derivata del provvedimento disciplinare; in tal

senso, il provvedimento deriverebbe la sua illegittimità per l’essere conforme ad una norma contrastante con la Costituzione. Il TAR Lazio si fa persuadere e solleva la questione di costituzionalità stimolando per questa via la pronuncia della Corte Costituzionale quale giudice delle leggi e di tutte le fonti primarie.

Secondo il TAR Lazio, il d.l. n. 44/2021 è ispirato alla finalità “di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell’erogazione delle prestazioni di cura e assistenza” nell’ambito di una situazione sanitaria nazionale emergenziale che presenta caratteri di novità e di straordinarietà.

Tuttavia la disposizione impugnata sembra porsi in conflitto, o comunque evidenzia profili di scarsa compatibilità, con i principi desumibili dagli artt. 2, 3, 32, comma 2, Cost., nella misura in cui determina conseguenze nella sfera del dipendente non vaccinato che appaiono oggettivamente sbilanciate se ricondotte nell’alveo della necessaria considerazione degli altri valori costituzionali coinvolti, avuto anche riguardo alla natura pacificamente assistenziale che riveste nel nostro ordinamento l’assegno

alimentare (in questo senso v. Cons. Stato, sez. III, 15 giugno 2015, n. 2939; TAR Lombardia. Milano, sez. I, 16 maggio 2002, n. 2070) che è generalmente riconosciuto in caso di sospensione dal rapporto di lavoro per motivi disciplinari o cautelari.

Il diritto al lavoro, infatti, è considerato valore fondamentale della Repubblica, nonché *status* attraverso il quale si realizza la partecipazione dell'individuo all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.), potendo così concorrere al progresso materiale e spirituale della società secondo le proprie possibilità; esso costituisce il mezzo per assicurare alla persona il diritto fondamentale di vivere un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.).

La disposizione in esame, allora, nel precludere al lavoratore (nella specie un agente di polizia penitenziaria) non vaccinato la possibilità di espletare la prestazione lavorativa, escludendo in radice l'adozione di soluzioni alternative quali, ad esempio, la sottoposizione del dipendente ad un rigido sistema di controllo tramite test periodici di rilevazione del virus o l'assegnazione a

mansioni diverse non a contatto con il pubblico o con i colleghi, forme di lavoro da remoto, impedisce di fruire di un sostentamento minimo per far fronte alle proprie primarie esigenze di vita; sicché non può che esporsi al dubbio di rivelarsi eccessivamente sbilanciata e sproporzionata, ad eccessivo detrimento del valore della dignità della persona, con possibile violazione, oltre che dell'art. 2, anche dell'art. 3 Cost.

Anche a fronte dei sanciti doveri di solidarietà sociale incombenti su ciascun individuo, nei quali può farsi rientrare l'obbligo vaccinale, la norma costituzionale nel prevedere una particolare tutela dell'individuo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (tra cui rientrano i luoghi di lavoro), non sembra consentire l'adozione di misure che gli precludano ogni forma di sostentamento per far fronte ai bisogni primari della vita e che, pertanto, finiscono inevitabilmente per ledere la dignità della persona. Per queste ragioni il TAR ritiene sussistere il requisito della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale che solleva.

LICENZIAMENTO

Cassazione civile, sez. lav., 8 agosto 2022, n. 24453

SANZIONI DISCIPLINARI – LICENZIAMENTO – USO DI SOSTANZE STUPEFACENTI.

È illegittimo il licenziamento del dipendente che, risultato positivo a un test antidroga, chieda un periodo di aspettativa non retribuita per poter sottoporsi a un percorso terapeutico riabilitativo mirato a liberarlo dalla dipendenza dalle sostanze stupefacenti.

Commento

La vicenda vede un dipendente dell'Alitalia licenziato per essere risultato positivo al test antidroga nell'ambito degli accertamenti sanitari per l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope e, in ragione del quale, era stato dichiarato dal medico competente inidoneo permanentemente alla mansione di addetto rampa che svolgeva. Si precisa che l'azienda è obbligata a svolgere tali accertamenti secondo la procedura prevista dal Provvedimento

18/9/2008 della Conferenza permanente Stato – Regioni, per tutti i lavoratori addetti a mansioni che comportano particolari rischi per la sicurezza, l'incolumità e la salute di terzi.

In appello, la Corte di Roma aveva annullato il licenziamento e aveva ordinato la reintegrazione nel posto di lavoro, determinando l'indennità risarcitoria nella misura pari a dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto,

oltre accessori, e dichiarando sussistente il diritto del lavoratore al versamento della contribuzione come per legge. La Corte di appello ha fatto applicazione dell'art. 124 del d.P.R. n. 309 del 9 ottobre 1990, laddove prevede il diritto alla conservazione del posto per i lavoratori di cui viene accertato lo stato di tossicodipendenza che intendano accedere a programmi di riabilitazione presso servizi pubblici: la norma riguarda solo i lavoratori a tempo indeterminato in relazione a programmi terapeutici e di riabilitazione presso i servizi sanitari delle unità sanitarie locali o di altre strutture terapeutico-riabilitative e socio-assistenziali; il diritto alla conservazione del posto di lavoro è pari al periodo di esecuzione del trattamento riabilitativo e, comunque, per un periodo non superiore a tre anni.

In ragione di ciò ha osservato che la positività al test dà inizio a una procedura che determina un giudizio di temporanea inidoneità alle mansioni, risultando illegittimo il recesso del datore di lavoro nelle more delle procedure di verifica. La società datrice di lavoro ha impugnato la sentenza: secondo la Società Alitalia, infatti, la sentenza impugnata avrebbe confuso lo stato di assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope con quello di tossicodipendenza intesa quale patologia: solo dalla seconda condizione deriverebbe il diritto alla conservazione del posto previsto dalla norma. La Cassazione, tuttavia, non condivide queste affermazioni e afferma espressamente che non risulta dal testo della norma alcuna distinzione tra le nozioni di assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e quella di tossicodipendenza intesa quale patologia, né criteri per elaborare tale distinzione come prospettata dalla difesa ricorrente. Non rileva neppure che la condotta di assunzione di stupefacenti sia un fatto così grave in relazione alla prosecuzione del rapporto di lavoro tanto da incidere sul

rapporto di fiducia tra il lavoratore e il datore di lavoro. Occorre semplicemente considerare che la legge assegna al lavoratore con problemi di dipendenza da sostanze stupefacenti un diritto alla conservazione del posto, a determinate condizioni ed in regime di aspettativa non retribuita; a tale disposizione occorre attenersi.

