

L'ORDINAMENTO PROFESSIONALE DEL COMPARTO FUNZIONI LOCALI DOPO IL CCNL 16.11.2022

Lorenzo Marinoni



L'ordinamento professionale del comparto Funzioni Locali
dopo il CCNL 16.11.2022

Di Lorenzo Marinoni

© 2023 Publika S.r.l.

Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana (MN)

info@publika.it

www.publika.it

I diritti di riproduzione, traduzione, memorizzazione e adattamento totale o parziale
con qualsiasi mezzo (analogico e/o digitale) sono riservati in tutti i paesi.

Copertina: elaborazione su immagine di benzoix da Freepik.com

I edizione

Finito di stampare nel mese di aprile 2023 presso Pixart Printing - Quarto d'Altino



Sommario

1. Introduzione.....	5
2. L'ordinamento anteriore al CCNL 16.11.2022	7
2.1. Il CCNL 31.03.1999	7
2.2. Il CCNL 21.05.2018.....	8
3. Il contesto della revisione dell'ordinamento professionale.....	9
3.1. La legge Madia e le linee di indirizzo del 2018 sui fabbisogni di personale.....	9
3.2. Le commissioni paritetiche per la revisione dei sistemi di classificazione del personale	10
3.3. Le linee di indirizzo del 2022 per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali.....	11
3.4. Il ruolo del PIAO nell'individuazione dei profili professionali.....	15
4. Il nuovo ordinamento professionale del personale del comparto Funzioni Locali secondo il CCNL 16.11.2022	17
4.1. Caratteristiche generali.....	17
4.2. La mancata previsione dell'area <i>ad hoc</i> per le elevate qualificazioni	18
5. Il rilievo dei profili professionali nel nuovo contratto e nelle norme di legge collegate	21
5.1. Il rilievo dei profili professionali nelle procedure di reclutamento.....	21
5.2. L'importanza del profilo nella gestione del rapporto di lavoro.....	22
6. I requisiti di accesso alle nuove aree e la questione dei titoli di studio	27
6.1. L'autonomia degli enti nella definizione dei requisiti di accesso.....	27
6.2. I requisiti di accesso secondo il nuovo CCNL	28
7. Le mansioni richiedibili in ciascuna area.....	37
7.1. Le mansioni degli operatori	37
7.2. Le mansioni degli operatori esperti, in generale	37
7.3. Le mansioni dei messi notificatori, in particolare.....	38
7.4. Le mansioni degli istruttori, in generale	39
7.5. Le mansioni degli agenti di polizia locale, in particolare	40
7.6. Le mansioni dell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione	42
8. L'inquadramento del personale sanitario e scolastico.....	45

8.1. Le professioni sanitarie.....	45
8.2. Il personale docente, educativo e scolastico.....	46
9. La transizione al nuovo ordinamento professionale.....	47
10. Le progressioni verticali secondo il nuovo CCNL (cenni)	49
11. L'aggiornamento dei profili professionali.....	51
11.1. L'autonomia degli enti nella definizione dei profili ed i suoi limiti	51
11.2. La procedura da seguire per aggiornare e adeguare i profili professionali dell'ente.....	52
11.3. La procedura da seguire in caso di modifica dell'inquadramento di determinate tipologie di profili	55
12. Il mutamento del profilo assegnato a un dipendente	57
12.1. L'esigibilità delle mansioni equivalenti all'interno dell'area	57
12.2. L'esigibilità delle mansioni dopo il CCNL 16.11.2022.....	59
12.3. La procedura da seguire per il cambio del profilo di un dipendente ...	60
12.4. Gli effetti sulla dotazione organica	63
Modello A – Corrispondenza fra categorie e aree, nuove declaratorie CCNL 16/11/2023.....	67
Area degli operatori	68
Area degli operatori esperti	68
Area degli istruttori	69
Area dei funzionari e dell'elevata qualificazione	70
Modello B – Scheda per la mappatura dei processi.....	73
Modello C – Traccia per l'avvio dell'elaborazione del PIAO	75
Modello D – Provvedimento di approvazione del mansionario.....	83
Allegato A – Catalogo dei profili professionali dell'ente ... in attuazione del CCNL Funzioni Locali del 16.11.2022.....	89
Modello E – Determina organizzativa per il re-inquadramento del personale e l'attribuzione dei nuovi profili	119
Modello F – Contratto individuale di lavoro.....	125
Modello G – Atto datoriale di mutamento del profilo professionale con mobilità interna	147
Modello H – Programma di lavoro per l'inserimento, l'affiancamento e la formazione iniziale.....	153
Modello I – Relazione di fine addestramento	157

