

# PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

## DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

DECRETO 8 maggio 2018

Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche. (18A05008)

(GU n.173 del 27-7-2018)

IL MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

Visto il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74;

Visto il decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75;

Visti, in particolare, l'art. 6 del predetto decreto legislativo n. 165 del 2001 in materia di «Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale» e l'art. 6-ter del medesimo decreto legislativo rubricato «Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale»;

Visto il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e in particolare quanto previsto dall'art. 2, comma 10-bis;

Visti i provvedimenti di adozione, secondo i rispettivi ordinamenti, delle dotazioni organiche vigenti delle amministrazioni pubbliche;

Viste le disposizioni in materia di regime delle assunzioni delle pubbliche amministrazione e di vincoli alla spesa di personale;

Acquisita, con riguardo alle regioni, agli enti regionali, al sistema sanitario nazionale e agli enti locali, l'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 13, in data 19 aprile 2018;

Di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

Di concerto con il Ministro della salute, con riguardo alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale;

Decreta:

Art. 1

Finalita'

1. Il presente decreto definisce, ai sensi dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come inserito dall'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 le allegate linee di indirizzo, che ne costituiscono parte integrante, volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale.

Art. 2

Efficacia e divieto di assunzione

1. Le linee di indirizzo allegate entrano in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Il presente decreto, previa registrazione da parte della Corte dei conti, sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 8 maggio 2018

Il Ministro per la semplificazione  
e la pubblica amministrazione  
Madia

Il Ministro dell'economia  
e delle finanze  
Padoan

Il Ministro della salute  
Lorenzin

Registrato alla Corte dei conti il 9 luglio 2018  
Ufficio controllo atti P.C.M. Ministeri giustizia e affari esteri,  
reg.ne succ. n. 1477

#### LINEE DI INDIRIZZO PER LA PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DEI FABBISOGNI DI PERSONALE DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

##### 1. PREMESSA

##### 2. I PIANI DEI FABBISOGNI DI PERSONALE (PTFP)

###### 2.1 IL SUPERAMENTO DELLA DOTAZIONE ORGANICA

###### 2.2 GARANZIA DEGLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA: VINCOLI FINANZIARI

###### 2.3 SANZIONI

##### 3. LA REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

##### 4. L'IMPIEGO OTTIMALE DELLE RISORSE

##### 5. I PROFILI PROFESSIONALI

##### 6. EVOLUZIONI SUCCESSIVE

##### 7. AZIENDE ED ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

###### 7.1 VALUTAZIONI ORGANIZZATIVE

###### 7.2 PIANI TRIENNALI DEL FABBISOGNO

###### 7.3 LA DOTAZIONE ORGANICA PER GLI ENTI DEL SSN

##### 1. Premessa

"Articoli 6 e 6-ter del d.lgs. 165/2001"

Le presenti linee di indirizzo sono volte ad orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei propri piani dei fabbisogni di personale, secondo le previsioni degli articoli 6 e 6-ter del decreto legislativo n. 165/2001, come novellati dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 75 del 2017.

"Nuova metodologia nella definizione dei piani di fabbisogno"

Le novità introdotte dal citato decreto legislativo n. 75 del 2017 sono finalizzate a mutare la logica e la metodologia che le amministrazioni devono seguire nell'organizzazione e nella definizione del proprio fabbisogno di personale.

"I piani dei fabbisogni devono essere coerenti con la programmazione generale"

Il piano triennale del fabbisogno deve essere definito in coerenza e a valle dell'attività di programmazione complessivamente intesa che, oltre ad essere necessaria in ragione delle prescrizioni di legge, è:

- alla base delle regole costituzionali di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

- strumento imprescindibile di un apparato/organizzazione chiamato a garantire, come corollario del generale vincolo di perseguimento dell'interesse pubblico, il miglioramento della qualità dei servizi

offerti ai cittadini ed alle imprese.

"La giusta scelta delle competenze professionali e' il presupposto per meglio perseguire gli obiettivi di performance organizzativa"

La giusta scelta delle professioni e delle relative competenze professionali che servono alle amministrazioni pubbliche e l'attenta ponderazione che gli organi competenti sono chiamati a prestare nell'individuazione della forza lavoro e nella definizione delle risorse umane necessarie, appaiono un presupposto indispensabile per ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e per meglio perseguire gli obiettivi di performance organizzativa e di erogazione di migliori servizi alla collettività'.

"Il piano dei fabbisogni deve essere coerente con il ciclo della performance"

Ne deriva che, così' come il ciclo di gestione della performance, declinato nelle sue fasi dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009, deve svilupparsi in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, il piano triennale dei fabbisogni di personale deve svilupparsi, nel rispetto dei vincoli finanziari, in armonia con gli obiettivi definiti nel ciclo della performance, che a loro volta sono articolati, ai sensi dell'articolo 5, comma 01, del decreto legislativo n. 150 del 2009 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.

"Fabbisogni prioritari ed emergenti/professionalità' infungibili e nuove competenze"

Quanto sopra implica, altresì', che e' fondamentale definire fabbisogni prioritari o emergenti in relazione alle politiche di governo, 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.

"Privilegiare il potenziamento delle funzioni istituzionali piuttosto che di quelle di supporto"

Logica deduzione di quanto detto e' utilizzare, nella redazione del PTFP, criteri che meglio indirizzino l'approvvigionamento e la distribuzione di personale, in quest'ultimo caso ricorrendo anche a forme di riconversione professionale volte a privilegiare il potenziamento delle funzioni istituzionali e di core business piuttosto che di quelle di supporto o di back office.

"Gli standard di personale" "Parametri ed indicatori fondati sull'analisi dei processi o di benchmarking"

Tale processo di indirizzo organizzativo, volto a programmare e definire il proprio bisogno di risorse umane, in correlazione con i risultati da raggiungere, in termini di prodotti, servizi, nonché' di cambiamento dei modelli organizzativi, e' preceduto da un'analisi degli input della produzione, fondata su metodologie di standardizzazione dei bisogni, quantitativi e qualitativi, valutando opportunamente le professionalità' presenti e quelle mancanti e contemplando, all'occorrenza, ipotesi di conversione professionale. Tale analisi deve passare anche dalla previa individuazione di indicatori e parametri che, partendo da informazioni in possesso o acquisite dalle previste banche dati con metodi ragionati e sistematizzati, consentano di ottimizzare e razionalizzare quantitativamente e qualitativamente i propri fabbisogni, sviluppando analisi sui processi da gestire, nonché' sul confronto tra attività', settori di attività', tipologie di amministrazioni omogenee o assimilabili, al fine di definire modelli standard di fabbisogno di personale.

"Lo sviluppo del Sistema informativo del personale come cruscotto decisionale per le politiche di assunzione definite dal Governo"

L'articolo 6-ter del d.lgs. 165/2001, prevede che le presenti linee di indirizzo siano definite anche sulla base delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale di cui all'articolo

60 del d.lgs. 165/2001 (SICO).

