



BLOCKCHAIN, POLITICHE PUBBLICHE E REGOLE

18 GENNAIO 2021

La blockchain e il fabbisogno di  
personale nella pubblica  
amministrazione

di Matteo Verzaro

Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro  
Università degli Studi Roma Tre



# La blockchain e il fabbisogno di personale nella pubblica amministrazione\*

**di Matteo Verzaro**

Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro  
Università degli Studi Roma Tre

**Abstract [It]:** Il saggio analizza l'impiego della tecnologia blockchain per l'elaborazione, in termini di maggiore efficienza, del piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP), che deve essere adottato da ogni pubblica amministrazione per l'assunzione di nuovi lavoratori al fine del conseguimento degli obiettivi definiti nella programmazione amministrativa.

**Abstract [En]:** The essay analyses the use of blockchain technology for the elaboration, in terms of higher efficiency, of the "three-year personnel requirements plan" (PTFP), which must be adopted by each public administration for the recruitment of new workers in order to achieve the objectives defined in the administrative planning.

**Sommario:** **1.** Il fabbisogno di personale nella pubblica amministrazione: mobilità e risorse disponibili. **2.** Il bilanciamento tra ottimizzazione delle risorse e programmazione del fabbisogno. **3.** Il decreto 8 maggio 2018 e le inefficienze del sistema. **4.** La realizzazione del PTFP e del SICO attraverso la blockchain.

## 1. Il fabbisogno di personale nella pubblica amministrazione: mobilità e risorse disponibili

La legge 7 agosto 2015, n. 124 ha dettato i principi di riforma della pubblica amministrazione (d'ora in avanti p.a.)<sup>1</sup>, con particolare riguardo alla definizione dell'organizzazione dei pubblici uffici e del reclutamento del personale<sup>2</sup>. In particolare, l'art. 17, comma 1, lett. g) ha disposto l'introduzione di un sistema informativo nazionale volto ad orientare la programmazione delle assunzioni nella p.a.; la lett. i) ha previsto la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici e la lett. m) ha sancito la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni differenziati in base agli effettivi fabbisogni. La legge delega sembra aver, pertanto, delineato una linea di efficientamento nel già avviato "paradigma" della mobilità<sup>3</sup> all'interno della p.a.

Sebbene, il termine mobilità abbia in sé una naturale polisemia<sup>4</sup>, riferendosi ad istituti diversi dallo spostamento spazio-temporale fino alla sospensione del rapporto di lavoro, l'utilizzo di tale strumento

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> V. G. D'AURIA, *La riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni nella legge Madia (n. 124/2015)*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2015, 3, pp. 479 ss.

<sup>2</sup> V. R. REALFONZO e A. VISCIONE, *Costi ed efficienza dell'amministrazione pubblica italiana nel confronto internazionale*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2015, 3, pp. 497 ss.

<sup>3</sup> Cfr. F. BASENGHI, *La mobilità del dipendente pubblico*, in L. FIORILLO e A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013, p. 451.

<sup>4</sup> *Idem*, pp. 449-450.

resta, comunque, centrale<sup>5</sup> nella linea di sviluppo e di ammodernamento della p.a., anche come freno al ricorso a forme contrattuali non stabili, mediante assunzioni correlate al fabbisogno della singola p.a.<sup>6</sup> ovvero alla rispondenza ai limiti di spesa. La legge delega n. 124/2015 ha, così, inteso ridefinire le modalità dei concorsi pubblici in un’ottica di semplificazione, nonché valorizzare le competenze professionali del personale impiegato. In attuazione di tali linee, l’art. 4 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 ha, così, riscritto l’art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introducendo un nuovo sistema di politica assunzionale per il personale della p.a. In particolare, il comma 2 dell’art. 6 prescrive che: *«allo scopo di ottimizzare l’impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzata, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e delle performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell’articolo 6-ter»*. Si attua, in tal modo, una stretta correlazione tra l’efficienza dell’amministrazione ed il fabbisogno di personale<sup>7</sup> che deve avere una pianificazione triennale, con possibilità di modifica annuale sulla base delle linee di indirizzo emanate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con decreto dell’8 maggio 2018.