1. Introduzione

A oltre ventitré anni di distanza dall'ultima riforma complessiva, il sistema di classificazione del personale del comparto Funzioni Locali è stato radicalmente rivisto con il CCNL 16.11.2022, a conclusione di un percorso avviato nel 2018 con l'istituzione - in questo, come negli altri comparti del pubblico impiego - di una "commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale" (articolo 11 del CCNL 21.05.2018).

La novità più percepibile è il fatto che dal 1° aprile 2023, giorno di entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione, il personale non dirigente non è più suddiviso in quattro categorie (A, B, C, D), ma in quattro aree.

Scompare la possibilità di accedere all'ex categoria B da una posizione economica successiva alla prima (i "vecchi profili B3"), per cui il tabellare di ogni assunto nell'area degli operatori esperti dopo il 31 marzo 2023 sarà sempre quello iniziale. Il nuovo sistema, pur preservando l'autonomia degli enti nella definizione dei profili, descrive le aree e i requisiti di accesso in modo anche più chiaro di quanto avevano fatto le declaratorie allegate al CCNL 31.03.1999. Rimangono da sciogliere diversi nodi interpretativi, non ultimo quello relativo al titolo di studio necessario per l'accesso all'area degli operatori esperti, anche in relazione alle procedure da seguire per il reclutamento.

Scompaiono infine le posizioni economiche (A1, A2, A3 e seguenti): lo stipendio di ogni lavoratore è composto dal tabellare, dal differenziale "storico" corrispondente alla somma delle progressioni economiche ottenute fino alla data di entrata in vigore del nuovo ordinamento professionale (1° aprile 2023), e dai differenziali ottenuti per effetto di successive progressioni economiche ai sensi del CCNL 16.11.2022, le quali, a differenza che nel passato, hanno tutte lo stesso importo all'interno della medesima area (fatte salve alcune eccezioni che vedremo in dettaglio).

In questo studio approfondiamo le novità e le questioni interpretative, fornendo proposte di soluzione e modelli operativi per supportare il lavoro di recepimento del nuovo ordinamento, per rivedere complessivamente mansionari e cataloghi di profili, e per far fronte alla necessità di modificare il profilo professionale di un lavoratore già in forza.

2. L'ordinamento anteriore al CCNL 16.11.2022

Fino al 2022, l'ordinamento professionale del personale non dirigente del comparto delle regioni e degli enti locali è stato a lungo disciplinato principalmente dal CCNL 31.03.1999, solo in parte modificato e integrato in occasione del CCNL 21.05.2018.

2.1. Il CCNL 31.03.1999

Con il contratto nazionale del 31 marzo 1999 si superarono le previgenti otto qualifiche funzionali, le quali furono sostituite da quattro categorie, anche allo scopo di incrementare la flessibilità nell'impiego delle risorse umane.

Secondo l'art. 3, comma 6, del CCNL 31.03.1999, ciascun ente, in relazione al suo modello organizzativo, doveva individuare i propri profili professionali riconducendoli ad una delle quattro categorie A, B, C, D, secondo coerenza ed analogia con le declaratorie contenute nell'allegato A al contratto. Erano previste svariate posizioni economiche all'interno di ciascuna categoria (ottenibili per effetto di progressioni economiche successive), prive di rilievo giuridico e funzionale, con l'eccezione delle due possibili distinzioni giuridiche interne alle categorie B e D (posizioni B3 e D3, corrispondenti alle previgenti quinta e ottava qualifica funzionale), alle quali gli enti potevano dedicare profili specifici.