Considerato che le modalita' 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, nonche' i dati correlati ai fabbisogni, sono in corso di implementazione, le presenti linee di indirizzo mirano, in questa prima fase, ad introdurre 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 di cui all'articolo 60 del d.lgs. 165/2001 (SICO), garantendo la massima semplificazione degli adempimenti procedurali degli uffici coinvolti nell'acquisizione dei dati.

In attesa delle informazioni suddette, le innovazioni introdotte dal d.lgs. 75/2017 potranno trovare applicazione in chiave sperimentale, anche al fine di pervenire alla messa a regime del sistema sulla base della condivisione delle metodologie con i vari settori, nel rispetto dei rispettivi ordinamenti.

In aggiunta si evidenzia che il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto, con l'Aran, un'attivita' che si e' conclusa con due rapporti finali: "Modelli di analisi e di gestione dei fabbisogni di personale nelle amministrazioni pubbliche" e "Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA" che contengono utili elementi in materia di sviluppo dei fabbisogni a cui le amministrazioni possono ispirarsi e di cui si terra' conto anche in sede di implementazione del sistema informativo del personale di cui all'articolo 60 del d.lgs. 165/2001 (SICO).

"Complementarieta' delle linee di indirizzo in tema di fabbisogni con le linee guida di indirizzo in tema di reclutamento"

E' fondamentale, infine, sottolineare che le presenti linee di indirizzo sono complementari a quelle previste dall'articolo 35, comma 5.2, del d.lgs. 165/2001, sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale. La programmazione del fabbisogno, infatti, trova il suo naturale sbocco nel reclutamento effettivo della forza lavoro. Ed e' evidente che anche le regole del reclutamento debbano rinnovarsi e perfezionarsi soprattutto quando siano state individuate nuove professioni e relative competenze professionali da mettere al servizio delle pubbliche amministrazioni.

"Valorizzare, nel reclutamento delle risorse, le competenze e le attitudini richieste piuttosto che le conoscenze"

Le innovazioni che il predetto d.lgs. 75/2017 reca su tale fronte consentono, infatti, di coniugare una piu' ragionata determinazione dei fabbisogni con modalita' di reclutamento volte a soddisfare tali fabbisogni e percio' sviluppate secondo strategie, processi di selezione e bacino di reclutamento che privilegino l'individuazione di figure e competenze professionali idonee ad una pubblica amministrazione moderna, nel rispetto dei principi di merito, trasparenza ed imparzialita', focalizzando l'attenzione sull'introduzione di strumenti volti a valorizzare le attitudini e le abilita' richieste per lo svolgimento delle attivita' e delle responsabilita' da affidare, in aggiunta alle conoscenze. Valorizzare, nel reclutamento delle risorse, le competenze e le attitudini richieste piuttosto che le conoscenze.

"Rafforzare la dimensione valoriale delle finalita' pubbliche"

Infine la pianificazione dei fabbisogni di personale, in quanto processo tra i piu' strategici e rilevanti della gestione delle risorse, deve essere anche pienamente coerente, oltre che con i principi generali di legalita', con la disciplina in materia di anticorruzione, e tenere conto che, nella programmazione e nell'esecuzione delle procedure di reclutamento delle risorse, occorre applicare la normativa e le migliori pratiche connesse con la prevenzione della corruzione.

"Natura delle linee guida"

Le presenti linee guida, adottate con decreti di natura non regolamentare ai sensi dell'articolo 6-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, definiscono una metodologia operativa di

orientamento che le amministrazioni adatteranno, in sede applicativa, al contesto ordinamentale delineato dalla disciplina di settore. Gli enti territoriali opereranno, altresì, nell'ambito dell'autonomia organizzativa ad essi riconosciuta dalle fonti normative, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

## 2. I piani dei fabbisogni di personale (PTFP)

"La disciplina dei piani triennali dei fabbisogni (PTFP)"

Le presenti linee guida sono definite per la predisposizione dei piani triennali dei fabbisogni (PTFP) di personale delle pubbliche amministrazioni, nell'ottica di coniugare l'ottimale impiego delle risorse pubbliche disponibili e gli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini e di assicurare, da parte delle amministrazioni destinatarie, il rispetto degli equilibri di finanza pubblica.

Il concetto di fabbisogno di personale implica un'attività di analisi ed una rappresentazione delle esigenze sotto un duplice profilo:

- quantitativo: riferito alla consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla mission dell'amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Sotto questo aspetto rileva anche la necessità di individuare parametri che consentano di definire un fabbisogno standard per attività omogenee o per processi da gestire.

- qualitativo: riferito alle tipologie di professioni e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione stessa, anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e degli obiettivi da realizzare.

Con riferimento al profilo quantitativo, l'analisi dei fabbisogni può essere supportata da alcuni metodi:

- analisi basate su fabbisogni standard definiti a livello territoriale (più adatta ad amministrazioni che hanno una consistente presenza di personale sul territorio);
- analisi basate su fabbisogni standard definiti a livello di funzioni omogenee (più adatta ad amministrazioni che non operano su un territorio);
- analisi predittive sulle cessazioni di personale.

Con riferimento al profilo qualitativo, per definire il fabbisogno di persone all'interno del piano si propone, in prima battuta, uno schema di riferimento che sarà implementato sul SICO, che potrà nel tempo ulteriormente affinarsi e precisarsi anche sulla base delle sollecitazioni che arriveranno dalle amministrazioni. È uno schema orientativo per introdurre alcuni primi elementi di standardizzazione. Sulla base di tale schema l'amministrazione potrà definire una tabella dei fabbisogni articolata su:

a) quali processi, funzioni o attività necessitano di personale (es: Risorse Umane, Sistemi informativi, Processi core dell'amministrazione, Sedi territoriali);

b) quali professioni servono, ricorrendo ad una tassonomia standard semplificata;

Questo schema è un primo passo verso la standardizzazione dei piani dei fabbisogni, condizione necessaria per pervenire ad un sistema informativo, del lavoro pubblico, che si pone al di sopra delle specifiche configurazioni organizzative delle amministrazioni e delle specifiche definizioni giuridico-contrattuali dei profili di ciascuna amministrazione.

In sede di elaborazione dei piani i profili quantitativi e qualitativi devono, pertanto, convivere ritenendo che, soprattutto in ragione dei vincoli finanziari esterni che incidono sulla quantificazione del fabbisogno, le scelte qualitative diventano determinanti al fine dell'ottimale utilizzo delle risorse tanto finanziarie quanto umane.