In ragione di ciò l'irrogazione della sanzione disciplinare espulsiva in pendenza di tale procedura risulta sostanzialmente violativa della normativa e del sotteso bilanciamento di interessi operato dalla legge in materia.

Infine la Corte di Cassazione si pronuncia sulla questione di giurisdizione in relazione al rilievo di improcedibilità della domanda di condanna risarcitoria del lavoratore, per effetto dell'ammissione della società cessionaria alla procedura concorsuale di amministrazione straordinaria: la giurisdizione spetta al giudice del lavoro che è giudice del rapporto.

Nel riparto di giurisdizione tra il giudice del lavoro e quello del fallimento il discrimine va individuato nelle rispettive speciali prerogative, spettando al primo, le controversie riguardanti lo *status* del lavoratore, in riferimento ai diritti di corretta instaurazione, vigenza e cessazione del rapporto, della sua qualificazione e qualità, volte ad ottenere pronunce di mero accertamento oppure costitutive, come quelle di annullamento del licenziamento e di reintegrazione nel posto di lavoro.

Rientrano, viceversa, nella cognizione del giudice del fallimento, al fine di garantire la parità tra i creditori, le controversie relative all'accertamento ed alla qualificazione dei diritti di credito dipendenti dal rapporto di lavoro in funzione della partecipazione al concorso e con effetti esclusivamente endo-concorsuali, ovvero destinate comunque ad incidere nella procedura concorsuale.

GIURISDIZIONE

TAR Lazio, sez. III bis, 7 settembre 2022, n. 11652

PUBBLICO IMPIEGO – GIURISDIZIONE – GIUDICE AMMINISTRATIVO – MATERIE.

Dalla ricostruzione del quadro normativo emerge plasticamente come la regula iuris generalis, costituita dalla devoluzione al giudice ordinario delle controversie relative al pubblico impiego privatizzato, soffra le seguenti eccezioni che, per converso, contemplano la giurisdizione del g.a. in materia di:

- *pubblico impiego non privatizzato, c.d. "personale in regime di diritto pubblico" (artt. 3 e 63, comma 4, TUIP)*;
- *procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti nella p.a. (art. 63, co. 4)*;
- *atti di "macro-organizzazione"*.

Commento

Pare non dissolversi mai l'incertezza sui confini della giurisdizione ordinaria e della giurisdizione amministrativa in materia di pubblico impiego.

Il TAR della Regione Lazio questa volta si pronuncia su una vicenda che riguarda la scuola e, in particolare, il ricorso ha ad oggetto un provvedimento di mancata ammissione con riserva nella prima fascia della graduatoria, adottato dal Ministero in applicazione dell'art. 7, comma IV, dell'ordinanza ministeriale n. 112/2022 che, nel prevedere l'iscrizione con riserva nella prima fascia dei candidati abilitati all'estero ma ancora in attesa di ottenere il prescritto riconoscimento in Italia, inibisce la possibilità di stipulare contratti di lavoro nelle more dello scioglimento della riserva.

Il TAR rileva d'ufficio il difetto di giurisdizione.

L'art. 63, comma 1, del Testo unico del pubblico impiego detta puntuali disposizioni sul riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e ordinario e, nel sancire la regola generale dell'attrazione nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario delle controversie relative al pubblico impiego privatizzato, prevede espressamente che siano *"devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, [...] ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti"*.

La citata eccezione di cui al comma 5 contempla, nello specifico, che restino devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale c.d. non privatizzato, ossia del personale che è

rimasto in regime di diritto pubblico.

Ulteriore eccezione alla regola generale è rappresentata dalla conoscibilità del giudice amministrativo dei c.d. atti di *"macro-organizzazione"*, espressione di un potere amministrativo di matrice pubblicistica rientrante nel più ampio potere di auto-organizzazione degli enti pubblici, tassativamente elencati dall'art. 2 del medesimo Testo unico, tra cui rientrano le determinazioni con le quali le pubbliche amministrazioni delineano le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, ovvero con cui individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi e, infine, quelle con cui determinano le dotazioni organiche complessive. Per quanto riguarda il criterio per l'individuazione del giudice munito di giurisdizione avuto riguardo ad una specifica controversia, il TAR fa riferimento al c.d. *petitum* sostanziale, come previsto dall'art. 103 Cost. e come più volte precisato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, quale giudice della giurisdizione. La giurisdizione si determina infatti in base alla domanda e, ai fini del riparto tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì appunto il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche, e soprattutto, in funzione dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti sono manifestazione (fra le tante v. Cass., sez. un., 26 giugno 2019, n. 17123).

Nel caso di specie, il *petitum* formale consiste in una domanda di annullamento di un atto amministrativo generale, quale deve essere inteso l'ordinanza ministeriale che disciplina le modalità di formazione delle graduatorie, e che, a prima vista, parrebbe radicare la giurisdizione in capo

al giudice amministrativo. Tuttavia, una più attenta analisi svela la reale situazione giuridica soggettiva ed emerge come la pretesa miri, non a preservare l'interesse all'inserimento nella prima fascia della graduatoria, quanto piuttosto a realizzare il diritto alla stipula del contratto di lavoro. In altri termini, superando l'apparenza rappresentata dalla

domanda di annullamento di un atto amministrativo generale è possibile scorgere la reale situazione giuridica soggettiva vantata dalla parte ricorrente che è riconducibile alla fase di costituzione del rapporto di lavoro e non a quella di formazione delle graduatorie. La giurisdizione spetta allora al giudice ordinario.

MALATTIA PROFESSIONALE

Cassazione, sez. lavoro, 11 ottobre 2022, n. 29515

DEMANSIONAMENTO – CONSEQUENZE – ANSIA DA NEVROSI – MALATTIA PROFESSIONALE – INDENNIZZO.