Lo stesso contratto del 31 marzo 1999 conteneva la disciplina degli incarichi di posizione organizzativa, cioè degli incarichi temporanei che richiedevano, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato:

- a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;
- b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali;
- c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza.

Questi incarichi erano parte integrante delle mansioni richiedibili al personale di categoria D (e, in casi eccezionali, di categoria C e B) e non modificavano l'inquadramento del dipendente che li ricopriva.

2.2. Il CCNL 21.05.2018

Quasi vent'anni dopo il contratto del 1999, il titolo III del CCNL Funzioni Locali del 21.05.2018 è intervenuto nell'ordinamento del personale non dirigente, sia rivedendo la disciplina degli incarichi di posizione organizzativa, sia con due interventi direttamente riferiti al sistema di classificazione, di seguito sintetizzati.

2.2.1. Unificazione della categoria D

L'art. 12 del CCNL 21.05.2018 ha unificato definitivamente la categoria D, disapplicando la disposizione del CCNL 31.03.1999 che consentiva, per particolari profili, l'accesso alla categoria D a partire dalla terza posizione economica. Da quel momento non è stato più possibile assumere in posizione economica di accesso D3, ma sono stati fatti espressamente salvi il profilo e la posizione dei dipendenti "D3" fino ad allora assunti.

2.2.2. Disciplina dei profili dedicati all'informazione e alla comunicazione

L'art. 18-bis del CCNL 21.05.2018 dedica, per la prima volta nel comparto, una disciplina apposita ai profili specializzati nella comunicazione e nell'informazione, anche in attuazione di previsioni normative risalenti alla legge 150/2000. A queste attività vengono dedicati i seguenti due profili di categoria D.

Specialista della comunicazione istituzionale

A questa figura possono essere affidate le seguenti mansioni: gestione e coordinamento dei processi di comunicazione esterna ed interna in relazione ai fabbisogni dell'utenza e dagli obiettivi dell'amministrazione, definizione di procedure interne per la comunicazione istituzionale, gestione degli eventi istituzionali, raccordo dei processi di gestione dei siti internet, nonché delle comunicazioni digitali WEB e social, anche nell'ottica dell'attuazione delle disposizioni di materia di trasparenza e della comunicazione esterna dei servizi erogati dall'Amministrazione e del loro funzionamento.

Specialista nei rapporti con i media, giornalista pubblico

A questo profilo, gli enti possono affidare i seguenti compiti: gestione e coordinamento dei processi di informazione sviluppati in stretta connessione con gli obiettivi istituzionali dell'Amministrazione; promozione e cura dei collegamenti con gli organi di informazione; individuazione e/o implementazione di soluzioni innovative e di strumenti che possano garantire la costante e aggiornata informazione sull'attività istituzionale dell'amministrazione; gestione degli eventi stampa, dell'accesso civico e delle consultazioni pubbliche.

È ammessa la possibilità che gli enti prevedano profili specializzati nella comunicazione e nell'informazione anche all'interno della categoria C, ovviamente in coerenza con la diversa declaratoria di quest'ultima categoria.

3. Il contesto della revisione dell'ordinamento professionale

3.1. La legge Madia e le linee di indirizzo del 2018 sui fabbisogni di personale

La necessità di rivedere i sistemi di classificazione del personale pubblico, prima ancora di essere un'esigenza sentita e manifestata dalle parti contrattuali, ha la sua genesi nell'articolo 4 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il quale, in attuazione della delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124 (“legge Madia”), ha rivisto le disposizioni contenute nel d.lgs. 165/2001 in materia di programmazione dei fabbisogni di personale. Tra l'altro, si prevedeva che i piani dei fabbisogni di personale avrebbero dovuto conformarsi ad apposite linee di indirizzo ministeriali attuative di un nuovo art. 6-ter del d.lgs. 165/2001, le quali e avrebbero dovuto aiutare gli enti a definire i fabbisogni prioritari individuando *“le vere professionalità infungibili, non fondandole esclusivamente su logiche di sostituzione ma su una maggiore inclinazione e sensibilità verso le nuove professioni e relative competenze professionali necessarie per rendere più efficiente e al passo con i tempi l'organizzazione del lavoro e le modalità anche di offerta dei servizi al cittadino attraverso, ad esempio, le nuove tecnologie”*.