"Il PTFP è adottato dall'organo competente all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico e approvato secondo i rispettivi ordinamenti"

Il PTFP si configura come un atto di programmazione che deve essere adottato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni

di indirizzo politico-amministrativo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, dell'articolo 14, comma 1, dello stesso decreto. Le amministrazioni di cui all'articolo 35, comma 4, del d.lgs. 165/2001 dovrebbero adottare il loro piano, preferibilmente, entro il 15 novembre di ciascun anno anche al fine di poter avviare le relative procedure di autorizzazione connesse con il reclutamento.

Più precisamente l'articolo 6, comma 4, del d.lgs. 165/2001 stabilisce che per le altre amministrazioni pubbliche, diverse da quelle statali che hanno una distinta disciplina più avanti richiamata, il piano triennale dei fabbisogni è adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 6 predetto ed è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Restano, pertanto, invariate le procedure di approvazione previste dalla legge e dalle fonti secondarie, nonché la specifica normativa di settore.

"Le proposte della dirigenza apicale"

Si ricorda che l'articolo 16, comma 1, lettera a-bis, del d.lgs. 165/2001, dispone che i dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, "propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4". Si ritiene fondamentale, anche sotto questo aspetto, il ruolo determinante e propulsivo che può essere svolto dalla dirigenza apicale nella gestione manageriale delle risorse e soprattutto nella capacità di centrare il reale fabbisogno professionale, sul piano quantitativo e qualitativo. La dirigenza tutta, e quella apicale in particolare, deve perseguire l'obiettivo di realizzare un'amministrazione moderna che, in ragione del limitato ricambio generazionale, sia capace di pianificare il reclutamento non secondo criteri meramente sostitutivi, di vacanze da coprire, ma in coerenza con le necessità reali, attuali e all'occorrenza future, nonché con le presenti linee di indirizzo.

"La sinergia tra vertice politico e dirigenza"

Queste linee di indirizzo tendono dunque a favorire cambiamenti organizzativi che superino i modelli di fabbisogno fondati sulle logiche delle dotazioni organiche storicizzate, a loro volta discendenti dalle rilevazioni di carichi di lavoro superate sul piano dell'evoluzione normativa e dell'organizzazione del lavoro e delle professioni.

"Eventuali linee di indirizzo specifiche del vertice politico"

Resta ferma la facoltà di integrazione delle presenti linee di indirizzo da parte del vertice politico, in relazione alle specificità di ciascuna amministrazione ed ai rispettivi ordinamenti.

"Visione triennale del PTFP e cadenza annuale"

Il PTFP si sviluppa, come previsto dall'articolo 6 citato, in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente con la conseguenza che di anno in anno può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale. L'eventuale modifica in corso di anno del PTFP è consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e deve essere in ogni caso adeguatamente motivata. Resta ferma la necessità del rispetto delle procedure e dei criteri previsti, nonché delle presenti linee di indirizzo.

"Controlli preventivi"

Il piano è sottoposto ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti anche al fine di verificare la coerenza con i vincoli di finanza pubblica.

"Informativa sindacale"

L'adozione del PTFP è sottoposta alla preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali (articolo 6, comma 1, del d.lgs. 165/2001).

"Pubblicità e trasparenza"

Infine, si richiama l'articolo 16 del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33 rubricato "Obblighi di pubblicazione concernenti la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a

tempo indeterminato". Si ritiene che il PTFP sia oggetto di pubblicazione in quanto contiene pressoché tutte le informazioni richiamate, ai fini della pubblicazione. La comunicazione del PTFP al SICO può rappresentare lo strumento di assolvimento ai predetti obblighi rendendo tale comunicazione visibile in area pubblica.

Con riferimento alle regioni ed agli enti locali, il modello da utilizzare ai fini della comunicazione del piano sarà concordato con i relativi interlocutori istituzionali rappresentativi delle autonomie, valutando l'opportunità di differenziarlo in relazione alla diversa dimensione o complessità dell'ente, ferma restando la necessità di indicare comunque gli elementi minimi essenziali ed evitando di richiedere informazioni già presenti sul SICO.

"Il PTFP per le amministrazioni statali è adottato dal Ministro e approvato con DPCM"

Per le amministrazioni statali, l'articolo 6, comma 4, del d.lgs. 165/2001, prevede che il piano, adottato annualmente dall'organo di vertice, è approvato, anche per le finalità connesse con l'autorizzazione a bandire e ad assumere, di cui all'articolo 35, comma 4, del medesimo d.lgs., con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

"Autorizzazione a bandire e ad assumere adottata con DPCM per le amministrazioni centrali"

Secondo quanto previsto dal citato articolo 35, comma 4, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono autorizzati l'avvio delle procedure concorsuali e le relative assunzioni del personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici. Ne consegue, come già detto, che per quanto riguarda le amministrazioni statali con il medesimo DPCM si provvede all'approvazione dei PTFP ed alle conseguenti autorizzazioni a bandire e ad assumere; mentre per le amministrazioni statali ad ordinamento autonomo, per le agenzie e gli enti pubblici non economici, l'approvazione del PTFP avviene secondo i rispettivi ordinamenti e il DPCM dispone solo con riferimento all'autorizzazione ad avviare le procedure concorsuali e le relative assunzioni.

"La comunicazione dei piani"

La comunicazione dei contenuti dei piani del personale al sistema di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001 è effettuata entro trenta giorni dalla loro adozione e, in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.

"Disposizioni speciali"

Ai sensi del comma 5 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, per la Presidenza del Consiglio dei ministri, per il Ministero degli affari esteri, nonché per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore. Restano salve le disposizioni vigenti per la determinazione delle dotazioni organiche del personale degli istituti e scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.

Sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) delle istituzioni scolastiche ed educative statali, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e delle istituzioni universitarie, nonché degli enti pubblici di ricerca di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218.

## 2.1 Il superamento della dotazione organica

"Il PTFP fulcro degli assetti organizzativi, non più la dotazione organica"

L'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo art. 4, del decreto legislativo n. 75 del 2017, introduce elementi significativi tesi a realizzare il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica.

Il termine dotazione organica, nella disciplina precedente, rappresentava il "contenitore" rigido da cui partire per definire il PTFP, nonché per individuare gli assetti organizzativi delle amministrazioni, contenitore che condizionava le scelte sul reclutamento in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali contemplate.

Secondo la nuova formulazione dell'articolo 6, è necessaria una coerenza tra il piano triennale dei fabbisogni e l'organizzazione degli uffici, da formalizzare con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti.

La centralità del PTFP, quale strumento strategico 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, è di tutta evidenza. Il PTFP diventa lo strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione.

"La dotazione organica è un valore finanziario"

"Si sostanzia in una "dotazione" di spesa potenziale"

La nuova visione, introdotta dal d.lgs. 75/2017, di superamento della dotazione organica, si sostanzia, quindi, nel fatto che tale strumento, solitamente cristallizzato in un atto sottoposto ad iter complesso per l'adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il PTFP.

