

## Scambio di esperienze culturali e turistiche condivise dal personale dipendente

Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

Una modalità di valorizzazione del personale comunale impiegato nei settori/aree di promozione turistica e culturale sicuramente consiste nell'acquisizione di una formazione adeguata, peraltro un obbligo negoziale, e nello scambio di buone pratiche, nelle diverse declinazioni di *best performer*, di percorsi di crescita professionale, *coaching* e di sviluppo individuale, l'*assessment* delle competenze, di *project work* guidato.

Lo "scambio" tra Amministrazioni locali del personale di servizio per una durata limitata (ad esempio un mese o un periodo inferiore), attraverso il "*distacco*" (riguarda esclusivamente l'interesse del datore di lavoro, per far fronte a proprie esigenze organizzative, mentre il comando, istituto speciale ed esclusivo del pubblico impiego, riguarda, al contrario, le esigenze della Amministrazione di destinazione, richiedente le prestazioni lavorative)<sup>1</sup> presso altro Comune, anche con un criterio di reciprocità per neutralizzare i costi (ossia, la retribuzione)<sup>2</sup>, valorizza e focalizza le competenze trasversali o *soft skills*, aspetto sempre più richiesto dal mercato del lavoro e dell'economia.

Una tecnica per introdurre *standard* privatistici attraverso il *benchmarking* che consiste nel raffronto di prestazioni aziendali di altre PA ritenute migliori<sup>3</sup>, per poi adattarle in maniera opportuna all'interno della

---

<sup>1</sup> Cfr. Cass. lav., ordinanza n. 1098 del 16 gennaio 2023, ove è stata chiarita la nozione di "*comando*" che descrive il fenomeno per cui il pubblico impiegato, titolare di un posto di ruolo presso una Pubblica Amministrazione, viene temporaneamente a prestare servizio presso altra Amministrazione o presso altro ente pubblico e importa, da un lato, l'obbligo di prestare servizio presso un ufficio od un ente diverso da quello di appartenenza e, dall'altro, la dispensa dagli obblighi di servizio verso l'Amministrazione di origine: nel comando - che determina una dissociazione fra titolarità del rapporto d'ufficio, che resta immutata, ed esercizio dei poteri di gestione - si modifica il c.d. rapporto di servizio, atteso che il dipendente è inserito, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale, sia sotto quello gerarchico e disciplinare, nell'Amministrazione di destinazione, a favore della quale egli presta esclusivamente la sua opera. Il collocamento nella posizione di comando va considerato un istituto di carattere eccezionale. Di contro, il "*distacco*" è la fattispecie della utilizzazione temporanea del dipendente pubblico presso un ufficio diverso da quello che costituisce la sua sede di servizio. Trattasi di istituto in realtà ignoto alla legislazione del pubblico impiego che, tuttavia, nella prassi aveva ed ha ancora una certa diffusione e si distingue dal comando proprio perché, in teoria, l'impiegato non viene assegnato ad una PA diversa da quella di appartenenza, ma - temporaneamente - ad un ufficio, diverso da quello nel quale è formalmente incardinato, ma comunque dell'Amministrazione datrice di lavoro. Non si tratta pertanto, neppure di un trasferimento che consiste, invece, nel mutamento definitivo del luogo di lavoro. Nel caso del distacco, quindi, a rilevare sono le esigenze dell'Amministrazione di appartenenza.

<sup>2</sup> Vedi, l'art. 30, *Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse*, del d.lgs. n. 165/2001 e l'art. 56, *Trattamento del personale comandato e carico della spesa*, T.U. n. 3/1957. Gli istituti attraverso i quali, tipicamente, si interrompe formalmente la coincidenza tra dipendenza organica e rapporto di servizio sono denominati distintamente "*comando*", "*distacco*", ovvero "*avvalimento*". L'avvalimento si verifica quando l'Amministrazione, anziché dotarsi di una struttura propria per lo svolgimento della funzione ad essa assegnata, si avvale degli uffici di altro ente, al quale non viene delegata la funzione stessa. In tal caso non si determina alcuna modifica del rapporto di impiego, perché il personale dell'ente che fornisce la struttura necessaria allo svolgimento del compito resta incardinato in quest'ultimo a tutti gli effetti, e non si verifica scissione fra rapporto di impiego e rapporto di servizio.

<sup>3</sup> Sono i modelli di *competency management*, che possono richiamare quello del metodo *Plan - Do - Check - Act* (PDCA), ovvero quel modello circolare che consente di disaggregare qualsiasi processo in quattro stadi

propria struttura produttiva, collegata alla interfunzionalità/intercambiabilità del *know how*: oggetto (in parte) di un apposito decreto del Ministro per la funzione pubblica, del 28 giugno 2023, *Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*, inserito nell'ambito della Riforma del mercato del lavoro (R 2.3.1) prevista nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "*Italia Domani*" (PNRR), che «*ha promosso la riprogettazione del sistema dei profili professionali in un modello articolato su conoscenze, competenze e capacità caratteristiche della posizione da ricoprire*».