La malattia professionale è indennizzabile ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 23 febbraio 2000 anche quando non sia contratta in seguito a specifiche lavorazioni, ma derivi dall'organizzazione del lavoro e dalle sue modalità di esplicazione. Ciò che importa è che la malattia derivi dal fatto oggettivo dell'esecuzione della prestazione in un determinato ambiente di lavoro, seppur non sia specifica conseguenza dalla prestazione lavorativa.

Commento

Nella vicenda in esame, nel primo grado di giudizio era stato accordato il diritto all'indennizzo INAIL per la nevrosi d'ansia diagnosticata a un lavoratore dipendente quale conseguenza di un demansionamento subito dal datore di lavoro. In appello l'indennizzo è stato negato. La Cassazione ha riformato la sentenza del giudice d'appello. Quel giudice del riesame, infatti, aveva affermato che la nevrosi d'ansia non poteva essere considerata una malattia professionale indennizzabile in base all'art. 3 del d.P.R. n. 1124 del 30 giugno 1965, che riconosce copertura assicurativa solo per le tecnopatie conseguenti alle lavorazioni indicate nell'art. 1 e non per quelle dipese da modalità organizzative del rapporto di lavoro.

Secondo la Corte di Cassazione la sentenza avrebbe errato nel richiedere il nesso di causalità tra la malattia e una specifica lavorazione, in quanto sarebbe ammesso l'indennizzo anche per malattie non tabellate, purché sia dimostrata la loro origine professionale.

La Cassazione, infatti, ha più volte affermato che la tutela assicurativa INAIL va estesa ad ogni forma di tecno-

patia, fisica o psichica, che possa ritenersi conseguenza dell'attività lavorativa, sia che riguardi la lavorazione che l'organizzazione del lavoro e le sue modalità di esplicazione, anche se non compresa tra le malattie tabellate o tra i rischi specificamente indicati in tabella, dovendo il lavoratore dimostrare soltanto il nesso di causalità tra la lavorazione patogena e la malattia diagnosticata.

Così, ad esempio, è stato riconosciuto l'indennizzo al lavoratore che aveva contratto malattia professionale dovuta allo *stress* subito per le eccessive ore di lavoro straordinario chieste dal datore di lavoro (Cass. civ., sez. lav., 5 marzo 2018, n. 5066).

Ancora, è stato riconosciuto l'indennizzo al lavoratore affetto da patologia psichica dovuta alle vessazioni subite dal proprio datore di lavoro (Cass. civ., sez. lav., 14 maggio 2020, n. 8948).

Ciò che importa è che la malattia derivi dal fatto oggettivo dell'esecuzione della prestazione in un determinato ambiente di lavoro, seppur non sia specifica conseguenza dalla prestazione lavorativa.

Naturalmente, se il nesso di causa non può essere dimostrato, l'indennizzo non è dovuto. Si veda il caso di un'addetta allo sportello della banca che addebitava alle condizioni di lavoro i problemi di salute che l'avevano colpita; non sono stati sufficienti i riferimenti alla ergonomia della postazione di lavoro e all'aria condizionata utilizzata nei locali dell'istituto di credito sia in primavera che in estate (Cassazione civile, sez. lav., 3 marzo 2021, n. 5816). In altre occasioni la giurisprudenza del lavoro ha infatti affermato che ai fini del riconoscimento della causa di servizio occorre che l'attività lavorativa possa con certezza ritenersi concausa efficiente e determinante della patologia lamentata, non potendosi fare riferimento a presunzioni di sorta. Grava sul lavoratore l'onere di provare, secondo i principi generali (art. 2697 cod. civ.) la dipendenza della malattia da specifici fatti di servizio, non sussistendo in materia presunzioni di derivazione dall'attività lavorativa, come accade al contrario per le malattie professionali tabellate, in relazione alle quali la presunzione di eziologia professionale della patologia sofferta dal lavoratore è conseguente all'inclusione, nelle apposite tabelle, sia della lavorazione che della malattia. Dall'indennizzo occorre tenere distinto il risarcimento del danno che è dovuto quando sia stata ravvisata la re-

sponsabilità civile del datore di lavoro. La liquidazione del danno alla salute conseguente ad infortunio sul lavoro o a malattia professionale va effettuata secondo i criteri civilistici e non sulla base delle tabelle di cui al d.m. del 12 luglio 2000, deputate alla liquidazione dell'indennizzo INAIL *ex* art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000, in ragione della differenza strutturale e funzionale tra tale indennizzo e il risarcimento del danno civilistico, salvo, poi, detrarre d'ufficio quanto indennizzabile dall'INAIL, anche indipendentemente dalla effettiva erogazione (Cassazione civile, sez. lav., 12 luglio 2022, n. 22021).

La distinzione tra indennizzo e risarcimento rileva sotto altri profili. L'indennizzo INAIL non copre l'intero danno biologico come invece il risarcimento che presuppone la commissione di un illecito contrattuale od aquiliano da parte del datore di lavoro e, quindi, non può essere liquidato, ai fini di tale assicurazione con gli stessi criteri valevoli in ambito civilistico. L'indennizzo ha natura assistenziale e nonostante la menomazione dell'integrità psico-fisica, alla quale fa riferimento l'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000, sia la medesima che dà luogo al risarcimento, per assumere rilievo in ambito previdenziale deve essere valutabile secondo le tabelle di cui al d.m. 12 luglio 2000 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Stress test per l'organizzazione della scienza

di Gianfranco Reborà

“Vita e destino” di Vasilij Grossman è stato oggetto del precedente commento di questa rubrica. Come preannunciato, vale la pena soffermarsi ulteriormente su uno degli ambienti sociali descritti nel romanzo, quello dei fisici e altri scienziati coinvolti nella tempesta della guerra. Proprio le condizioni estreme di quel tempo espongono questi personaggi a un test di verità, che si presta ad illuminare alcuni caratteri essenziali del contesto organizzativo.