Si può, dunque, osservare che le singole p.a. ricevono stanziamenti economici su base legale ed operano nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento sanciti dall’art. 97 Cost. In questo quadro, adottano un piano triennale – modificabile ogni anno – dei fabbisogni di personale (PTFP) volto ad individuare, alla luce degli obiettivi che la singola p.a. è chiamata a perseguire, le necessità di personale in termini quantitativi e qualitativi, nonché la gestione delle eccedenze secondo le procedure dell’art. 33 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

## **2. Il bilanciamento tra ottimizzazione delle risorse e programmazione del fabbisogno**

La correlazione tra le risorse disponibili ed il fabbisogno di personale nella p.a. viene esplicitato nel già richiamato art. 6, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, laddove all’adozione del piano triennale di fabbisogno di personale si fa corrispondere il perseguimento degli obiettivi di ottimizzazione dell’impiego delle risorse pubbliche disponibili e degli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini. Il piano diviene, così, strumento funzionale al risparmio pubblico ed è mezzo

<sup>5</sup> Cfr. M. D’ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2018, 3, p. 437.

<sup>6</sup> Cfr. T. VETTOR, *Reclutamento e modernizzazione dell’impiego pubblico*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2015, 3, p. 577, che vede nei principi della riforma una maggiore libertà delle singole amministrazioni per le dotazioni d’organico.

<sup>7</sup> Legame, peraltro, già presente anche prima della l. n. 124/2015 e del d.lgs. n. 75/2017: v. S. MAINARDI, *Il passaggio diretto e lo scambio di funzionari con l’estero*, in F. CARINCI e M. D’ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Tomo II, Giuffrè, 2000<sup>II</sup>, pp. 945 ss.

imprescindibile per la programmazione organizzativa della p.a. nella garanzia della qualità dei servizi forniti all'utenza.

Il medesimo art. 6, comma 2, precisa che il piano deve indicare, altresì, le risorse finanziarie destinate alla realizzazione dello stesso, fermo restando il rispetto dei limiti di spesa per il personale in servizio e di quelli connessi alle facoltà assunzionali previsti dalla legge vigente. Sulla stessa linea si è mosso anche il decreto dell'8 maggio 2018, recante le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani di fabbisogni di personale della p.a., che indica un principio di coerenza tra la programmazione complessiva della singola amministrazione e la definizione del PTFP, nonché tra lo stesso ed il ciclo della performance nel rispetto dei vincoli finanziari e degli obiettivi definiti dal medesimo ciclo<sup>8</sup>. Ne deriva, pertanto, che il Ptfp non solo è proprio di ogni singola p.a., bensì è altrettanto correlato all'organizzazione, ai servizi offerti e allo sviluppo della stessa<sup>9</sup>.

La programmazione del fabbisogno di personale che la riforma ha inteso offrire e, soprattutto, aprire ad ogni singola p.a. consente, così, un dinamismo nell'individuazione delle necessità e delle figure professionali occorrenti al raggiungimento degli obiettivi istituzionali con l'unico limite generale dato dai vincoli di spesa<sup>10</sup>. Occorre notare come la connessione tra missione istituzionale della p.a. e sua realizzazione per il tramite del personale impiegato diviene emblematica nella predisposizione del Ptfp, e nel suo annuale aggiornamento, sicché la programmazione dell'organico da impiegare, sia in termini quantitativi che qualitativi, diviene un fattore nevralgico negli strumenti utili all'efficienza e al raggiungimento degli obiettivi del sistema di servizi in cui la singola p.a. è chiamata ad operare<sup>11</sup>.

Il Ptfp diviene, dunque, strumento principe non solo per il contenimento dei costi, bensì anche per la corretta gestione e l'efficiente conseguimento degli obiettivi e delle performance che la p.a. si programma

---

<sup>8</sup> Obiettivi che sono articolati, ai sensi dell'art. 5, comma 01, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 in "obiettivi generali", che identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, e "obiettivi specifici" di ogni pubblica amministrazione.