Per le amministrazioni centrali la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal PTFP. Essa, di fatto, individua la "dotazione" di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente.

Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del PTFP, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Tale rimodulazione individuerà quindi volta per volta la dotazione di personale che l'amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l'applicazione di quelle disposizioni di legge che assumono la dotazione o la pianta organica come parametro di riferimento (vedi, ad esempio, l'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che indica un limite percentuale della dotazione organica ovvero, in senso analogo, l'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000).

Resta poi fermo che, nell'ambito di tale indicatore di spesa potenziale massima, come declinato nell'ambito di una eventuale rimodulazione qualitativa e quantitativa della consistenza di organico, le amministrazioni:

a) potranno coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, verificando l'esistenza di oneri connessi con l'eventuale acquisizione di personale in mobilità e fermi restando gli ulteriori vincoli di spesa dettati dall'ordinamento di settore con riferimento anche alla stipula di contratti a tempo determinato. Nell'ambito delle suddette facoltà di assunzione vanno ricomprese anche quelle previste da disposizioni speciali di legge provviste della relativa copertura finanziaria, nonché l'innalzamento delle facoltà derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 75 del 2017. In questo senso, l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni.

b) dovranno indicare nel PTFP, ai sensi dell'articolo 6, comma 2,

ultimo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

Nel PTFP la dotazione organica va espressa, quindi, in termini finanziari. Partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione, secondo l'ordinamento professionale dell'amministrazione, in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento in relazione alle fasce o posizioni economiche. Resta fermo che, in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'articolo 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni, quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge.

La declinazione delle qualifiche, categorie o aree, distinte per fasce o posizioni economiche, si sposta nell'atto di programmazione del fabbisogno, che è determinato annualmente, con un orizzonte triennale, secondo i criteri di cui alle presenti linee di indirizzo, nel rispetto dei vincoli finanziari di cui meglio si dirà nel paragrafo seguente.

Nel programmare le assunzioni per le professionalità da acquisire sulla base delle facoltà assunzionali vigenti o dei previsti tetti di spesa, occorre verificare se esistono margini di rimodulazione della dotazione organica, da esprimere nel PTFP, nel rispetto del limite finanziario massimo della "dotazione" di spesa potenziale individuato sulla base delle indicazioni sopra riportate.

"Riserva di legge sul numero degli uffici dirigenziali per le amministrazioni centrali"

Resta ferma, per quanto riguarda la dirigenza delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, comprese le agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca, nonché degli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la previsione dell'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, secondo cui il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa. È fatta salva la possibilità di decrementare tale numero, nel qual caso definitivamente, secondo quanto si dirà nel successivo paragrafo per destinare il valore finanziario dei posti dirigenziali a vantaggio della dotazione organica del personale non dirigenziale. Tale possibilità, pur non essendo espressamente prevista dalla norma, può essere dedotta considerando che la riduzione di strutture dirigenziali può essere uno strumento per favorire un più razionale assetto organizzativo, contrariamente all'incremento delle posizioni dirigenziali che necessariamente deve recare, per le amministrazioni interessate, una copertura finanziaria all'interno della legge.

## 2.2 Garanzia degli equilibri di finanza pubblica: vincoli finanziari

"Dati finanziari essenziali dei PTFP"

Al fine di garantire il rispetto degli equilibri di finanza pubblica è necessario richiamare alcune precisazioni contenute nella disciplina dagli articoli 6 e 6-ter del d.lgs 165/2001 in materia di vincoli finanziari.

Nei precedenti paragrafi è stato già sottolineato che è necessario predisporre il PTFP in coerenza con la programmazione finanziaria e di bilancio e, conseguentemente, delle risorse finanziarie a disposizione. La programmazione, pertanto, deve tenere conto dei vincoli connessi con gli stanziamenti di bilancio e di

quelli in materia di spesa del personale e non puo' in ogni caso comportare maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il piano triennale, poi, deve indicare le risorse finanziarie destinate all'attuazione dello stesso, distinguendo, per ogni anno, le risorse quantificate:

- sulla base della spesa per il personale in servizio a tempo indeterminato. In tale voce di spesa va indicata distintamente anche quella sostenuta per il personale in comando, o altro istituto analogo. Cio' in quanto trattasi di personale in servizio, sia pure non di ruolo, per il quale l'amministrazione sostiene l'onere del trattamento economico nei termini previsti dalla normativa vigente. La spesa del personale in part-time e' da considerare in termini di percentuale di prestazione lavorativa solo se il tempo parziale deriva da assunzione. Nel caso in cui derivi da trasformazione del rapporto va indicata sia la spesa effettivamente sostenuta sia quella espandibile in relazione all'eventualita' di un ritorno al tempo pieno;

- sulla base dei possibili costi futuri da sostenere per il personale assegnato in mobilita' temporanea presso altre amministrazioni (in uscita) per valutare gli effetti in caso di rientro;

- con riferimento alle diverse tipologie di lavoro flessibile, nel rispetto della disciplina ordinamentale prevista dagli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonche' le limitazioni di spesa previste dall'art. 9, comma 28<sup>1</sup>, del d.l. 78/2010 e dall'art. 14 del d.l. 66/2014. I rapporti di lavoro flessibile vanno rappresentati in quanto incidono sulla spesa di personale pur non determinando riflessi definitivi sul PTFP;

- con riferimento ai risparmi da cessazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, relativi all'anno precedente, nel rispetto dell'articolo 14, comma 7, del d.l. 95/2012;

- in ragione delle facolta' assunzionali previste a legislazione vigente, tenuto conto, ove previsti, degli ulteriori limiti connessi a tale facolta' con particolare riferimento ad eventuali tetti di spesa del personale;

- necessarie per l'assunzione delle categorie protette, pur considerando che, nei limiti della quota d'obbligo, si svolgono fuori dal budget delle assunzioni;

- connesse ad eventuali procedure di mobilita', nel rispetto del d.P.C.M. 20 dicembre 2014, anche con riferimento all'utilizzo della mobilita' temporanea (acquisizione di personale in comando, fuori ruolo o analoghi istituti).

"Neutralita' finanziaria del PTFP e rispetto del regime delle assunzioni"

Il PTFP deve essere redatto senza maggiori oneri per la finanza pubblica e deve indicare la consistenza, in termini finanziari, della dotazione organica nonche' il valore finanziario dei fabbisogni programmati che non possono superare la "dotazione" di spesa potenziale derivante dall'ultimo atto approvato o i limiti di spesa di personale previsti. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti definiti nel PTFP avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente, nonche', per gli altri istituti o rapporti, nei limiti di spesa di personale previsti e sopra richiamati, nonche' dei relativi stanziamenti di bilancio.