Si tratta di una sorta di *stress test*, dalla almeno triplice valenza: di risorse, per ristrettezze e disagi del tempo di guerra, politica, per l'esposizione ai voleri di un potere assoluto, etica, per la vastità dell'impatto sociale e umano dei risultati attesi da una ricerca alla frontiera della conoscenza.

Un lavoro che rende felici

Viktor Pavlovič Štrum è il protagonista centrale di questa parte del romanzo. Scienziato dell'Istituto di Fisica, membro dell'Accademia delle Scienze, fa parte anche lui della famiglia Šapošnikov avendo sposato Ljudmila, la figlia dell'anziana madre di famiglia, Aleksandra Vladimirovna Šapošnikova. È una famiglia allargata, i cui componenti intrecciano le loro vite con gran parte degli altri personaggi.

Il vissuto di Štrum è complesso, carico di tensioni, zavorato da pesi innumerevoli, alimentati in gran parte proprio dal tessuto di relazioni in cui è inserito, in famiglia, nel lavoro, nel contesto di un paese in guerra.

Però, fosse stato solo per il suo lavoro, il fisico nucleare

Štrum “non aveva dubbi”. Per lui, “gli scienziati erano le persone più felici del mondo...Certe mattine mentre era diretto all'Istituto, o la sera quando andava a fare una passeggiata, o la notte mentre pensava al suo lavoro, lo prendeva un senso di felicità, quiete ed entusiasmo”. Se “due anni prima della guerra due giovani tedeschi avevano scisso i pesanti nuclei dell'atomo grazie ai neutroni”, per vie diverse i fisici sovietici erano pervenuti a risultati analoghi e “anche loro avevano provato la stessa sensazione che, centomila anni fa, doveva aver provato l'uomo delle caverne di fronte al primo fuoco...”.

Nel creare questo personaggio, Vasilij Grossman appare affascinato degli sviluppi potenziali della scienza, nel rapporto però con la complessità della vita umana, di cui è parte anche la terribile realtà del conflitto mondiale (v. box 1).

Box 1 – Potere delle macchine e complessità dell'umano: la visione di Grossman

“Certi aggeggi elettrici fanno calcoli di matematica, ricordano eventi storici, giocano a scacchi e traducono libri da una lingua all'altra. Risolvono quesiti matematici meglio dell'uomo e hanno una memoria impeccabile.

C'è un limite al progresso che crea macchine a immagine e somiglianza dell'essere umano? Evidentemente no.

Possiamo immaginarcele le macchine dei secoli e dei millenni a venire. Ascolteranno la musica, apprezzeranno la pittura, sapranno dipingere quadri e comporre melodie e versi.

C'è un limite alla loro perfezione? Terranno testa all'uomo o faranno meglio di lui? ...

Un ricordo d'infanzia... lacrime di felicità... l'amore e la libertà... la pietà per un cucciolo malato... la diffidenza...

l'amore materno... l'idea della morte... la tristezza... l'amicizia... l'amore per i deboli... una speranza improvvisa... un'intuizione felice... il cordoglio... un'allegria immotivata... un improvviso turbamento...

La macchina potrà riprodurre tutto! Ma per contenere una macchina che cresce di peso e dimensioni man mano che impara a riprodurre le peculiarità della mente e del cuore dell'uomo non basterebbe tutto lo spazio di questa terra.

Il nazismo ha sterminato decine di milioni di persone”.

Štrum possiede l'orgogliosa consapevolezza che “nel XX secolo era la fisica a indicare la strada” e che nel contempo “nel 1942 il crocevia di tutti i fronti del conflitto mondiale era Stalingrado”. Ma in altri campi appare sprovveduto: “Štrum non sapeva fare nulla con le mani. Quando si rompeva il ferro da stiro elettrico o andava via la luce per un corto circuito, era sempre la moglie a farsi carico delle riparazioni”. Peraltro, era alla fine consapevole che “delle forze nucleari capirò anche qualcosa, ma di come è fatto l'uomo non so davvero nulla”.

Il cenacolo degli sfollati a Kazan

Per Štrum, il lavoro di fisico era sempre stato il pensiero dominante, “il suo chiodo fisso: in tram, quando mangiava o ascoltava la musica, oppure quando si asciugava il viso, la mattina, dopo essersi lavato”.

Eppure, durante il soggiorno a Kazan dove era sfollato da Mosca con i colleghi dell'Istituto di Fisica, insieme a moglie e figlia, Strum “era assillato, perseguitato da dubbi, dolore, sfiducia”. Incomprensioni con Ljudmila, litigi con la figlia Nadja, angoscia per il destino della madre, ebrea confinata nei territori occupati dai nazisti, inconcludenza della ricerca condotta in condizioni disagiate, preoccupazione per l'esito della guerra e per il rischio di trovarsi oggetto di calunnie e delazioni erano tutti motivi di angustie e sofferenza psichica.

Di “non pensare al suo lavoro, gli capitava la sera”, a casa del collega Pëtr Lavrent'evič Sokolov, matematico nel suo laboratorio, e della di lui moglie Mar'ja Ivanovna Sokolova. “Attorno al tavolo della stanzetta dei Sokolov si riunivano quasi ogni sera personaggi che a Mosca si sarebbero difficilmente incontrati .. in quel piccolo spazio chiuso non sem-

bravano esserci barriere e si poteva parlare diversamente”. A tenere banco era Mad'jarov, uno studioso di storia, marito di una defunta sorella di Sokolov. Si trattava di un personaggio dal pensiero libero, sempre critico verso il potere staliniano e privo di reticenze nell'esprimersi. Secondo lui “il potere statale aveva costruito un nuovo passato, perché faceva muovere la cavalleria a suo piacimento, si era inventato nuovi eroi per fatti ormai avvenuti e aveva cacciato gli eroi veri”. “Lo Stato era abbastanza forte da inscenare diversamente quanto era già accaduto e restava cosa fatta in *secula saeculorum*, da rimodellare e transustanziare granito e bronzo e discorsi già tenuti, da cambiare posto ai personaggi nelle fotografie ufficiali”. Ascoltando Mad'jarov, “si aveva l'impressione che prima o poi sarebbe venuto il tempo di un'altra logica, una logica ancor più potente, la logica della verità”. Naturalmente “erano discorsi inauditi prima della guerra”.