<sup>9</sup> M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 440, parla, a questo proposito, di «*un circolo virtuoso*» che viene ad instaurarsi tra il fabbisogno di personale e la scelta delle risorse da impiegare, la performance dell'amministrazione e la programmazione finanziaria e di bilancio.

<sup>10</sup> Cfr. il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato sullo schema di decreto attuativo del 21 aprile 2017, n. 916: «l'orientamento del legislatore muove nel senso di un'autorizzazione alla spesa (c.d. budget per le assunzioni) per ogni singola amministrazione, che lascia libera, poi, quest'ultima nel se e nel come assumere, scegliendo i profili professionali più rispondenti alle sue esigenze e fondati sull'effettivo fabbisogno. È questa, indubbiamente, una visione flessibile e lungimirante dell'apparato amministrativo e dell'organizzazione pubblica, che facoltizza e responsabilizza la singola amministrazione, nell'ambito del budget assegnatole, a distribuire il personale in base ad effettive esigenze e non ad aprioristici limiti di organico. In base al nuovo sistema, il piano del fabbisogno giunge a valle dei provvedimenti di bilancio».

<sup>11</sup> Cfr. R. MAZZARO e C. SILVESTRO, *Fabbisogni e concorsi pubblici nella riforma Madia*, in *Foro amministrativo*, 2018, 1, p. 144.

di raggiungere: generando, così, un meccanismo di stabilità tra i mezzi da impiegare ed il risultato da conseguire<sup>12</sup>.

### 3. Il decreto 8 maggio 2018 e le inefficienze del sistema

Il decreto interministeriale dell'8 maggio 2018 ha dettato, come richiesto dall'art. 6-ter, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche. Come già evidenziato, così anche il decreto specifica che la definizione del PTFP deve avvenire in coerenza e a valle dell'attività di programmazione complessiva operata dalla p.a. nel rispetto dei principi di imparzialità, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. In quest'ottica, le linee di indirizzo sottolineano come sia preferibile privilegiare il potenziamento delle funzioni istituzionali e di *core business* dell'amministrazione, piuttosto che quelle di supporto o di *back office*. Sulla base di queste specificazioni teleologiche per l'adozione del PTFP, il decreto chiarisce come la determinazione del fabbisogno di personale vada condotta alla luce di un'analisi ed una rappresentazione delle esigenze che tenga conto di un duplice profilo: quantitativo e qualitativo. Sul primo versante, si tratta di valutare il numero di unità connesse alla necessità di assolvere la *mission* dell'amministrazione e, parimenti, un numero omogeneo di risorse da impiegare per uguali attività o processi da gestire. Sul secondo versante, bisogna individuare le tipologie di professioni e di competenze meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione, anche tenuto conto dei processi di evoluzione dell'organizzazione del lavoro e degli obiettivi futuri da realizzare.

L'attenzione alla programmazione della p.a., nell'ottica della quale si inserisce anche il PTFP, viene spiegata dallo stesso decreto laddove si prevede che *«le presenti linee di indirizzo sono definite anche sulla base delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001 (SICO)»*. Si tratta del Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche che è volto all'acquisizione dei flussi informativi relativi al costo del lavoro pubblico. Tale sistema viene gestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGOP del Ministero dell'economia e delle finanze che acquisisce, annualmente, dalle singole amministrazioni pubbliche il conto annuale delle spese sostenute per il personale. I dati, così, raccolti ed elaborati nel SICO sono funzionali alla rilevazione del costo del lavoro pubblico nell'intero ciclo di formazione della spesa, poiché controllano: a) la programmazione, attraverso il bilancio di previsione ad opera delle Amministrazioni Centrali; b) il monitoraggio della consistenza del personale e della relativa spesa, attraverso la lavorazione dei flussi

<sup>12</sup> *Ibidem*, che sottolineano come il ragionamento da seguire per l'elaborazione del PTFP da parte della p.a. è quello dei prodotti di attività da svolgere, sicché «per ciascuno di questi prodotti si dovrà conoscere il necessario input di risorse umane in termini di: a) qualità: cioè valutazione della competenza necessaria, da tradurre in profilo professionale; b) quantità: ore di lavoro necessarie per garantire, nell'anno, lo standard di produzione».



mensili di pagamento degli stipendi; c) la rendicontazione a consuntivo della consistenza del personale, delle sue caratteristiche e della relativa spesa, tenuto conto anche delle risorse umane e dei tempi impiegati per le attività espletate.