L'intento è quello di favorire un efficace radicamento della Riforma nelle attività gestionali delle Amministrazioni e di orientare i sistemi organizzativi verso modelli di competenze omogenei, garantendone al contempo l'uniformità di applicazione, definendo un *Framework* (modello) di competenze trasversali centralizzato per il personale non dirigenziale, quale tappa afferente alla *Milestone M1C1-58 "Entrata in vigore degli atti giuridici per la riforma del pubblico impiego"*.

L'interscambio tra esperienze e ambienti lavorativi si allinea con le indicazioni del cit. decreto ministeriale, con un fine coincidente:

- di raggiungere un modello di competenze trasversali, come riferimento metodologico per i percorsi di accesso, sviluppo di carriera e formazione del personale non dirigenziale della PA;
- fornire alle Amministrazioni indicazioni e riferimenti alle principali buone pratiche, adottate anche a livello internazionale;
- indicare un *set* di strumenti per l'accertamento e la valorizzazione delle competenze nell'ambito dei percorsi di accesso, di formazione e sviluppo delle carriere, che potranno essere ulteriormente approfonditi e sviluppati nell'ambito della sub-riforma.

Il DM dedica un'Area (delle quattro) all'*"Interagire nel contesto pubblico"*, dove la collaborazione assume un ruolo vitale, contribuendo al raggiungimento del risultato mediante la condivisione delle informazioni, la valorizzazione dell'apporto altrui, la ricerca di sinergie, assicurando una serie di miglioramenti: dal clima lavorativo e alla condivisione di soluzioni (si rinvia alla lettura del DM).

Si comprende che mediante scambio temporaneo del luogo di servizio, ossia prestare l'attività lavorativa presso un'altra Amministrazione locale, ad esempio presso una biblioteca o un ufficio turistico, con la sottoscrizione di una convenzione tra Comuni, si potranno raggiungere molteplici obiettivi e risultati, assecondare le aspettative del nuovo corso di formazione professionale della *Riforme gestionale della PA*, creare "*valore pubblico*" tra i Comuni, i quali potranno trasmettere al proprio personale metodi di lavoro diversi e soluzioni organizzative nuove, nell'ambito del turismo e della cultura, aumentando il livello di professionalità, senza costi aggiuntivi.

Ogni Amministrazione continuerà a pagare il proprio dipendente che presterà servizio temporaneamente presso una diversa sede, premurandosi di ricevere il consenso del personale coinvolto, anche potendo individuare un progetto di interscambio tra PA, da inserire all'interno degli obiettivi di *performance* individuale.

#### SCHEMA DI ACCORDO PER LA REGOLAMENTAZIONE DELLO SCAMBIO DI ESPERIENZE IN AMBITO CULTURALE E TURISTICO MEDIANTE L'UTILIZZO TEMPORANEO IN POSIZIONE DI DISTACCO

---

generali che sono indicati come: pianificare – fare – controllare – agire, ottenendo le caratteristiche qualitative (da altri definite come pianificazione, analisi, integrazione ed azione) desiderate. Il modello viene suddiviso in sei fasi: *Plan* (determinazione obiettivi e *target*), *Do* (istruzione e formazione), *Check* (verifica e controllo degli effetti), *Act* (procedere con le azioni opportune), richiamandosi alla filosofia del *management* giapponese che consiste nel produrre piccoli ma continui miglioramenti che coinvolgono tutta la struttura aziendale dai vertici alla base per un complessivo miglioramento non solo nell'ambiente di lavoro, con l'aumento della produttività, ma in tutto l'ambito della vita e delle relazioni sociali.

RECIPROCO DEI DIPENDENTI ... DEL COMUNE DI ... E ... DEL COMUNE DI ... PER IL PERIODO DAL ...  
AL ...

L'ANNO DUEMILA..., IL GIORNO ... DEL MESE DI ..., MEDIANTE SCAMBIO DI CORRISPONDENZA:

DA UNA PARTE

Il Comune di ... (C.F. ...), rappresentato dal Dirigente/EQ del ... Settore/Area ..., domiciliato per l'incarico presso il medesimo, codice fiscale ..., il quale agisce esclusivamente in nome, per conto e nell'interesse del Comune, in esecuzione della deliberazione di Giunta Comunale n. ... del ..., esecutiva, e del decreto sindacale prot. n. ... del ..., di affidamento delle funzioni e della competenza, ex art. 107 del d.lgs. n. 267/2000.

DA UNA PARTE

Il Comune di ... (C.F. ...), rappresentato dal Dirigente/EQ del ... Settore/Area ..., domiciliato per l'incarico presso il medesimo, codice fiscale ..., il quale agisce esclusivamente in nome, per conto e nell'interesse del Comune, in esecuzione della deliberazione di Giunta Comunale n. ... del ..., esecutiva, e del decreto sindacale prot. n. ... del ..., di affidamento delle funzioni e della competenza, ex art. 107 del d.lgs. n. 267/2000.

