



WEBINAR
IL CONTRATTO DI LAVORO 2019-2021 PER LE FUNZIONI LOCALI
Roma, martedì 13 dicembre (10.30 – 13.00)

Il PIAO per il riassetto organizzativo delle Province e la gestione delle risorse per il personale

Carlo Rapicavoli (Direttore generale Provincia di Treviso e UPI Veneto)

Premessa

Il Piano integrato delle attività e organizzazione (PIAO), introdotto dall'art. 6 del D. Lgs n. 80/2021, e attuato dal D.P.R. n. 24.6.2022 n. 81, assorbe molti dei Piani triennali che le Province erano tenute a predisporre con aggiornamento annuale, quali:

- Piano dei fabbisogni del personale e Piano delle azioni concrete (PFP e PAC)
- Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio (PRSD);
- Piano della performance (PdP);
- Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza (PtPCT);
- Piano organizzativo per il lavoro agile (POLA);
- Piano delle azioni positive (PAP).

E' stato poi adottato il D.M. 30.6.2022, n. 132 che definisce il contenuto del PIAO, in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria che ne costituiscono il necessario presupposto strategico ed operativo. Contestualmente il legislatore ha abrogato la disposizione che prevedeva l'unificazione al PEG del piano degli obiettivi e del piano performance.

Il PIAO ha come obiettivo quello di *“assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso”*.

Le finalità del PIAO sono, dunque, in sintesi:

- consentire un maggior coordinamento dell'attività programmatoria delle pubbliche amministrazioni e una sua semplificazione;
- assicurare una migliore qualità e trasparenza dell'attività amministrativa e dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Per l'anno in corso il PIAO assume una valenza “sperimentale”, mentre per la programmazione triennale 2023/2025 dovrà essere adottato entro il 31 gennaio 2023.

Ai sensi dell'art. 8, comma 2 del Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione 30 giugno 2022, in ogni caso di **differimento del termine** previsto a legislazione vigente **per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine del 31 gennaio** di ogni anno, è **differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci**.



Il “valore pubblico”

Affinché il ruolo della Provincia possa realizzare **un reale valore pubblico territoriale** orientato a soddisfare i bisogni espressi dalle persone e dalle comunità locali provinciali, è necessario condividere, all'interno di ciascun Ente e in particolare tra gli organi di governo e le figure apicali e di direzione e coordinamento, una visione strategica per definire gli obiettivi generali e specifici, l'organizzazione, i processi e le attività, i percorsi di reclutamento e di formazione delle risorse umane, le risorse finanziarie e strumentali.

Il concetto di valore pubblico si rinviene nel nuovo modo di concepire i percorsi di miglioramento delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, delle loro performance.

Infatti, un concetto che ha un'amministrazione pubblica in cui tutte le unità organizzative riescano a raggiungere le performance organizzative in modo eccellente erogando servizi di qualità (*output*), grazie ai contributi individuali (*input*) da parte dei propri dirigenti e dipendenti, avrà una maggiore probabilità di aiutare a conseguire le performance istituzionali indicate nel programma amministrativo.

Ma questa eccellenza sarebbe totalmente sterile laddove l'ente non riuscisse a creare “Valore Pubblico”, ossia ad aumentare il benessere reale della collettività amministrata (*outcome*), e non sarebbe comunque riproducibile laddove l'ente non riuscisse a salvaguardare le proprie condizioni di sopravvivenza e sviluppo.

Per valore pubblico deve intendersi il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità amministrata, perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente facendo leva sulla riscoperta del suo vero patrimonio, ovvero i valori intangibili quali, ad esempio, la capacità organizzativa, le competenze delle sue risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il proprio territorio e di dare risposte adeguate, la tensione continua verso l'innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte e non può prescindere da una rilevazione reale della realtà amministrata.

Il Valore pubblico territoriale diventa dunque un elemento centrale del PIAO. In questa parte potranno trovare spazio la soddisfazione dei bisogni espressi dalle persone che vivono nei territori e dalle comunità locali e le performance delle pubbliche amministrazioni locali nel contesto di riferimento (su diverse tematiche, come il PNRR, la digitalizzazione, la formazione del personale, le misure di prevenzione della corruzione, la programmazione strategica...).

Il PIAO, pertanto, non è uno strumento rigido, ma deve adattarsi alle varie realtà ed essere modificato in base alle esigenze concrete, anche in considerazione della collaborazione che si costruisce tra le Province, i Comuni e gli altri enti locali del territorio.

IL PIAO NELLE PROVINCE

Fino a quando non si raggiungerà finalmente l'obiettivo del superamento della Legge Delrio, la programmazione nelle Province non può non risentire degli effetti e delle conseguenze dell'attuale ordinamento.

Innanzitutto l'assenza di un “programma politico-amministrativo di mandato” che dovrebbe costituire la premessa essenziale per costruire tutti i documenti di programmazione.



Lo “scollamento” tra il mandato del Presidente e quello del Consiglio Provinciale, l’assenza di una maggioranza politica che definisce gli obiettivi politico-amministrativi rappresentano certamente un limite, ma non devono fare venir meno la capacità di visione dell’Ente, anche nella prospettiva di riforma.

