

**IPOTESI DI LAVORO PER LA REVISIONE
DEL SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE PROFESSIONALE
COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI**

22/10/2019

INDICE DEL DOCUMENTO

1. Elementi di base e strutturali.....	1
1.1 Situazione attuale	1
1.2 Analisi criticità	2
1.3 Proposta	3
2. Elementi dinamici	5
2.1 Situazione attuale	5
2.2 Analisi criticità	6
2.3 Proposta	7

1. Elementi di base e strutturali

Gli elementi di base e strutturali del sistema di classificazione professionale identificano la sua strutturazione per aree, livelli o categorie, secondo le varie denominazioni in uso.

1.1 Situazione attuale

Nel comparto Funzioni centrali l'assetto base dei sistemi di classificazione si deve soprattutto ai contratti collettivi stipulati nell'ambito del quadriennio normativo 1998-2001, anche se a taluni di essi sono stati apportate modifiche nelle tornate contrattuali

successive.

Una linea comune che si riscontra in tutti i sistemi presenti nel comparto è la tendenza a classificare il lavoro per aree, sul modello di quelli che, in letteratura, sono definiti “ordinamenti professionali a fasce larghe”. In queste più ampie entità classificatorie (denominate “aree”), sono confluite le precedenti qualifiche funzionali, con un’articolazione interna che è identica per i Ministeri e le Agenzie fiscali e che, invece, risulta diversa per il comparto EPNE.

Il passaggio dalle qualifiche funzionali alle aree è avvenuto tuttavia mantenendo, all’interno delle aree, diverse “posizioni giuridiche di inquadramento”, collocate su diverse posizioni economiche di accesso dall’esterno. Solo negli Epne, con l’ultima revisione del sistema classificatorio (cfr. CCNL 2006-2009), sono state eliminate le posizioni giuridiche di inquadramento interne all’area e si è passati ad un modello a tre aree, con unico accesso alla posizione iniziale di ciascuna Area.

Nel tempo, la tendenza è stata comunque quella di attenuare (se non eliminare del tutto, come avvenuto nel caso degli Epne) l’articolazione all’interno delle aree in diverse posizioni giuridico-economiche.

Ulteriori caratteristica comune agli attuali modelli è la declinazione dei contenuti dell’area in profili professionali più specifici. In tutti i modelli presenti nel comparto, l’identificazione dei profili è effettuata a livello di amministrazione. In tale ambito, alcune amministrazioni hanno elaborato profili professionali secondo modalità più agili, utilizzando formule ampie ed esaustive, idonee a qualificare le attività e il livello di professionalità richiesta e a favorire la ricomposizione dei processi lavorativi. Altre amministrazioni, hanno mantenuto invece una impostazione più tradizionale con profili dal perimetro limitato e descrizioni per lo più incentrate su descrizioni delle mansioni richieste.

1.2 Analisi criticità

Una prima esigenza di intervento deriva dall’esistenza, all’interno del nuovo comparto

unico Funzioni centrali, di sei diversi sistemi di classificazione. Si ritiene pertanto necessario **convergere verso un unico modello**, comune a tutti gli ex comparti confluiti nelle Funzioni centrali.

L'evoluzione dell'organizzazione del lavoro - già realizzatasi e comunque prevedibile negli anni futuri - nella direzione di una ricomposizione dei processi lavorativi, a cui hanno contribuito in misura significativa i cambiamenti tecnologici, spinge inoltre verso la definizione di modelli flessibili, con un ruolo più attivo dei lavoratori e apporti più qualificati. Nei contesti di lavoro maggiormente investiti da tali cambiamenti, diviene cruciale gestire il personale in un'ottica di sviluppo delle competenze professionali e delle capacità di adattamento all'innovazione organizzativa.

Va peraltro considerato che l'impatto di tali tendenze non presenta caratteri e gradi di avanzamento uniformi nei diversi settori del comparto: di tali differenze, il nuovo modello dovrà necessariamente tenere conto, attraverso una regolazione ampia e generale che renda possibili i necessari adattamenti presso ciascuna amministrazione.

1.3 Proposta

Si ritiene che l'**articolazione in tre aree** - il minimo previsto dalla normativa di legge per il lavoro pubblico - consenta di conseguire gli obiettivi di convergenza e di flessibilità richiamati nel precedente paragrafo.

Le tre aree dovrebbero corrispondere, come oggi, a tre **differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali**.

La **prima area** dovrebbe prevedere conoscenze generali di base, ma includere anche conoscenze pratiche di base necessarie a risolvere problemi con applicazione di metodi, strumenti materiali e informazioni, a cui dovrebbe essere associata una responsabilità di portare a termine compiti.

La **seconda area** dovrebbe prevedere conoscenze pratiche e teoriche esaurienti, necessarie

a risolvere problemi, anche complessi, in un ambito specializzato di lavoro.