Nel maggio del 2018 il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione approvò le prime *“Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA”*¹, il cui contenuto era in sintesi il seguente:

- il Piano Triennale di Fabbisogni di Personale (PTFP) non va più inteso come semplice programmazione dell'attuazione di un'astratta dotazione organica astratta, ma come strumento strategico, modulabile e flessibile *“per individuare le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini”*;
- la dotazione organica non è più un elenco di unità di personale suddiviso per aree professionali e profili, ma un valore finanziario di spesa massima sostenibile nel cui rispetto rimodulare la consistenza quali-quantitativa del personale;

¹ Il testo delle linee guida è consultabile alla pagina:

<https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/08-05-2018/linee-di-indirizzo-la-predisposizione-dei-piani-dei-fabbisogni-di>

Queste linee di indirizzo, a loro volta, richiamavano e si coordinavano con le complementari *“Linee guida sulle procedure concorsuali”* approvate con direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3 del 24 aprile 2018, in attuazione dell'art. 35, comma 5.2, del d.lgs. 165/2001.

- la provvista del personale deve essere preceduta dalla costante verifica dell'adeguatezza degli assetti organizzativi e della distribuzione del personale tra unità organizzative.

Le linee di indirizzo invitavano gli enti a rivedere il proprio ordinamento professionale tenendo conto:

- della possibilità di prendere spunto da altri ordinamenti professionali pubblici o privati;
- del bilanciamento tra esigenza di omogeneizzazione con altre amministrazioni e di valorizzazione della propria specificità;
- dei fabbisogni di nuove competenze professionali, soprattutto in relazione all'innovazione tecnologica;
- dei nuovi modelli organizzativi nella definizione dei contenuti dei profili professionali;
- della possibilità di rappresentare e definire in modo innovativo i contenuti professionali e di individuare o definire figure polivalenti.

3.2. Le commissioni paritetiche per la revisione dei sistemi di classificazione del personale

L'obiettivo delle linee guida di spingere gli enti a rivedere gli assetti organizzativi e i profili professionali non poteva tuttavia concretizzarsi solamente svolgendo delle autovalutazioni a livello di ente, dato che i sistemi di classificazione del personale sono materia di contrattazione nazionale, e che la revisione complessiva dei profili da parte degli enti avrebbe meglio rappresentato il completamento a valle di una revisione più ampia dell'ordinamento professionale. Ne erano consapevoli l'Aran e le rappresentanze sindacali, le quali infatti approvarono, nei testi di tutti i CCNL 2016-2018, l'impegno ad avviare rapidamente un'istruttoria congiunta per la revisione dei sistemi di classificazione del personale, comparto per comparto. Nel caso delle Funzioni Locali, l'articolo 11 del CCNL 21.05.2018 stabiliva:

“1. Le parti concordano sull'opportunità di un processo di innovazione del sistema di classificazione professionale del personale del Comparto delle Funzioni locali individuando le soluzioni più idonee a garantire l'ottimale bilanciamento delle esigenze organizzative e funzionali degli Enti con quelle di riconoscimento e valorizzazione della professionalità dei dipendenti.

2. Le parti, tenuto conto del lungo periodo di sospensione della contrattazione collettiva nazionale, convengono sull'opportunità di prevedere un'approfondita fase istruttoria, che consenta di acquisire ed elaborare tutti gli elementi di conoscenza sull'attuale sistema di classificazione professionale, nonché di verificare le possibilità di una sua evoluzione e convergenza in linea con le finalità indicate al comma 1, nella prospettiva di pervenire ad un modello maggiormente idoneo a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi.