"Conversione di posti dirigenziali in spesa del personale e non viceversa"

Con riferimento alla dotazione organica dirigenziale, fermo restando il vincolo previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del d.l. 95/2012, che non consente di istituire nuovi posti dirigenziali per le amministrazioni centrali, la flessibilita' del PTFP potrebbe consentire di destinare il valore finanziario dei posti di prima fascia e seconda fascia, per aumentare la dotazione organica del personale non dirigenziale e non viceversa.

-----

<sup>1</sup> Rientrano nel tetto di spesa dell'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 i contratti a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, la

somministrazione di lavoro, nonché il lavoro accessorio di cui all'articolo 54-bis, comma 7, del d.l. 50/2017, nel rispetto della disciplina indicata dal predetto comma 28 a cui si rinvia.

## 2.3 Sanzioni

"Obbligo di adozione del PTFP, nel rispetto dei vincoli finanziari"

L'articolo 6, comma 6, del d.lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti indicati nell'articolo non possono assumere nuovo personale. Tale sanzione scatta sia per il mancato rispetto dei vincoli finanziari e la non corretta applicazione delle disposizioni che dettano la disciplina delle assunzioni, sia per l'omessa adozione del PTFP e degli adempimenti previsti dagli articoli 6 e 6-ter, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001. In sede di prima applicazione il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del d.lgs. 165/2001 decorre dal sessantesimo giorno dalla pubblicazione delle presenti linee di indirizzo. Sono fatti salvi, in ogni caso, i piani di fabbisogno già adottati.

La sanzione del divieto di assumere si riflette sulle assunzioni del triennio di riferimento del nuovo piano senza estendersi a quelle disposte o autorizzate per il primo anno del triennio del piano precedente ove le amministrazioni abbiano assolto correttamente a tutti gli adempimenti previsti dalla legge per il piano precedente.

"Mancata adozione del Piano della performance - Divieto di assunzione."

Si ricorda, tra l'altro, che l'articolo 10 del d.lgs. 150/2009 prevede che: "In caso di mancata adozione del Piano della performance (...) l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale". Resta fermo che, ai sensi dell'articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 267 del 2000, per gli enti locali, il piano della performance è unificato nel PEG.

"Norma transitoria nelle more dell'adozione delle linee di indirizzo"

Si richiama, tuttavia, l'articolo 22, comma 1, del d.lgs. 75 del 2015 ed in particolare la seguente previsione "In sede di prima applicazione, il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal presente decreto, si applica a decorrere dal 30 marzo 2018 e comunque solo decorso il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione delle linee di indirizzo di cui al primo periodo". Considerato che le linee di indirizzo allegate entrano in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, la sanzione prevista decorrere dal sessantesimo giorno di pubblicazione del presente decreto.

Le modalità di acquisizione dei dati del personale di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono a tal fine implementate, per la rilevazione relativa all'anno 2018 per consentire l'acquisizione delle informazioni riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni. I competenti uffici del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato predisporranno note tecniche volte a fornire le istruzioni necessarie alla predetta rilevazione che sarà avviata gradualmente e tenendo conto delle specificità di ogni comparto.

## 3. La revisione degli assetti organizzativi

"La revisione degli assetti organizzativi"

L'articolo 6, comma 2, del d.lgs. 165/2001 richiama, tra l'altro, quale principio guida del PTFP, il principio dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche e quello dell'ottimale distribuzione delle risorse umane.

Inoltre, come detto, l'articolo 6, comma 1, del predetto decreto legislativo prevede che l'organizzazione degli uffici, da formalizzare con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, deve essere conforme al piano triennale dei fabbisogni.

Dal combinato disposto delle due previsioni si può dedurre che sarebbe limitativo per le amministrazioni considerare

l'organizzazione come un assetto dato e non revisionabile.

Tra l'altro se si partisse dall'organizzazione come elemento rigido da cui ricavare il PTFP, invertiremmo l'ordine logico richiesto dal legislatore correndo il rischio di non rispettare i principi dell'ottimizzazione delle risorse sopra richiamati e commettendo il vizio metodologico di partire dai posti vacanti per definire il reale fabbisogno piuttosto che ragionare in termini di necessita' effettive.

L'attivita' di programmazione dei fabbisogni deve contemplare, percio', l'eventuale ripensamento, ove necessario, anche degli assetti organizzativi.

"Possibili criteri per la revisione dell'organizzazione"

Il legislatore e' piu' volte intervenuto in materia richiamando criteri basilari con riferimento all'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Tali criteri, desumibili dalle misure gia' previste dall'articolo 2, comma 10, del d.l. 95/2012, valgono ancora oggi e indirizzano le amministrazioni verso la:

a) concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici eliminando eventuali duplicazioni;

b) riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;

c) rideterminazione della rete periferica su base regionale o interregionale;

d) unificazione, anche in sede periferica, delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale e dei servizi comuni;

e) conclusione di appositi accordi tra amministrazioni per l'esercizio unitario delle funzioni di cui alla lettera d), ricorrendo anche a strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica e all'utilizzo congiunto delle risorse umane;

f) tendenziale eliminazione degli incarichi di cui all'articolo 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Quale criterio ulteriore di razionalizzazione, si richiama, ad ogni buon conto, anche l'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ed in particolare la lettera f) con riferimento al dimensionamento del personale utilizzato per funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilita') in misura non superiore al 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto alle predette funzioni che consentano di ridurre il numero in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al raggiungimento del limite predetto. Occorre altresì valutare i vantaggi di efficienza derivanti dalla digitalizzazione dei processi di back-office e di front-office.

Criteri utili, in sede di razionalizzazione degli assetti organizzativi, da mutuare nell'ambito dell'autonomia organizzativa di ciascuna amministrazione, possono essere anche quelli volti allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico.

"Il PTFP deve dare evidenza delle misure di razionalizzazione"

E' auspicabile che il PTFP dia conto di quali azioni le amministrazioni hanno posto in essere, ricorrendo ai criteri sopra richiamati o a quelli piu' coerenti con le proprie specificita', per alleggerire le strutture organizzative, eliminare le duplicazioni e razionalizzare gli assetti.

Non si tralascia di evidenziare che le informazioni che dovranno confluire nel sistema informativo di cui all'articolo 60 del d.lgs. 165/2001 potranno restituire alle amministrazioni, nonche' al Governo, indicatori importanti per la razionalizzazione degli apparati amministrativi.

#### 4. L'impiego ottimale delle risorse

"Principio guida del PTFP: l'ottimale impiego delle risorse"

pubbliche"

L'articolo 6, comma 2, del d.lgs. 165/2001 richiama il principio guida dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche, per meglio perseguire gli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini.

Tale principio deve guidare la fase di analisi preliminare e quella di sintesi finale che conduce alla redazione del PTFP. Nei paragrafi che seguono saranno forniti indirizzi volti a favorire l'ottimale impiego delle risorse pubbliche, tenuto conto di un approccio duplice orientato sia alla quantità, sia alla qualità delle programmazioni del fabbisogno di personale.