Štrum viveva da sempre una situazione ambigua nell'esprimere il suo pensiero su questioni politiche. Fin dai tempi dell'università “si era ripromesso di tacere e non dire mai nulla di pericoloso”, ma poi veniva preso a volte da impulsi irrefrenabili, “...non aveva mantenuto la parola”; .. “poi, però si spaventava e cercava di spegnere il fuoco che lui stesso aveva appiccato”. Anche il suo rapporto con Sokolov era ambiguo, lo stimava per le doti intellettuali, per il suo apporto specialistico alle ricerche comuni; ma una certa rivalità minava i rapporti tra i due e soprattutto ne intuiva la debolezza nel sottostare al conformismo del regime, enfatizzata anche dal giudizio aspro del cognato: “...sarà anche un grande fisico ma ha l'animo di un lacché”.

È in questo contesto di una vita anomala da sfollati che matura una svolta inaspettata.

L'idea geniale: un libero guizzo del pensiero

Proprio a Kazan accade a Štrum di concepire, mentre tornava a casa dalla solita riunione serale, il fondamento di una nuova teoria: “la strada era buia e deserta. E di colpo ebbe un'idea. E di colpo senza dubbio alcuno, capì, sentì che l'idea era giusta. Una nuova, nuovissima spiegazione di quei fenomeni nucleari che sembrava non ne avessero alcuna. Di colpo gli abissi erano diventati ponti”.

L'idea che aveva fulminato Štrum una notte per strada divenne la base della sua nuova teoria ... "non aveva il minimo dubbio che fosse esatta. L'aveva capito subito che era giusta, senza i soliti dubbi e tentennamenti, e l'aveva capito nel momento stesso in cui aveva concepito un sistema di equazioni in grado di interpretare diversamente un vasto insieme di fenomeni fisici".

La teoria sembrava contraddetta dagli esperimenti, ma "non c'era alcuna connessione logica tra teoria e pratica". ... "Štrum aveva sempre creduto che la teoria scaturisse dall'esperienza, che ne fosse figlia. Le contraddizioni fra la teoria e i nuovi dati sperimentali, pensava Štrum, avrebbero condotto naturalmente a una teoria nuova e più ampia" ... "E invece, caso strano, si era dovuto convincere che non era andato affatto così. Aveva trovato quel che cercava nel momento stesso in cui aveva rinunciato a collegare la teoria agli esperimenti e gli esperimenti alla teoria. La nuova teoria non era figlia della pratica, ma del cervello di Štrum. E lo capiva con estrema, straordinaria chiarezza. Il nuovo era nato liberamente. L'aveva partorito la sua testa". Era stato "un libero guizzo del pensiero – avulso dall'esperimento – a far sì che il ricco materiale di laboratorio, nuove e vecchio, ottenesse una spiegazione".

La teoria era uscita come "da un groviglio". Eppure, "se non fosse stato per gli esperimenti falliti, per il caos e la confusione, lui e Solokov avrebbero continuato a rappazzare e rattoppare la vecchia teoria, perseverando nell'errore" ... "la loro ostinazione aveva avuto la meglio sul caos".

Tuttavia lo colpiva una "strana coincidenza", come confessò a Mar'ja Ivanovna, la moglie di Sokolov: "Ho compiuto l'impresa della mia vita, lo sento. La scienza è pane, pane per l'anima. Ed è successo in un periodo amarissimo, difficile. Che strano, com'è ingarbugliata la vita". Quell'idea era venuta "in un momento in cui il dolore lo sconvolgeva e l'angoscia gli soffocava il cervello", proprio quando la sua mente era lontana dalla scienza, stimolata dalle parole di un uomo libero, "quando a guidare le sue parole e quelle dei suoi interlocutori era solo una libertà amara". Era solo un caso, certamente, ma il suo massimo successo scientifico era avvenuto "dopo quelle conversazioni pericolose, ardite e intelligenti – che lo mettevano in agitazione e nulla avevano da spartire con

il suo lavoro". Quanto sembrava non avere soluzione era stato risolto "all'improvviso, in pochi attimi".

L'organizzazione professionale della scienza: fragilità e virtù

Lo *stress test* multiplo cui è sottoposta la comunità degli scienziati mette allo scoperto alcune caratteristiche critiche ed essenziali delle organizzazioni professionali, impennate su ruoli di altissima competenza e specializzazione, come quelli degli scienziati fisici e matematici. Grossman le illustra con ironia e finezza. Non si tratta solo dell'assetto strutturale che appare sproporzionato rispetto alle "normali" organizzazioni, come appare dalle parole del fisico sperimentale Markov, che era solito ridere delle regole interne dell'Istituto: "Siamo una strana piramide" spiegava. "Larga in punta e stretta alla base. Se traballiamo è perché avremmo bisogno di una base più larga, di un esercito di Nozdrin", un tecnico che per lui era l'unico soldato semplice.

Questo assetto impennato sull'apparente dominio dei competenti, come professori e scienziati, è tuttavia reso fragile dall'individualismo narcisista di questi personaggi, gelosi l'uno dell'altro ed estremamente sensibili alle sottolineature delle differenze di status. La figura di Štrum appare emblematica in questo senso; la sua personale vicenda nel corso del romanzo lo vede esposto al massimo dello stress, prima, in seguito al successo della sua idea innovativa, candidato al premio Stalin; poi, vittima dell'ostracismo prodotto da una micidiale, singolare e inaspettata combinazione tra invidia di alcuni colleghi, pusillanimità di altri, conformismo ideologico e pregiudizi di ordine etnico; infine, rilanciato nell'orbita di un successo inaspettato, che genera però nuova angoscia per il rischio di vedere sacrificata la propria integrità.