PREMESSO CHE:

- è interesse di entrambe le Amministrazioni favorire lo scambio di esperienze del personale in servizio presso ..., con l'obiettivo di aumentare la professionalità e le modalità organizzative, scopo e anima del DM Funzione pubblica, del 28 giugno 2023, *Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*;
- i dipendenti ... con nota del ... prot. n. ... hanno dato il proprio assenso al distacco presso gli uffici comunali di ...;
- il Dirigente/Elevata Qualificazione ... ha concesso con nota del ... prot. n. ..., il proprio nulla-osta al distacco, ai sensi dell'art. ... del vigente Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, per la durata di un ..., non prorogabile.

TRA GLI ENTI RAPPRESENTATI DAL DIRIGENTE/EQ ... PER IL COMUNE DI ... E DAL DIRIGENTE/EQ ...,  
PER IL COMUNE DI ..., SI SOTTOSCRIVE IL PRESENTE ACCORDO:

- 1) il dipendente ..., a tempo indeterminato e pieno Categoria ..., Posizione Economica ..., è assegnato in posizione di distacco temporaneo, con prestazione lavorativa e con modalità assegnate dal Dirigente/EQ del Comune di ..., a decorrere dal ... per la durata di un ..., non prorogabile.
- 2) il dipendente ..., a tempo indeterminato e pieno Categoria ..., Posizione Economica ..., è assegnato in posizione di distacco temporaneo, con prestazione lavorativa e con modalità assegnate dal Dirigente/EQ del Comune di ..., a decorrere dal ... per la durata di un ..., non prorogabile.
- 3) Il presente accordo non costituisce una modifica al rapporto del lavoro del personale e neppure una cessione del contratto<sup>4</sup>.
- 4) La predetta assegnazione, che consiste nel porre temporaneamente i citati dipendenti a disposizione di un diverso datore di lavoro per l'effettuazione della propria prestazione lavorativa, è giustificata da un interesse di entrambe le Amministrazioni, finalizzato allo scambio di esperienze professionali.

---

<sup>4</sup> Non si tratta di una mobilità temporanea disciplinata dall'art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; infatti, la mobilità integra una mera modificazione soggettiva del rapporto di lavoro con il consenso di tutte le parti e, quindi, una cessione del contratto, TAR Lazio, Roma, sez. III *bis*, 5 settembre 2023, n. 13607.

- 5) La prestazione lavorativa dei dipendenti si svolgerà secondo le direttive e le modalità che saranno formulate dal Dirigente/EQ di ogni Amministrazione di destinazione, dal quale funzionalmente dipenderà per il periodo indicato.
- 6) La fruizione delle ferie, permessi brevi ed eventuali assenze per malattia dovranno essere comunicati ai Comuni di provenienza, quali Amministrazione di appartenenza, entro il giorno ...
- 7) Per il periodo di distacco i Comuni di destinazione, in quanto Enti utilizzatori della prestazione lavorativa sono, altresì, soggetti responsabili della direzione e sorveglianza del lavoro e della sicurezza, a norma di quanto disposto dal d.lgs. n. 81/2008.
- 8) Al Comune titolare del rapporto di lavoro (quello di provenienza) fanno invece capo gli obblighi correlati alle denunce di infortuni sul lavoro e di malattia professionale eventuali occorsi nel periodo di comando, nonché la gestione del rapporto assicurativo.
- 9) Le competenze economiche derivanti dall'unitario rapporto di lavoro saranno erogate dai singoli Comuni, in quanto titolari dei rapporti<sup>5</sup>. Eventuali rimborsi per l'accesso alle sedi temporanei di servizio sono a carico dell'Amministrazione di appartenenza.
- 10) Per quanto non espressamente previsto dal presente accordo, si rimanda alle discipline in essere interne applicate al personale dipendente.
- 11) Il presente atto è esente dall'imposta di bollo, ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 ed è altresì esente da registrazione, ai sensi dell'art. 1 della tabella allegata al D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.

Per il Comune di ... Il Dirigente/EQ ... Firmato digitalmente

Per il Comune di ... Il Dirigente/EQ ... Firmato digitalmente

---

<sup>5</sup> Nel pubblico impiego, per attribuire voci di salario accessorio anche al personale in distacco o comando, occorre ora rinvenirne la legittimazione nella negoziazione collettiva di settore applicabile al rapporto di lavoro propria dell'ente distaccante, in quanto il dipendente comandato o distaccato non viene inquadrato nell'Amministrazione di destinazione e il suo rapporto di lavoro originario non viene meno, né muta per effetto del distacco o del comando la sua regolamentazione a livello legale e/o contrattuale, Cons. Stato, sez. II, 27 ottobre 2022, n. 9188.