Al contrario bisogna cogliere l’occasione per ridefinire, superando la precedente prospettiva dei piani di riassetto organizzativo, un Piano integrato di attività e organizzazione che sia orientato a costruire il nuovo ruolo della Provincia, quale ente esponenziale della comunità locale, che esercita funzioni di area vasta per semplificare il governo locale e rilanciare gli investimenti nei territori, anche a supporto dei Comuni e degli enti locali, in particolare di piccole e medie dimensioni.

Alla base del PIAO della Provincia c’è bisogno di una visione e di una strategia condivisa tra la politica e l’amministrazione per definire obiettivi che facciano fare un salto di qualità all’azione amministrativa e pongano la Provincia come istituzione locale che raccoglie ed elabora i dati del valore pubblico prodotto dal sistema di governo locale, attraverso il monitoraggio previsto dalla disciplina sul PIAO.

Le figure apicali delle amministrazioni provinciali, segretari e direttori generali, sulla base degli indirizzi definiti dalla politica nei documenti di programmazione finanziaria, devono individuare nel PIAO insieme ai dirigenti e ai responsabili dei servizi l’organizzazione, i processi, i percorsi di reclutamento e formazione del personale, le risorse finanziarie e strumentali per rispondere meglio ai bisogni della comunità rappresentata.

La Provincia a partire dalle sue funzioni di programmazione e di area vasta ha un ruolo di supporto per i Comuni e può condividere un lavoro assieme agli enti locali del territorio attraverso il supporto all’adozione dei PIAO e il loro monitoraggio in forma associata, in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblee provinciali dei Sindaci.

Organizzazione e capitale umano

L’art. 4, comma 1, lettera a), del D. M. 30 giugno 2022 stabilisce che nel PIAO deve essere illustrato il modello organizzativo adottato dall’Amministrazione, e come questo sia funzionale alla realizzazione degli obiettivi di valore pubblico.

L’Amministrazione deve dunque provvedere a presentare il modello organizzativo adottato indicando:

- 1) organigramma;
- 2) livelli di responsabilità organizzativa, numero di Dirigenti e numero di Posizioni Organizzative, sulla base di quattro dimensioni:
 - a) inquadramento contrattuale (o categorie);
 - b) profilo professionale (possibilmente non ingessato sulle declaratorie da CCNL);
 - c) competenze tecniche;
 - d) competenze trasversali.
- 3) ampiezza media delle unità organizzative in termini di numero di dipendenti in servizio;
- 4) altre eventuali specificità del modello organizzativo, nonché gli eventuali interventi e le azioni necessarie per assicurare la sua coerenza rispetto agli obiettivi di valore pubblico identificati.



Programmazione Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale

La redazione del PIAO, oltre ad essere vista come necessario adempimento, va colta come un'opportunità per proseguire nell'azione "culturale" di costruzione della Provincia, come Ente dotato di professionalità elevate, capace di rappresentare ed attuare investimenti e servizi per il territorio ed essere punto di riferimento per i Comuni.

Secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lettera c), del D. M. 30 giugno 2022, ciascuna amministrazione deve indicare:

Stato di fatto

La programmazione non può che partire dalla consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di adozione del Piano, suddiviso per inquadramento professionale; alla consistenza in termini quantitativi è accompagnata la descrizione del personale in servizio suddiviso in relazione ai profili professionali presenti nonché la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente.

Assunzioni

Partendo dalla capacità assunzionale dell'amministrazione, calcolata sulla base dei vigenti vincoli di spesa, va elaborata la programmazione strategica delle risorse umane.

Sugli aspetti finanziari e sull'applicazione del DM sulle assunzioni si soffermerà il collega Guizzardi.

Il piano triennale del fabbisogno si inserisce a valle dell'attività di programmazione complessivamente intesa e, coerentemente ad essa, è finalizzato al miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese. Attraverso la giusta allocazione delle persone e delle relative competenze professionali che servono all'amministrazione si può ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e si perseguono al meglio gli obiettivi di valore pubblico e di performance in termini di migliori servizi alla collettività. La programmazione e la definizione del proprio bisogno di risorse umane, in correlazione con i risultati da raggiungere, in termini di prodotti, servizi, nonché di cambiamento dei modelli organizzativi, permette di distribuire la capacità assunzionale in base alle priorità strategiche.

Non possiamo perdere di vista l'obiettivo di costruzione della "nuova" Provincia, nella prospettiva di riforma annunciata dal Governo e che auspicabilmente potrebbe trovare finalmente attuazione nei prossimi mesi.

Le scelte compiute nella programmazione delle assunzioni non possono che essere coerenti con gli obiettivi strategici e con la visione della missione della Provincia.