"Eventuali soprannumeri o eccedenze"

In sede di stesura del PTFP le amministrazioni pubbliche possono individuare, ai sensi dell'articolo 33 del d.lgs. 165/2001, eventuali situazioni di soprannumero o eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria. Si rinvia, al riguardo, alla circolare n. 4 del 28 aprile 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in materia di "Piani di razionalizzazione degli assetti organizzativi e riduzione della spesa di personale. Dichiarazione di eccedenza e prepensionamento" per le parti compatibili con la normativa vigente che, come noto, non consente più il ricorso alla misura del prepensionamento.

"Principio guida dell'ottimale distribuzione delle risorse umane"

Sempre l'articolo 6, comma 2, afferma un ulteriore principio basilare secondo cui, nell'ambito del PTFP, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2.

E' fondamentale concentrarsi sulla portata della disposizione che contempla diverse strategie che le amministrazioni possono porre in essere.

"Processi di mobilità interna ed esterna"

In primis, con riferimento ai processi di mobilità, occorre fare riferimento tanto alla mobilità interna all'amministrazione, quanto a quella esterna.

Lo strumento della mobilità interna non va sottovalutato laddove le amministrazioni possono, nel rispetto della disciplina legislativa e contrattuale in materia, definire piani di razionalizzazione della distribuzione e allocazione della forza lavoro in relazione agli obiettivi di performance organizzativa. Si richiama quanto già evidenziato nei paragrafi precedenti con riferimento alla riconversione del personale per adibirlo ad attività di front office o di tipo istituzionale ed in generale per rafforzare i settori che presentano tale necessità di potenziamento.

Con riferimento alla mobilità esterna si ricordano le previsioni:

- dell'articolo 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, il quale prevede che, in vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche ovvero nel rispetto della "dotazione" di spesa potenziale;

- dell'articolo 14, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale stabilisce che le cessazioni per i processi di mobilità non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni;

- dell'articolo 30 del d.lgs. 165/2001.

"Le progressioni del personale in servizio"

Il PTFP deve poi indicare, sempre nello spirito del miglior utilizzo delle risorse, eventuali progressioni tra le aree o le categorie rivolte al personale in servizio secondo quanto previsto dall'articolo 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017.

"Reclutamento dall'esterno"

Dopo aver verificato la percorribilità degli interventi di revisione organizzativa, mobilità interna ed esterna, il PTFP indicherà, nel rispetto dei criteri illustrati e del regime delle

assunzioni le scelte da operare con riferimento al reclutamento di nuove personale con le modalita' di cui all'articolo 35 del d.lgs. 165/2001, nonche' con le procedure di reclutamento speciale previste dalla legge tra cui quelle dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 75/2017.

Il PTFP deve indicare le assunzioni a tempo indeterminato previste nel triennio, nonche' ogni forma di ricorso a tipologie di lavoro flessibile nel rispetto della disciplina ordinamentale di cui agli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonche' delle limitazioni di spesa previste dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e dall'art. 14 del d.l. 66/2014 e rimarcando sempre la necessita' di rispettare i vincoli di finanza pubblica previsti di cui occorre dare ogni evidenza possibile nel PTFP.

"Le categorie protette e l'obbligo di assunzione anche in deroga a divieti sanzionatori"

L'articolo 6, comma 2, richiama poi il reclutamento previsto dall'articolo 35, comma 2, del d.lgs. 165/2011. Il richiamo nasce dalla volonta' di garantire il pieno rispetto delle assunzioni obbligatorie di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, nonche' in generale delle categorie protette nel rispetto della normativa prevista in materia di quote d'obbligo. La quota d'obbligo deve essere garantita dalle amministrazioni anche in presenza di eventuali divieti sanzionatori, purché non riconducibili a squilibri di bilancio.

La previsione citata e' in linea con l'articolo 39-bis del d.lgs. 165/2001, inserito dall' art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, che istituisce la "Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilita'" in un'ottica di massima integrazione e tutela della categorie protette.

"Disciplina delle esternalizzazioni"

Nel PTFP occorre, infine, dare puntualmente conto dell'eventuale applicazione dell'articolo 6-bis del d.lgs. 165/2001 in caso di acquisto sul mercato di servizi, originariamente prodotti al proprio interno, al fine di dimostrare le conseguenti economie di gestione e per evidenziare le necessarie misure in materia di personale.

Si ricorda che il comma 2 del predetto articolo 6-bis stabilisce che "Le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilita' del personale."

Si ricorda, infine, il successivo comma 3 che rimette ai collegi dei revisori dei conti e agli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di cui al comma 1 di vigilare sull'applicazione dell'articolo 6-bis, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale.

Un eventuale reinternalizzazione e' subordinata al rispetto della normativa in materia di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni nonche' all'invarianza di oneri per la finanza pubblica.

## 5. I profili professionali

"Confronto con le OO.SS. per l'individuazione dei profili professionali"

Nell'ambito del Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni centrali - triennio 2016-2018, sottoscritto il 12 febbraio 2018, nel quale sono confluiti i precedenti comparti di Ministeri, Agenzie Fiscali, EPNE, Agid, Cnel ed Enac, l'articolo 5 prevede che le amministrazioni del comparto definiscano i profili professionali coerenti con l'ordinamento previsto dal CCNL, con la forma partecipativa del confronto con le OO.SS.. Si rinvia alle disposizioni analoghe previste nelle ipotesi di CCNL dei rispettivi comparti.

"Percorso per una corretta individuazione dei profili professionali necessaria per definire il PTFP"

L'articolo 12, del predetto CCNL del comparto funzioni centrali,

inoltre, prevede l'istituzione di una Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale anche al fine di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi.

Alcuni dei compiti assegnati alla suddetta Commissione paritetica sono qui richiamati come percorso utile alle amministrazioni per definire i rispettivi profili professionali, considerato che la pianificazione di un corretto fabbisogno non può prescindere da una preliminare e congrua individuazione dei profili professionali necessari.