Nell'attraversare queste fasi, Štrum vive male, prova una gamma ampia di sentimenti disturbanti che influiscono sui rapporti con le persone. Nell'entusiasmo iniziale per la sua scoperta la vanità "non gli dava requie" ... "tutti quanti, credeva, avrebbero dovuto parlargli del suo lavoro; ci doveva essere lui, al centro dell'attenzione". E così "si sentiva ferito e umiliato. Era ridicolo prendersela per certe cose, lo sapeva, eppure l'offesa restava". Poi, quando

Vita e destino

cominciava a capire di poter essere scaricato “dal tram come un ragazzino”, subentrava un senso di stupore; “perché adesso che era di nuovo a Mosca, dal suo cuore affioravano solo meschinità? Perché coloro che aveva creduto forti, talentuosi e onesti si rivelavano malvagi?” Ma la sorpresa maggiore tuttavia era che certe cose non stupivano nessuno. Scoprendo l'imbarazzo di colleghi che riteneva amici, “provò imbarazzo a sua volta”. Ma poi anche “un brivido di paura”, prevedendo peggiori conseguenze. E il senso di essere solo, a casa, al lavoro. Ulteriore stupore subentra quando si trova inopinatamente rilanciato dalla massima autorità, interessata evidentemente alla sostanza del suo sapere più che all'ideologia: “pensava che quanti avevano cercato di rovinarlo avrebbero provato vergogna ad alzare lo sguardo, e invece quando tornò in Istituto lo salutarono con gioia, fissandolo dritto negli occhi con lealtà e amicizia. Ma lo stupore più grande fu constatare che sembravano davvero sinceri nell'augurargli ogni bene”.

Questa fragilità sentimentale, che il romanzo viviseziona analizzando la psicologia di Štrum, è la matrice di una fragilità dell'organizzazione professionale che la espone alle trame degli uomini di potere.

Mentre gli uomini dell'apparato ridisegnano la governance dell'Istituto di fisica, gli scienziati disquisiscono su modesti privilegi legati al riconoscimento di status (v. Box 2).

Box 2 – Piccole passioni scatenate dal razionamento

“In una Mosca affamata e infreddolita, l'Istituto sembrava un'oasi calda e satolla (...).

La fauna dell'Istituto apprezzava soprattutto la nuova mensa (...). I pasti in mensa erano di sei livelli: per i dottori in scienze, i caporicercatori, i ricercatori semplici, gli assistenti di laboratorio, i tecnici e gli altri impiegati. Erano i pasti delle due categorie superiori ad accendere le passioni riguardo ai dessert (...) Qualche turbamento lo suscitavano anche i pacchi di cibarie consegnati a domicilio ai dottori in scienze e ai capi di dipartimento. La teoria di Copernico aveva fatto parlare meno di quei pacchi”.

Quando Ljudmila Nikolaevna dice al marito “oggi mi hanno portato il tuo pacco. Svečín, che sul piano scientifico è uno zero assoluto, ha avuto venti uova, mentre a te ne hanno date quindici. Ho verificato sulla lista. A te e Sokolov ne spettano

quindici” genera una sua “ironica invettiva”: “tutti sanno che i nostri scienziati si dividono in categorie: ci sono gli eccelsi, i grandissimi, i celeberrimi, i famosi, i grandi, i noti, i non c'è male, gli esperti, i qualificati e, ultimi, gli anziani. Poiché gli eccelsi e i grandissimi sono tutti all'altro mondo, le uova a loro non servono. Agli altri spettano verza, semola e uova in funzione del peso scientifico. Da noi, però, si mette tutto sulla bilancia: se si è socialmente inerti, se si è tenuto un seminario di marxismo, se si è vicini alle alte sfere... Un'assurdità. Il responsabile del garage dell'Accademia delle Scienze vale quanto Zelinsky e incassa venticinque uova”.

Intanto, l'accademico Šišakov, pur privo di particolari meriti accademici, “si era visto assegnare sia la direzione amministrativa che quella scientifica”; del nuovo vicedirettore dell'Istituto, Kas'jan Terentevič Kovčenko, si diceva che fosse un “fedelissimo di Šišakov” e costui “ottenne casa e macchina in men che non si dica”. “Arriva prima degli altri e se ne va quando tutti sono usciti si è soliti dire con rispetto di un nuovo dirigente. E questo valeva per Kovčenko. Di un rispetto ancora maggiore gode, però, colui che in due settimane si fa vedere una mezz'oretta in tutto. A dimostrazione evidente che sta vergando le nuove tavole della legge e che aleggia nell'empireo governativo. Ed era ciò che dicevano dell'accademico Šišakov, i primi tempi”.

Contestualmente, i fisici con loro grande stupore “scoprirono che i programmi scientifici del loro Istituto non erano apprezzati, giacché le questioni teoriche godevano di un'attenzione eccessiva. ‘Siete lontani dalla vita vera’: in sala tutti bisbigliavano quelle parole di Suslakov. Il Comitato Centrale riteneva che la scienza dovesse guardare alla produzione, che dovesse instaurare un legame più stretto con la vita”. E, di conseguenza, nelle riunioni dell'Accademia “i partecipanti avevano attaccato duramente l'idealismo...”, salvo essere presto smentiti da Stalin stesso, che aveva compreso la grande rilevanza pratica di alcune teorie... almeno quelle che riguardavano il nucleare.

Ma queste debolezze di carattere trovano compenso in non poche virtù; intanto, non sono tutti uguali, esprimono un campionario di tipi umani da cui provengono contributi distintivi. Così Markov “possedeva il talento

straordinario di risolvere i problemi più astrusi focalizzando senza fallo i principi di un nuovo, complicatissimo macchinario ... Per Markov gli strumenti erano organismi vivi, e capirli era naturale" (...) "Markov risolve i problemi scientifici come un giocatore di scacchi". "Si tiene alla larga da questioni come il bene, il male, l'amore, la morale. Il suo è un talento pratico". Sokolov "è un uomo di enorme talento, ma è pavido, china sempre il capo di fronte alla forza dello Stato, crede che ogni potere venga da Dio". Savost'janov "è una persona gentile, ironica, ed è un ottimo fisico, ma è anche quel che si dice un ragazetto superficiale".

Čepyžin, il precedente direttore dell'Istituto, sa fare il suo mestiere. Conosce il contesto, apprezza la qualità delle ricerche, capisce i limiti delle persone; quando considera i risultati di Štrum non ha dubbi: "Dio mio, qua dentro c'è solo vanità meschina, mentre il suo lavoro è autentico". È anche realista e comprende che si deve dimettere se vuole salvaguardare la sua dignità di scienziato: "è proprio perché so che la teoria di oggi sarà la pratica di domani che mi sono rifiutato di dirigere l'Istituto".