Se, dunque, la redazione del PTFP deve tener conto di un flusso di informazioni che deriva da tale sistema, il decreto 8 maggio 2018 afferma che il SICO è in fase di implementazione e le linee guida ministeriali mirano ad introdurre, in questa prima fase, le amministrazioni alle nuove metodologie di definizione dei piani e ad illustrare i criteri che saranno alla base dei processi di implementazione del sistema informativo, garantendo la massima semplificazione degli adempimenti procedurali degli uffici coinvolti nell'acquisizione dei dati.

Occorrerebbe, dunque, un'implementazione condivisa di tale sistema attraverso un modello trasparente, sicuro ed istantaneamente condiviso che coinvolga le singole p.a. sotto il controllo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGOP. Una modalità tempo per tempo condivisa del flusso di informazioni permetterebbe, a mio modesto avviso, una implementazione efficiente di tale sistema ed una migliore capacità di programmazione anche nell'ottica della predisposizione del PTFP.

#### **4. La realizzazione del PTFP e del SICO attraverso la blockchain**

Alla luce di quanto brevemente esposto, si può avanzare la tesi che la tecnologia blockchain appaia particolarmente efficace per una realizzazione efficiente dei piani triennali di fabbisogno di personale, nonché per lo sviluppo del sistema informativo del personale.

La tecnologia blockchain crea, infatti, un sistema accentrato, trasparente e garantito di informazioni<sup>13</sup>, realizzando uno schema chiaro dei fabbisogni di personale, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi, per tutto l'universo p.a. Si potrebbe così ottenere una mappatura condivisa tra le singole amministrazioni e l'organo centrale di gestione e controllo, il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle unità di personale impiegate, delle loro competenze, degli obiettivi che sono preposte a realizzare e dei fabbisogni che emergono di anno in anno nel raggiungimento degli stessi. Il PTFP può essere, infatti, modificato di anno in anno e attraverso la blockchain la modifica può essere realizzata in termini di efficienza da parte della singola p.a., che non deve più scontare scarti informativi rispetto al personale in servizio nelle altre pubbliche amministrazioni. Su quest'ultimo aspetto, appare particolarmente rilevante l'applicazione della blockchain al sistema di gestione delle eccedenze di personale: *in primis*, per la semplificazione delle procedure dell'art. 33 del d.lgs.

---

<sup>13</sup> Cfr. S. CIUCCIOVINO e M. FAIOLI (a cura di), *Blockchain e politiche del lavoro*, in *I Quaderni del CNEL*, 2018, pp. 8 ss.

n. 165/2001<sup>14</sup>; *in secundis*, per la maggiore economicità della gestione del personale e per un più efficiente ricollocamento dello stesso. Si pensi, ad esempio, ad un'amministrazione che in sede di redazione del PTFP riscontri delle carenze sul piano qualitativo (professionalità possedute dal personale in servizio) che incidono negativamente sul raggiungimento dell'obiettivo prefissato. La p.a. inserirà, quindi, nel proprio PTFP una necessità di assunzione di  $x$  dipendenti per la professionalità  $y$ . Attraverso la blockchain, la medesima p.a. potrà, però, conoscere, prima della stesura del piano di fabbisogno ovvero in occasione della modifica annuale, la presenza nel sistema p.a. di dipendenti aventi la professionalità  $y$  e verificare il loro stato (personale in servizio o in eccedenza) all'interno della pubblica amministrazione di appartenenza, eliminando, in caso di riscontro positivo, dal PTFP il fabbisogno  $x$  per la professionalità  $y$ . Con lo stesso metodo potrà operare il Dipartimento della funzione pubblica per la gestione e il ricollocamento delle eccedenze di personale: sapendo che nell'amministrazione  $z_1$  c'è un quantitativo  $x$  con professionalità  $y$  di personale in eccedenza e che per l'amministrazione  $z_2$  emerge dal PTFP un fabbisogno di  $x$  per la professionalità  $y$ , il Dipartimento ricollocherà in termini efficienti il personale eccedente  $x$  con la professionalità  $y$  nell'amministrazione  $z_2$ .