Ciascuna amministrazione dovrebbe, in sede di disciplina del proprio ordinamento professionale, tenere conto di:

- possibilità di raffronto con gli ordinamenti professionali vigenti in altri settori pubblici e privati o in altre pubbliche amministrazioni dei Paesi europei, nel rispetto della normativa contrattuale del comparto;

- efficacia ed appropriatezza dei propri profili professionali con riferimento all'organizzazione del lavoro, alle funzioni e alla struttura della propria amministrazione, nell'ottica di bilanciare l'esigenza di convergenza con quella di valorizzare le proprie specificità;

- declaratorie di area o categoria, in relazione ai cambiamenti dei processi lavorativi, indotti dalle innovazioni di servizio o processo e dalle nuove tecnologie, ed alle conseguenti esigenze di fungibilità delle prestazioni e di valorizzazione delle competenze professionali. Si considerino ad esempio i fabbisogni di nuove professioni e competenze professionali necessari per l'implementazione d'innovazioni legislative o di policy, che hanno impatto su gran parte delle pubbliche amministrazioni quali: il CAD e il Piano Triennale per l'informatizzazione delle PA (gestore di progetto/project manager; gestore della sicurezza ICT/ICT security manager; progettista di esperienza utente/user experience designer; esperto di dati/data scientist); il codice degli appalti e la nuova politica delle infrastrutture (gestore di progetto complesso; gestore di rete); la politica di coesione e la gestione dei fondi SIE (gestore di programma/program manager; gestore di progetto/ project manager/gestore del rischio/risk manager; specialista di appalti, di aiuti di stato, di normativa comunitaria, di contabilità e finanza);

- contenuti dei profili professionali in relazione ai nuovi modelli organizzativi;

- possibilità di rappresentare e definire in modo innovativo i contenuti professionali, di individuare nuove figure o di pervenire alla definizione di figure polivalenti, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo e di incentivare comportamenti innovativi.

"L'analisi delle figure professionali"

Le amministrazioni dovranno, quindi, individuare i profili professionali in coerenza con le funzioni (missioni) che sono chiamati a svolgere, della struttura organizzativa, dei processi e, non da ultimo, delle relazioni interne ed esterne e del codice etico e comportamentale.

I profili professionali dovranno tenere conto del grado di responsabilità connesso a ciascuna posizione e, quindi, del posizionamento all'interno dell'organizzazione, delle relazioni richieste, delle attività da svolgere, degli strumenti da utilizzare (job description). Occorre, poi, definire le competenze richieste per ciascun profilo professionale in relazione alle conoscenze, alle capacità e alle caratteristiche comportamentali.

La corretta individuazione dei profili professionali consente, poi, nella fase del reclutamento, di avere migliori strumenti per selezionare le risorse umane adeguate e per meglio finalizzare la scelta dei candidati.

Si rimarca, quindi, il principio di definire un ordinamento professionale coerente con i principi di efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, tenendo, altresì, conto delle esigenze di flessibilità e di priorità derivanti dalla catena degli obiettivi, da quelli nazionali a quelli strategici ed operativi, individuando, ove necessario, nuove figure e competenze

professionali.

Resta inteso che la rilevazione implementata sul SICO tendera' a realizzare aggregazioni per famiglie professionali al fine di consentire modelli di confronto.

## 6. Evoluzioni successive

### "Integrazioni future"

Le presenti linee di indirizzo potranno in futuro essere integrate in relazione alle informazioni acquisite dal sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 60 del d.lgs. 165/2001 e dal sistema informativo nazionale del lavoro pubblico della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica<sup>2</sup>.

Qualora, sulla base del monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica attraverso il predetto sistema informativo, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, si rilevano incrementi di spesa correlati alle politiche assunzionali tali da compromettere gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con decreto di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta le necessarie misure correttive delle presenti linee di indirizzo.

### "Indicatori quantitativi e qualitativi"

Le informazioni presenti nel sistema predetto, eventualmente combinate con altre informazioni presenti in altre banche dati gestite da pubbliche amministrazioni, saranno utilizzate per sviluppare indicatori quantitativi e qualitativi e per definire metodologie di fabbisogni standard che possono costituire utili strumenti per la razionalizzazione e l'efficienza dei mezzi a disposizione.

Tra gli indicatori utili possono essere ricompresi alcuni gia' formalizzati dal legislatore con riferimento agli enti locali, alle Universita', agli enti di ricerca, agli enti del Servizio sanitario nazionale.

Il sistema informativo di cui all'articolo 60 del d.lgs. 165/2001 sara' sviluppato tenendo conto anche di tali criteri, nell'ottica di verificarli e, all'occorrenza, modificarli e renderli piu' rispondenti alle esigenze ricorrendo, eventualmente, anche alle integrazioni utili derivanti dalla metodologia definita nell'ambito del Progetto Fabbisogni Standard sviluppato da SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.

Tale metodologia, che tiene conto, ai fini del fabbisogno, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti socio-demografici della popolazione residente, puo' essere estesa alle amministrazioni centrali che presentano un'articolazione sul territorio al fine di realizzarne una loro razionalizzazione.

In generale le informazioni presenti sul Sistema dell'articolo 60 del d.lgs. 165/2001 potranno essere elaborate anche per realizzare confronti connessi ad alcuni processi comuni a tutte le amministrazioni per individuare valori ottimali delle risorse utilizzate.

Per maggiori dettagli sugli indicatori che potranno essere utilizzati si rinvia al Rapporto finale del Dipartimento della funzione pubblica e dell'Aran, di luglio 2017, "Modelli di analisi e di gestione dei fabbisogni di personale nelle amministrazioni pubbliche" rinvenibile sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica.

Per gli indicatori qualitativi che potranno essere presi a riferimento si rinvia, invece al Rapporto finale del Dipartimento della funzione pubblica e dell'Aran, di novembre 2017, "Modelli di rappresentazione delle professioni e relative competenze: ipotesi di lavoro per la PA" rinvenibile sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica.

Il sistema di benchmarking, infatti, non potra' prescindere da metodologie che aggregino le risorse umane anche sotto l'aspetto delle c.d. famiglie professionali, in modo da pervenire ad

un'analisi che tenga conto anche del livello di competenze presenti nelle amministrazioni e di quelle da acquisire.

"Sperimentazione di nuovi regimi delle assunzioni"

Si richiamano, poi, le previsioni di cui ai commi 5, 6 e 7 dell'articolo 23 del d.lgs. 75/2017, che potrebbero essere estese a tutte le amministrazioni, anche in relazione agli effetti del monitoraggio dei dati sul conto annuale di RGS, che potrebbe condurre a forme di sperimentazione di nuovi regimi delle assunzioni, nel rispetto di un meccanismo basato sulla sostenibilita' finanziaria della spesa per personale, previa individuazione di specifici meccanismi che consentano l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

"Processi gestionali del DFP"

Nell'ambito dell'evoluzione futura si da' evidenza che il Dipartimento della funzione pubblica sviluppera' appositi processi gestionali per l'approvazione dei fabbisogni delle amministrazioni centrali e per le connesse autorizzazioni a bandire e ad assumere in attuazione degli articoli 6, comma 4, e 35, comma 4, del d.lgs. 165/2001.

-----

<sup>2</sup> Il Dipartimento della funzione pubblica ha in fase avanzata di sviluppo il Sistema informativo nazionale del lavoro pubblico. Tale sistema dispone di dati ottenuti integrando fonti informative certe che li gestiscono per proprie finalita' istituzionali, fonti statistiche e banche dati pubbliche istituite da norme primarie. L'utilizzo sinergico della informazioni presenti in tale sistema informativo ed in quello del personale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 60 del d.lgs. 165/2001, fornira' un supporto informativo essenziale per le decisioni in materia di organici e fabbisogni.