L'accademico tipo, impersonato da Štrum, coglie queste differenze ed è capace di essere autocritico, riconoscendo ad esempio che "noi fisici, che geni non siamo, amiamo fare la ruota come i pavoni". Ma come tanti altri ha un senso di sé, un'identità forte che lo porta anche a tutelare i suoi collaboratori, rischiando di persona; anche lui sa valutare molto bene i meriti e le competenze professionali. Nella discussione con Dubenkov, il capo del personale, prende posizione per difendere chi vorrebbero licenziare per ragioni estranee al lavoro e per poter assumere persone competenti. Nei suoi giudizi non ha altro riferimento che la professionalità. Perde la calma alla fine, quando si vede proporre un questionario da cui traspare che i criteri di discriminazione adottati dal regime si stanno spostando dal ceto sociale di provenienza a nazionalità ed etnia; le domande erano praticamente le stesse di prima della guerra, ancora "lo Stato non si preoccupava di sapere se il personale matematico di cui Štrum si valeva per il suo lavoro era adeguato ... Era un questionario coi fiocchi, il principe di tutti i questionari"; ma dopo averlo scorso, lui stesso "non era più sicuro di essere un vero sovietico, un sovietico affidabile".

Nella variegata fauna umana dell'organizzazione professionale, l'ironia di Grossman distingue tre categorie basilari: gli uomini dell'apparato, i dirigenti, i funzionari sono meri strumenti del regime; gli operatori più umili, come il custode che solidarizza con il fisico caduto in disgrazia, mantengono tratti umani; solo scienziati e professori hanno un carattere più complesso, nel loro gruppo, anche nella stessa persona, vizi e virtù si mischiano e si combinano. Sono loro a dare lo spunto al narratore per considerazioni più generali, come accade per certe esplosioni colleriche di Štrum, che a un certo punto si rivolge alla moglie, dicendo: "Sai una cosa, Ljudmila? (...) nella vita chi ha ragione non sempre sa come comportarsi: è irascibile, indelicato, impreca, è intransigente, e di solito si vede accusare di tutto ciò che non va in casa e al lavoro. Mentre chi ha torto, chi offende sa comportarsi: è logico, posato, ha tatto, e sembra sempre avere la ragione dalla sua". Come fa il giovane commissario politico Bad'in, che qualcuno ha sentito dire: "quella di Štrum non è semplice isteria. È isteria politica antisovietica".

Il fattore umano

Lo *stress test* applicato all'Istituto di fisica grazie alla potente vena narrativa dello scrittore evidenzia quanto contino passioni, sentimenti, soggettività, anche nel contesto dell'organizzazione della scienza che ci aspetteremmo dominato da una sorta di iper-razionalità, dalla logica, dall'oggettività.

Fortunatamente, la normalità non è quella delle condizioni estreme descritte nel romanzo. Tuttavia, alcuni aspetti meritano una riflessione anche nell'attualità.

Il mondo della scienza è altamente competitivo. L'accesa competizione riguarda università, centri di ricerca, dipartimenti e istituti, oggi classificati da forme disparate di rating e ranking; ma tocca direttamente i singoli studiosi chiamati a mettersi a confronto con i colleghi, spesso concepiti come avversari.

Gli scienziati e le loro organizzazioni esprimono qualità e competenze uniche e insostituibili. Ma per gli ingenti investimenti necessari nei campi più avanzati della ricerca contano le decisioni del potere politico e dei centri che governano l'economia. Il successo della ricerca dipende

Vita e destino

così dalla capacità scientifica ma anche da quella di ottenere fondi: nei due campi, valgono capacità e competenze molto diverse.

Nel profilo personale, gli scienziati vivono in una tensione psicologica molto forte, certo innescata da competitività e dipendenza da decisioni esterne, ma acuita da una particolare disattitudine nell'affrontare le questioni del potere. Secondo il grande psicoanalista James Hillman (*Il potere. Come usarlo con intelligenza*, Rizzoli, 2002), i conflitti di potere sono feroci non tanto negli affari e nella politica, dove sono aspetti del quotidiano, ma proprio "nelle professioni idealistiche, quali il sacerdozio, la medicina, le arti, l'insegnamento ...". Non ci si aspetterebbe in questi contesti che le persone "ricorrono all'inganno, alle pugnalate alle spalle, alle minacce, agli intrighi". Qui, forse più che altrove, "si formano conventicole. Si incaricano scagnozzi. Si trama la vendetta". Il motivo risiederebbe proprio nell'idealismo di partenza che porta a pensare che per gestire il potere sia necessario "abbandonare l'a-

nima per la sporca politica". Se chi ha questa concezione arriva davvero a comandare, non è attrezzato per gestire pragmaticamente la situazione.

Così, persone come Čepýžin e Štrum sono corpi estranei nella politica dell'Istituto di fisica: il primo ne lascia volontariamente la direzione e il secondo vive male tanto la disgrazia quanto il riconoscimento.