Questo tipo di ricollocamento delle risorse permette al sistema p.a. di non modificare il numero totale di dipendenti e, di conseguenza, di non incrementare il costo del personale gravante sulla finanza pubblica. Si consideri, infatti, la p.a. come composta da  $m$  amministrazioni  $z$  e da  $n$  tipologie di risorse  $x$  ognuna funzione della propria professionalità  $y$ . Si avrà che il numero totale dei dipendenti della p.a. è pari a  $x_1(y_1) + x_2(y_2) + \dots + x_n(y_n)$ . Considerato, ad esempio, che la prima collocazione del personale sia così definita:

$$z_1 = x_1(y_1)$$

$$z_2 = x_2(y_2) + x_3(y_3)$$

...

$$z_m = x_{n-1}(y_{n-1}) + x_n(y_n)$$

e che emerga per  $z_1$  un fabbisogno di personale  $x_3(y_3)$  eccedente nell'amministrazione  $z_2$  e per  $z_{m-1}$  un fabbisogno di risorse  $x_{n-1}(y_{n-1})$  eccedente nell'amministrazione  $z_m$ , la situazione del personale per le  $m$  amministrazioni sarà la seguente:

$$z_1 = x_1(y_1) + x_3(y_3)$$

$$z_2 = x_2(y_2)$$

...

$$z_{m-1} = x_{n-1}(y_{n-1})$$

$$z_m = x_n(y_n)$$

---

<sup>14</sup> Sul tema v. M. D'APONTE, *Mobilità del pubblico dipendente e scorrimento dei concorsi pubblici: le incertezze del legislatore e l'incubo ricorrente del contenimento della spesa pubblica*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2014, 1, pp. 96 ss.

Nonostante il ricollocamento la somma del personale della p.a. sarà sempre pari a  $x_1(y_1) + x_2(y_2) + \dots + x_n(y_n)$ .

Un'ultima notazione va fatta in relazione al profilo della privacy e della pubblicità dei dati esposti nel sistema blockchain<sup>15</sup>. L'art. 16, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 prescrive la pubblicità della dotazione organica e del costo di personale per la p.a., e, dunque di informazioni che non riguardano una persona fisica identificata o identificabile. In questa ipotesi, infatti, in ragione delle informazioni pubblicate, la persona fisica non può essere identificata, direttamente o indirettamente, difettando l'utilizzo di alcuno degli elementi indicati dal Regolamento europeo 2016/679, quali l'utilizzo di un identificativo, di un numero di identificazione, di un dato relativo all'ubicazione, di un identificativo on line o di uno o più elementi caratteristici dell'identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale di una persona fisica. Ne risulta che le notizie rivenienti da questa pubblicità non possono qualificarsi come "dati personali" ai sensi del Regolamento europeo, così come definiti dall'art. 4, lett. 1), e, conseguentemente, non trovano applicazione, rispetto a tali informazioni, i limiti e le tutele proprie riguardanti la protezione dei dati personali. La pubblicazione in forma anonima e aggregata delle notizie/informazioni, in termini meramente descrittivi dal punto di vista quantitativo (unità presenti) ovvero qualitativo (professionalità possedute), si pone, infatti, fuori dall'oggetto del Regolamento che, così come enunciato all'art. 1, punto 1, «*stabilisce norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali*» e, ai sensi del punto 2, «*protegge i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali*».

---

<sup>15</sup> Sul tema, v. G. D'ACQUISTO, *Blockchain e GDPR: verso un approccio basato sul rischio*, in questa raccolta.