In particolare sara' possibile, avvalendosi di tecniche di data science e di analisi multidimensionale, effettuare in maniera dinamica e in tempo reale previsioni e proiezioni delle dinamiche occupazionali pubbliche o stimare preventivamente l'impatto di politiche di assunzioni o pensionistiche, aggregando o disaggregando i dati secondo le dimensioni di interesse (collocazione geografica, tipologia di amministrazione, competenze, profili professionali, etc.).

## 7. Aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale

"Settore SSN"

La programmazione dell'attivita' dell'azienda, la definizione degli obiettivi e la verifica della disponibilita' finanziaria, anche derivante da vincoli nazionali e regionali, costituiscono atti prodromici e alla base del piano triennale dei fabbisogni delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

I predetti piani triennali dei fabbisogni di personale (PTFP) devono essere compatibili con la cornice finanziaria per il SSN e devono essere redatti nel rispetto della legislazione vigente in materia di contenimento del costo del personale.

In particolare, l'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, i cui contenuti sono stati confermati dall'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e successive modificazioni, stabilisce che gli Enti del SSN concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che la spesa del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, non superi il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4%. L'articolo 17, comma 3-bis, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come sostituito dall'articolo 1, comma 584, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e modificato dall'articolo 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la regione e' giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento del predetto obiettivo di spesa. In caso

contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione e' considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale ovvero una variazione dello 0.1%, fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti all'articolo 2, commi 71 e 72, della citata legge 191/2009.

I PTFP delle Aziende e degli Enti del SSN sono approvati dalle rispettive regioni di appartenenza, secondo quanto eventualmente previsto dalla disciplina regionale in materia, anche tenuto conto della riorganizzazione della rete ospedaliera effettuata ai sensi del DM 70/2015, e successivamente adottati in via definitiva dalle Aziende ed Enti stessi. Entro 30 giorni dalla loro adozione definitiva i contenuti dei piani sono comunicati, a cura delle medesime Aziende ed Enti, tramite il sistema di cui all'art. 60 del d.lgs. 165/2001.

Le previsioni dell'articolo 6-ter, commi 3 e 6, del d.lgs. 165/2001 riguardano il regime ordinario di adozione dei fabbisogni, ferme restando, come precisato dall'articolo 6, comma 6-bis del medesimo d.lgs., le particolari disposizioni di settore, ivi comprese quelle dell'articolo 1, commi 541, 543 e 544 della legge n. 208 del 2015, che dettano un regime speciale per le distinte assunzioni di carattere straordinario e limitato nel tempo ivi previste. Resta inteso che e' necessaria la coerenza dei contenuti dei documenti adottati con riferimento alla normativa citata.

I PTFP delle Aziende e degli Enti del SSN devono essere inoltre predisposti in coerenza con i rispettivi atti aziendali di cui all'articolo 3, comma 1-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Si richiama, altresì, la disciplina specifica prevista per le regioni in piano di rientro dal deficit sanitario ed i vincoli declinati nei relativi programmi operativi nonché dei Piani di rientro aziendali di cui all'articolo 1, comma 524, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

## 7.1 Valutazioni organizzative

### "Le scelte organizzative"

Effettuata la pianificazione delle attività, dovrà tenersi conto, altresì, dei processi di razionalizzazione e reingegnerizzazione realizzati attraverso le nuove tecnologie. In tale contesto vanno valutati i contenuti delle competenze e funzionalità delle posizioni professionali esistenti al fine di considerare l'eventuale necessità di sostituire professionalità, atteso che una attività lavorativa può essere spinta dal progresso operativo e formativo a richiedere un profilo professionale diverso da quello precedente, che potrebbe risultare necessario sopprimere.

Inoltre, a fronte della pianificazione delle attività, occorre organizzare le strutture e gli uffici aziendali in modo da accrescere l'efficienza, razionalizzare i costi e realizzare la migliore utilizzazione del personale in servizio: in particolare, le aziende ed enti del SSN, per consentire di determinare gli effettivi fabbisogni, devono preventivamente adoperarsi per l'ottimale funzionamento delle strutture attraverso una più efficiente allocazione delle risorse umane disponibili anche tenuto conto della vigente normativa in materia di orario di lavoro del personale.

## 7.2 Piani triennali del fabbisogno

"Compiti istituzionali, obiettivi, professioni e competenze professionali"

La definizione del piano dei fabbisogni deve fondarsi su una complessiva analisi concreta dei compiti istituzionali delle Aziende in termini di obiettivi, competenze, attività esercitate direttamente e professionalità necessarie in termini quantitativi e qualitativi, e deve essere compatibile con l'equilibrio economico-patrimoniale dell'azienda, nonché rispettare gli obiettivi previsti dalla normativa vigente.

### "Elementi del fabbisogno"

La determinazione del fabbisogno deve tenere conto dei seguenti

elementi:

- Articolazione dei professionisti per ruolo, categorie e profilo;
- Esigenze delle singole unita' operative: l'analisi delle modalita' operative e di erogazione del servizio permette di determinare il fabbisogno complessivo dell'ente;
- Tempi di attuazione dei documenti programmatori: il fabbisogno deve essere declinato in relazione alle modalita' e ai tempi di attuazione dei documenti di programmazione nazionali, regionali e aziendali;
- Distinzione tra attivita' continuative e, dunque, da soddisfare con con-tratti di lavoro a tempo indeterminato e attivita', invece, connesse ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale;
- Modalita' con le quali si intende far fronte al fabbisogno di personale a tempo indeterminato e determinato;
- Ricorso alle prestazioni aggiuntive a vario titolo
- Personale Universitario in assistenza
- Specialisti Ambulatoriali
- Contratti Libero Professionali
- Convenzioni con altre aziende del SSN

Il fabbisogno deve essere espresso in unita' di personale a tempo pieno equivalente (FTE).

La mancata adozione del piano triennale dei fabbisogni o la mancata comunicazione dello stesso al sistema informativo di cui all'articolo 60 del d.lgs. 165/2001, entro 30 giorni dall'adozione definitiva, comportano per le Aziende ed Enti del SSN il divieto di effettuare assunzioni ordinarie, ma non incide su quelle straordinarie per le quali sono previste norme speciali, vale a dire quelle stabilite dall'art. 1, comma 542, 543 e 544 della legge 208 /2015.

### 7.3 La dotazione organica per gli enti del SSN

#### "Valore economico-finanziario"

In sede di determinazione del piano triennale dei fabbisogni di personale come sopra definito, con riferimento alla parte del fabbisogno che deve essere soddisfatta con rapporti di lavoro di dipendenza, andra' definita la consistenza della dotazione organica, espressa in termini di teste e del relativo valore economico-finanziario.