3. Per realizzare la fase istruttoria di cui al comma 2, in coerenza con le finalità indicate, è istituita, presso l'Aran, entro trenta giorni dalla sottoscrizione del presente CCNL, con la partecipazione di rappresentanti designati dai comitati di settore, una specifica Commissione paritetica, alla quale sono affidati, in particolare, i seguenti compiti:

a) prevedere la revisione dell'attuale classificazione del personale; a tal fine sarà operata una verifica delle declaratorie di categoria in relazione ai cambiamenti dei processi organizzativi e gestionali ed una conseguente verifica dei contenuti dei profili professionali in relazione ai nuovi modelli organizzativi;

b) effettuare una analisi di alcune specificità professionali, ai fini di una loro valorizzazione, con particolare riferimento al personale educativo e scolastico ed agli avvocati degli uffici legali, anche attraverso la previsione di specifiche sezioni contrattuali;

c) effettuare una analisi degli strumenti per sostenere lo sviluppo delle competenze professionali e per riconoscere, su base selettiva, il loro effettivo accrescimento.

4. *La Commissione concluderà i suoi lavori entro il mese di luglio, formulando proposte organiche alle parti negoziali sui punti indicati al comma 3. Per l'analisi delle specificità professionali del personale educativo e scolastico, anche alla luce del D. Lgs. n. 65/2017, i lavori della commissione, anche ai fini della proposta di una specifica sezione contrattuale, saranno conclusi entro tre mesi dall'insediamento”.*

Dei lavori della commissione competente per le Funzioni Locali non si sa molto. È noto che le sue operazioni furono avviate il 21 marzo 2019, con notevole ritardo rispetto al crono-programma previsto dall'articolo 11 del CCNL 21.05.2018, e che i suoi lavori sono proseguiti in occasione di quattro incontri tra Aran e rappresentanze sindacali nel periodo compreso tra aprile e novembre 2019. Gli esiti intermedi e finali di questi lavori non risulta siano mai stati pubblicati dall'Aran. Si può quindi solo presumere che i lavori abbiano influito su alcuni dei contenuti della riforma dell'ordinamento professionale, con particolare riferimento agli ambiti citati nell'articolo 11, vale a dire:

- mansioni, requisiti di accesso, inquadramento dei profili (art. 11, comma 3, lettera a) del CCNL 21.05.2018);
- disciplina speciale per i profili del personale educativo e scolastico (art. 11, comma 3, lettera b), e comma 4, del CCNL 21.05.2018), confluita negli articoli da 85 a 94-bis del CCNL 16.11.2022;
- disciplina speciale per i profili corrispondenti alle professioni ordinistiche (art. 11, comma 3, lettera b, del CCNL 21.05.2018, nella parte in cui dichiara il proposito di valorizzare gli avvocati dei profili legali), confluita negli articoli da 101 a 103 del CCNL 16.11.2022.

3.3. Le linee di indirizzo del 2022 per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali

Le linee di indirizzo del 2018 per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale si autodefinivano “sperimentali”. Erano infatti previste edizioni successive che avrebbero dovuto basarsi, tra l'altro, sulle informazioni ottenute mediante un apposito sistema informativo allestito nell'ambito del sistema conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche (SICO) gestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGOP per le rilevazioni di cui al titolo quinto del d.lgs. 165/2001 (principalmente il conto annuale del personale):

in pratica, nell'ambito del portale SICO si sarebbe dovuto allestire un sistema di alimentazione costante dei fabbisogni di professionalità segnalati dai singoli enti, sulla cui base il ministero avrebbe potuto esprimere degli indirizzi di sintesi sulle caratteristiche delle professionalità da ricercare (art. 6-ter, comma 2, d.lgs. 165/2001)².