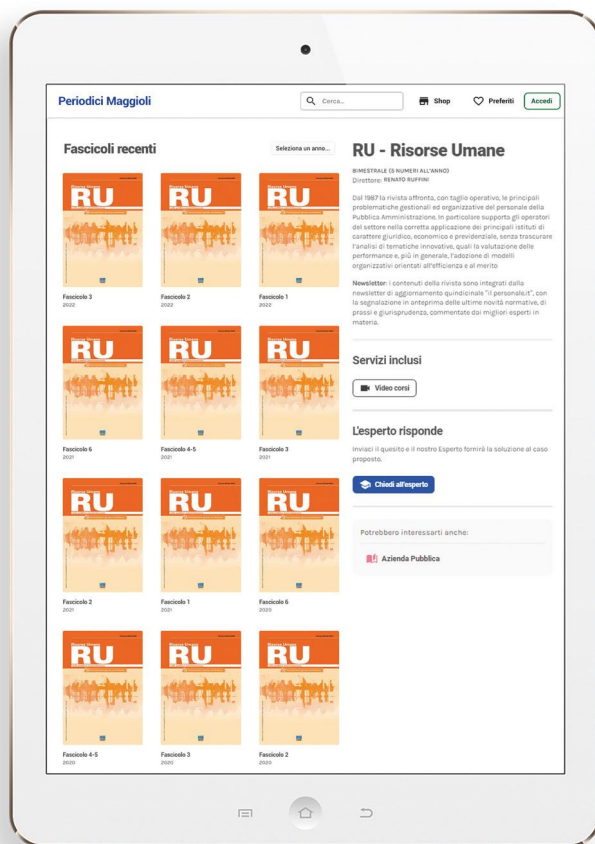
Il fattore umano alla fine conta. E proprio nei contesti nei quali maggiormente si qualifica per qualità professionale e per vocazione ideale si rivela ancor più critico, non solo per il conseguimento di performance da primato, ma anche per la fragilità che dalle psicologie individuali si travasa sull'organizzazione.

Operare ai confini della conoscenza, specie quando i risultati ricercati sono di grande impatto, espone i professionisti ad attraversare i limiti delle proprie risorse, cognitive ma anche emozionali; e chiama le corrispondenti organizzazioni ad attrezzarsi per gestire i rischi della propria connaturata fragilità.

L'abbonamento alla tua rivista include

Il Personale Channel

IL PERSONALE CHANNEL è uno dei servizi inclusi nel tuo abbonamento "Unico" alla rivista RU- Risorse umane nella P.A., è il canale di formazione che mette a disposizione 11 video corsi con cadenza mensile sulle principali novità in materia di organizzazione e gestione del personale della PA. Gli appuntamenti, di taglio pratico, sono completati dalla proposta di strumenti operativi. Tutte le videoconferenze possono essere seguite in diretta o in differita.



Per accedere al servizio

Collegati alla pagina della rivista su periodicimaggioli.it, effettua il login e clicca su

 Video corsi

Utilizza tutti i servizi inclusi nel tuo abbonamento su:
www.periodicimaggioli.it


MAGGIOLI
EDITORE

LA DISCIPLINA DELLE ASSENZE NEGLI ENTI LOCALI DOPO IL NUOVO CCNL FUNZIONI LOCALI

Guida rapida con casi pratici

► 200 quesiti risolti

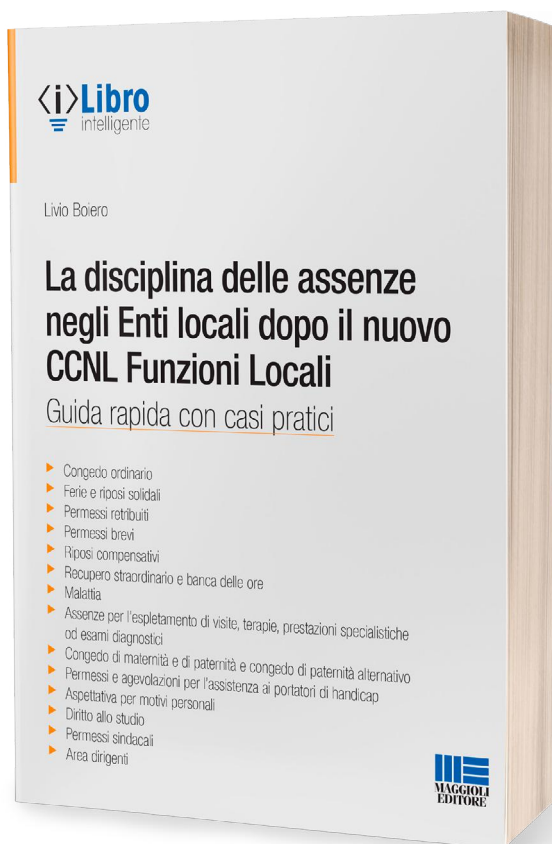
Novembre 2022 - Codice 88.916.6105.0
F.to 17x24 - Pag. 624 - € 76.00

Il tema delle assenze nel pubblico impiego risulta complesso e mutevole. La materia, disciplinata sia da norme di natura legislativa che contrattuale, è in continua evoluzione.

Il nuovo CCNL Funzioni Locali e il D.Lgs. 105/2022 (attuazione Direttiva Europea relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare) – per ricordare solo alcuni dei più significativi interventi da parte del legislatore – hanno recentemente innovato la disciplina delle assenze modificando, tra gli altri, gli istituti della malattia, dei permessi per le visite mediche e dei congedi parentali. L'autore, in questo eterogeneo scenario, ha cercato di raccogliere, per ogni istituto giuridico, tutta la normativa, la giurisprudenza e le circolari interpretative. L'obiettivo è stato quello di creare un "testo unico" della disciplina delle assenze, al fine di facilitare il lavoro a coloro che devono usufruirne o autorizzarle, alleggerendo l'onere di effettuare in prima persona ricerche nel materiale che si è andato via via stratificando.

L'esemplificazione di oltre 200 casi pratici, sviluppati attraverso la formula della risposta al quesito, offre inoltre un ricco ventaglio di fattispecie agevolmente consultabile.

Grazie alla sua organizzazione interna, la pubblicazione risulta essere un pratico vademecum – aggiornato anche ai più recenti pareri Aran – utile sia a chi deve autorizzare le assenze, sia ai dipendenti e ai dirigenti che ne devono usufruire.



LIVIO BOIERO

Dirigente pubblico.



AGGIORNAMENTI NORMATIVI

- Il CCNL Funzioni locali 2019-2021.
- D.Lgs. 105/2022 (Equilibrio tra attività professionale e vita familiare).



iLibro

L'acquisto dell'opera include l'accesso alla versione digitale iLibro, che permette:

- la consultazione online;
- l'utilizzo del motore di ricerca per parola e concetti all'interno del volume;
- il collegamento diretto alla normativa (sempre aggiornata e in multivigenza), alla prassi e alla giurisprudenza citate nel testo.

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

**MAGGIOLI
EDITORE**

SAPERE È SAPER FARE | www.maggiolieditore.it