Senza alcuna pretesa di esaustività, appare necessario confrontarsi per costruire un piano dei fabbisogni che soddisfi alcuni requisiti essenziali:

LA SPECIALIZZAZIONE

Risulta di particolare importanza disporre di figure specialistiche in alcuni ambiti di attività, sia per assicurare il corretto e qualificato esercizio delle funzioni fondamentali (es. in



materia ambientale o nella gestione della stazione unica appaltante) sia per garantire stabilità e certezza nella gestione e direzione di attività strategiche per l'ente (la direzione finanziaria, l'avvocatura, la SUA, la gestione del personale e i concorsi unici provinciali, ecc.).

La Provincia deve sempre più caratterizzarsi per le competenze professionali per le proprie funzioni e per i servizi al territorio e ai Comuni, rafforzandosi come punto di riferimento essenziale soprattutto per gli Enti di minore dimensione.

LA VALORIZZAZIONE DELLE PROFESSIONALITÀ PRESENTI

Vanno adottate tutte le misure possibili per garantire all'Ente di potersi avvalere delle professionalità presenti nei vari Settori, valorizzandone il ruolo, riattivando i necessari percorsi di formazione e qualificazione, fortemente ridimensionati negli ultimi anni per l'indisponibilità di risorse, attuando i percorsi contrattualmente previsti per le progressioni di carriera.

Si tratta di percorsi necessari per consentire il necessario affiancamento e trasferimento delle competenze e delle esperienze ai nuovi assunti, che devono trovare accoglienza ed efficace inserimento nella struttura organizzativa, valorizzando al meglio le nuove conoscenze, soprattutto nell'ambito dell'innovazione digitale, senza tralasciare l'esperienza e la "memoria storica" del personale da tempo in servizio presso gli Enti.

LA TRASVERSALITÀ DELLE COMPETENZE PROFESSIONALI

In un contesto di progressiva riduzione di organico e di innalzamento dell'età media anagrafica dei dipendenti, oltre alla pianificazione del ricambio generazionale delle professionalità prima indicato, è imprescindibile valorizzare un approccio trasversale delle competenze al fine di perseguire un duplice obiettivo: assicurare strategie motivazionali diverse da quelle monetarie, e garantire il livello ottimale dell'azione amministrativa e dei servizi. A tal fine si rende necessario promuovere progetti finalizzati alla mappatura delle competenze professionali, che possa tradursi nella revisione del contenuto dei profili professionali.

FORMAZIONE DEL PERSONALE

Il buon funzionamento dell'Amministrazione, il successo delle politiche e delle iniziative promosse nonché il costante miglioramento dei servizi offerti a cittadini ed imprese dipendono, in larga misura, dal personale che opera all'interno dell'organizzazione: le risorse umane costituiscono infatti il vero motore dei processi dell'Ente.

La Pubblica Amministrazione è oggi chiamata a confrontarsi con le sfide di una sempre maggiore complessità di gestione dei processi e la contestuale necessità di favorire e semplificare la partecipazione dei cittadini alla vita dell'Ente. Lo stesso DFP ha osservato che, se nel passato il contenimento degli organici ha ottenuto i risultati richiesti dalle esigenze di equilibrio di finanza pubblica in termini di contrazione della spesa, essa di contro ha provocato *"un indebolimento del capitale umano della P.A.: il contenimento infatti è stato ottenuto mediante "vincoli lineari" sul turn over, che hanno operato indipendentemente dai fabbisogni, con conseguenze quali: aumento dell'età media, incremento del digital divide, obsolescenza delle professioni"*.

Per poter essere a pieno titolo un attore di questa fase di cambiamento, è necessario che la Provincia abbia tra i propri obiettivi quello di divenire una *learning organisation*, ovvero



un'organizzazione che apprende, dove l'apprendimento diventa parte integrante dei processi organizzativi. La formazione, l'aggiornamento continuo delle conoscenze, l'implementazione delle competenze delle risorse umane svolgono una duplice funzione strategica: da un lato garantiscono l'arricchimento professionale del personale dipendente, stimolandone la motivazione, dall'altro il miglioramento continuo dei processi interni e, di conseguenza, della qualità dei servizi resi alla collettività.

Di fondamentale importanza anche la definizione di percorsi formativi di “ingresso” per i nuovi assunti, che potrebbero rivelarsi necessari sulla base degli esiti delle procedure di concorso che non sempre riescono ad assicurare la migliore selezione possibile.

ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO AGILE

L'art. 4, comma 1, lettera b), del D. M. 30 giugno 2022 stabilisce infine che devono essere indicati, in coerenza con la definizione degli istituti del lavoro agile stabiliti dalla Contrattazione collettiva nazionale, la strategia e gli obiettivi di sviluppo di modelli di organizzazione del lavoro, anche da remoto, adottati dall'amministrazione.

CONCLUSIONI

In conclusione, il PIAO per le Province può rappresentare uno strumento innovativo se viene utilizzato per mettere al centro dell'azione amministrativa della Province, dei Comuni e degli enti locali le persone che vivono sul territorio, per misurare le ricadute positive delle scelte effettuate dall'amministrazione sulla comunità, anche attraverso un approccio partecipativo lungo tutto il ciclo della performance, dalla programmazione fino alla valutazione dei risultati.