Un sistema informativo “intelligente” come quello che era stato annunciato non ha ancora visto la luce, dato che ancora oggi agli enti non si chiede altro che il caricamento di una semplice copia in formato *pdf* del piano dei fabbisogni approvato o aggiornato (oggi peraltro confluito nella sotto-sezione 3.3 del Piano Integrato di Attività e Organizzazione, PIAO).

Nel frattempo, però, il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 è tornato a modificare la fonte primaria, riscrivendo l'articolo 6-ter del testo unico del pubblico impiego. Il testo anteriore al d.l. 36/2022 parlava di “*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 a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali*”. Il testo attualmente vigente ragiona di “*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 a 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*”.

Come si vede, il nuovo art. 6-ter intende affidare alle linee guida il compito di entrare nel merito di quelli che i singoli enti dovrebbero ritenere come fabbisogni prioritari, vale a dire quelli che sono necessari per tenere il passo con i ritmi della transizione all'utilizzo delle tecnologie informatiche, per il passaggio alle nuove modalità di coesistenza dell'uomo con l'ambiente naturale e per cogliere le opportunità di partecipazione a progetti e finanziamenti provenienti dallo Stato e dall'Unione Europea.

In attuazione del nuovo art. 6-ter, il 22 luglio 2022 il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze hanno approvato le nuove “*Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*”³, integrative delle linee guida del 2018, delle quali venivano confermati sia il metodo, cioè il flusso procedurale da seguire per predisporre il piano dei fabbisogni di personale (dall'analisi dei bisogni alle proposte dirigenziali fino alla pianificazione a livello di ente), sia il concetto di “dotazione organica”, in termini di

² Le linee di indirizzo affermavano infatti: “Le modalità di acquisizione dei dati del personale volte a consentire alle amministrazioni di comunicare al predetto sistema informativo le informazioni riguardanti le professioni e le relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni, sono in corso di implementazione”.

³ Le linee di indirizzo del 22 luglio 2022 sono consultabili alla pagina: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/27-07-2022/linee-di-indirizzo-lindividuazione-dei-nuovi-fabbisogni>

somma dinamica delle risorse umane già in forza e di quelle che si prevede di assumere, nel rispetto della spesa massima ammessa.

Le linee guida del 2022 evidenziano che la rilevazione dei fabbisogni e la conseguente predisposizione dei piani assunzionali non dovrebbero muoversi sul binario della semplice sostituzione del personale che cessa. Si evidenzia, al contrario, la necessità di comprendere e sviluppare (attraverso la gestione e lo sviluppo delle risorse esistenti e l'adeguato reclutamento di quelle necessarie) le capacità, le abilità e le attitudini, necessarie per lo svolgimento dei processi adeguandosi ad un contesto (strumenti, contesto esterno, organizzazione stessa) in rapido cambiamento. Ciò che va ricercato e sviluppato sono allora le competenze, che comprendono non solo le conoscenze (il “sapere”), ma anche:

- le capacità tecniche (il “saper fare”);
- le *soft skills* (il “comportamento nel lavoro”);
- le *digital skills* (sapere, saper fare, comportarsi nel digitale e attraverso il digitale).

A seconda dei ruoli, queste competenze possono comprendere la capacità di apprendere sul campo e di auto-formarsi, lo spirito di iniziativa nel rispondere ai cambiamenti in modo positivo e creativo, la disponibilità nel cambiare mansioni in modo flessibile, la capacità di innovare le procedure, di lavorare in squadra, di prendere decisioni in modo autonomo, di valutare i problemi in modo critico, analizzarli e risolverli anche in modo creativo.

Queste *soft skills* devono essere valorizzate nei concorsi pubblici, come previsto dalle nuove norme sul reclutamento introdotte con i decreti-legge 80/2021 e 36/2022: si pensi al nuovo articolo 35-quater del d.lgs. 165/2001 e al peso che esso dà alla valutazione delle esperienze lavorative pregresse, alla possibilità che le preselezioni abbiano ad oggetto la valutazione delle capacità e dei comportamenti, alla facoltà di affiancare ai commissari “competenti per materia” (quindi esperti nei contenuti del programma d’esame) dei valutatori professionisti, vale a dire esperti in psicologia, psicologia del lavoro, ricerca e selezione del personale. Il ruolo di questi esperti - non più solo consulenti della commissione, ma anche membri a tutti gli effetti della commissione di concorso - è chiaramente focalizzato sulla valutazione non tanto delle conoscenze e delle nozioni, quanto piuttosto delle competenze trasversali e delle attitudini, attuali e potenziali.

Le linee guida evidenziano inoltre che la chiarezza dei ruoli deve fondarsi sulla chiarezza della distinzione fra processi produttivi caratterizzanti e processi di supporto, cosa che a sua volta richiede un'adeguata mappatura dei processi produttivi, da tenere costantemente aggiornata. Mentre i processi produttivi caratterizzanti realizzano la *mission* istituzionale e si distinguono in relazione al settore di operatività (in altre parole, sono processi di *line*, che nelle pubbliche amministrazioni sono generalmente i servizi resi all'esterno), i processi di supporto sono “serventi” rispetto ai processi caratterizzanti e sono trasversali all'organizzazione (in questo caso, si tratta dei processi di *staff* a supporto dell'organizzazione stessa).

Per entrambe queste tipologie di processi, vanno poi identificati:

- a) *i ruoli operativi*, caratterizzati come segue:

- per quanto riguarda le competenze richieste: basso grado di specializzazione tecnica, buona affidabilità, alta capacità di collaborazione;

- per quanto riguarda il grado di autonomia: bassa autonomia nella definizione dei compiti e nel monitoraggio, alta supervisione diretta;

b) *i ruoli tecnici / di supporto*, che includono sia i ruoli connotati da un preciso contenuto tecnico, sia quelli più generalisti utilizzati in più fasi dei vari processi; in entrambi i casi questi ruoli presentano i seguenti attributi:

- per quanto riguarda le competenze: buona capacità tecnica, affidabilità e collaborazione;

- per quanto riguarda il grado di autonomia: buona autonomia nelle attività di routine, alta intensità della supervisione diretta;

c) *i ruoli gestionali / di coordinamento*, i quali includono sia i ruoli con responsabilità diretta di gestione di un'attività o di una sequenza di attività, sia i ruoli caratterizzati dalla responsabilità che si esercita nel coordinamento di altro personale; in entrambi i casi, questi ruoli sono contraddistinti da:

- per quanto riguarda le competenze necessarie: alta capacità tecnica, affidabilità, collaborazione e capacità di coordinamento e supervisione del lavoro di altri;

- per quanto riguarda il grado di autonomia: alta autonomia esercitata anche per attività non di routine, gestione diretta di processi complessi, bassa supervisione diretta;

d) *i ruoli professionali / manageriali*, di cui fanno parte sia i ruoli caratterizzati da elevata specializzazione di conoscenze in ambiti disciplinari complessi, sia i ruoli con responsabilità di uno o più processi di lavoro; questi ruoli si qualificano come segue:

- per quanto riguarda le competenze richieste: conoscenza del settore combinata a capacità di programmazione e leadership;

- completa autonomia, dato che questo ruolo svolge anche la funzione di supervisionare le strutture affidate, rispondendone direttamente.

Per ogni ruolo, ciascun ente deve comprendere ed esplicitare le competenze necessarie, come sopra declinate, in modo tale che lo sviluppo delle risorse esistenti - con la formazione, gli affiancamenti, la valorizzazione, i premi, le mobilità interne, i percorsi di riqualificazione e progressione di carriera - e il reclutamento dall'esterno, mediante selezioni opportunamente progettate, portino a un assetto nel quale le persone sono costantemente adeguate rispetto al ruolo che ricoprono.

3.4. Il ruolo del PIAO nell'individuazione dei profili professionali

Un ulteriore elemento si è infine aggiunto nel già complesso e articolato sistema di fonti che fa da contesto alla revisione dell'ordinamento professionale: si tratta dell'articolo 6 del d.l. 80/2021, convertito in legge 113/2021, il quale ha introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)⁴. Si tratta di un nuovo strumento di programmazione “trasversale”, che dovrebbe condensare e integrare - per dichiarati scopi di sinergia, efficacia e semplificazione - i contenuti di molti atti programmatori già previsti in precedenza:

- piano triennale dei fabbisogni di personale (art. 6 del d.lgs. 165/2001), soppresso in quanto adempimento autonomo dall'articolo 1, comma 1, lett. a), del DPR 81/2022;
- piano di razionalizzazione delle dotazioni strumentali e informatiche (articolo 2, comma 594, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244);
- piano della performance (art. 10 del d.lgs. 150/2009);
- piano di prevenzione della corruzione (articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190);
- piano organizzativo del lavoro agile (art. 14, comma 1, della legge 124/2015);
- piano delle azioni positive (art. 48, comma 1, del d.lgs. 198/2006).

Leggendo il DM 132/2022, che ha individuato i contenuti di massima del PIAO, si nota che nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale inclusa nel PIAO (quale sotto-sezione 3.3 della sezione “Organizzazione e capitale umano”), devono essere integrati (e quindi valutati e considerati nei fabbisogni) i seguenti contenuti:

- la verifica delle eccedenze di personale;
- il piano della formazione del personale;
- la previsione delle cessazioni dal servizio;
- la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale.

Questa nuova procedura presuppone che la stima dei fabbisogni di personale, anche in termini di progettazione dei nuovi profili necessario di revisione di quelli esistenti, sia l'esito:

- *non solo della già vista mappatura dei processi produttivi*, della verifica delle competenze necessarie al loro svolgimento, dei ruoli che le combinano, dei profili di ruolo e competenza necessari a coprire questi ruoli, e del confronto tra queste necessità e il personale in forza con le sue competenze attuali (bilancio delle competenze) e programmate (piano della formazione con risultati attesi);

⁴ L'attuazione dell'articolo 6 del d.l. 80/2021 riguarda in prima istanza gli enti dai cinquanta dipendenti in su, mentre gli enti più piccoli sono soggetti alla redazione di un PIAO in parte ridotto e semplificato nei contenuti: i contenuti che sono di interesse per questo studio sono tuttavia comuni a entrambe le tipologie di enti, per cui non si scende nel dettaglio della distinzione.

- *ma anche della stima dell'impatto che sui fabbisogni potranno avere le modifiche organizzative e funzionali in corso e pianificate*, a loro volta descritte nella sezione strategica del PIAO (ad esempio legate alla digitalizzazione dei processi, alla riduzione del numero degli addetti e/o individuazione di addetti con competenze diversamente qualificate, alle esternalizzazioni / internalizzazioni, al potenziamento / dismissione di servizi / attività / funzioni, o ad altri fattori interni o esterni che richiedono una discontinuità in termini di profili necessari).

Tutti questi elementi da tenere in simultanea e coordinata considerazione rendono indubbiamente molto complessa e articolata la procedura da svolgere per fare emergere le caratteristiche e i numeri dei profili necessari. In ogni caso, la complessità di questa procedura e delle relazioni organizzative che presuppone sembra essere difficilmente gestibile se l'ente non è dotato di personale e di strumenti informativi e di elaborazione (in primis *software gestionali*) dedicati al coordinamento, al controllo-guida e alla direzione generale. Questo sembra valere se si vogliono attuare pienamente gli obiettivi che questa "macchina", in costante funzionamento, vorrebbe proporsi (e che da questo punto di vista non è meno complessa per gli enti con meno di cinquanta dipendenti: si veda l'articolo 6 del DM 132/2022). Nel paragrafo 11.2 descriveremo il flusso della procedura che, partendo dai fabbisogni segnalati dai dirigenti / responsabili di servizio, arriva - per mezzo dell'elaborazione del PIAO - a identificare i reali fabbisogni dell'ente in termini di profili di cui dotarsi e di risorse umane da assumere.