La **terza area** dovrebbe invece prevedere conoscenze altamente specializzate necessarie ad affrontare, con consapevolezza critica, problemi complessi, anche al fine di sviluppare conoscenze e procedure nuove, con capacità di lavoro in autonomia ed assunzione di responsabilità di risultato, a diversi livelli.

E' prevedibile che il fabbisogno di professioni della prima area (e in parte anche della seconda) sia destinato nel tempo a ridursi in modo significativo. Cionondimeno, proprio per la grande diversità di configurazioni organizzative presenti all'interno del comparto, vi sono tuttora amministrazioni che manifestano fabbisogni di figure professionali inquadrabili a tale livello.

Si ritiene opportuno che le tre aree assumano una **denominazione evocativa del livello di qualificazione richiesto per ciascun di esse**.

Possibili denominazioni per la prima area: "supporto", "ausiliaria", "di base".

Possibili denominazioni per la seconda area: "operativa", "assistenti", "intermedia".

Possibili denominazioni per la terza area: "direttiva-specialistica", "funzionari", "avanzata".

Ulteriori caratteristiche del modello proposto sono:

- **previsione di un solo accesso dall'esterno per ogni area** e conseguente superamento degli accessi plurimi ove attualmente previsti;
- **massima flessibilità interna:** piena equivalenza, fungibilità ed esigibilità delle mansioni, all'interno dell'area, in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro.

Per quanto concerne la individuazione, nell'ambito dell'area, di contenuti professionali più specifici (oggi realizzata attraverso i profili), si propone che essa sia effettuata attraverso contenitori ampi e generali corrispondenti a gruppi o famiglie professionali, anziché a specifiche professioni. Si ritiene inoltre - per la diversità di configurazioni organizzative ed istituzionali presenti - che tale identificazione possa continuare ad avvenire a livello di amministrazione, come previsto dalle attuali discipline.

2. Elementi dinamici

Gli elementi dinamici del sistema si identificano con gli istituti contrattuali che registrano, in chiave dinamica, l'accrescimento delle competenze professionali e le differenze di posizioni di lavoro e responsabilità a parità di inquadramento giuridico (negli attuali modelli, tale dinamica viene registrata soprattutto dalle progressioni economiche e dalle posizioni organizzative). A normativa vigente, tra gli elementi dinamici del sistema disciplinabili dalla contrattazione collettiva non è possibile includere la carriera (nel passato regolata attraverso l'istituto delle "progressioni verticali"), stante la sua riconduzione alle regole dei concorsi pubblici¹. Va altresì ricordato che vi sono alcune norme di legge che definiscono una cornice regolativa di base per alcuni degli istituti contrattuali sopra ricordati (si veda, ad esempio, art. 23 del d. lgs. n. 150/2009 per le progressioni economiche).

2.1 Situazione attuale

A parità di inquadramento giuridico, gli attuali modelli di classificazione prevedono:

- avanzamenti retributivi correlati all'accrescimento delle competenze professionali ("progressioni economiche");
- incarichi di posizione organizzativa ed altri incarichi di responsabilità.

Nel primo caso, è attribuito un differenziale stipendiale stabilito in corrispondenza di ciascuna posizione economica, acquisita per effetto dei successivi avanzamenti; nel secondo caso, una indennità connessa allo svolgimento degli incarichi affidati. Tali elementi retributivi sono attualmente posti a carico dei fondi risorse decentrate.

¹ La vigente normativa (cfr. art. 22, comma 15 del D.L. n. 75/2017) prevede, per un periodo di tre anni (triennio 2018-2020), procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno.

2.2 Analisi criticità

Progressione economica orizzontale

L'istituto delle progressioni economiche orizzontali era nato per far corrispondere all'accrescimento, nel tempo, delle competenze professionali di ciascun lavoratore, incrementi retributivi stabili e non reversibili, a parità di inquadramento giuridico.

La sua applicazione pratica ha tuttavia corrisposto in misura molto limitata alle attese ed alla impostazione teorica sottesa.

Le **prassi prevalenti presso le amministrazioni** fanno registrare:

- elevata formalizzazione dei criteri di selezione, in molti casi debolmente correlati ad elementi che riescano ad evidenziare un reale accrescimento di abilità, competenze ed esperienza professionale;
- forti spinte a ridurre (se non annullare del tutto) il carattere selettivo della procedura;
- riconduzione a procedure di tipo para-concorsuale con prove tese ad accertare conoscenze teoriche di tipo generale anziché competenze, capacità ed abilità dimostrate nei concreti contesti di lavoro;
- elevata conflittualità interna, che spesso sfocia in contenziosi giudiziari.

Le esperienze in atto mostrano con una certa evidenza che le progressioni economiche sono lontane dall'essere uno strumento di valorizzazione del merito e della crescita professionale.

In una prospettiva temporale ampia, emerge altresì che tale strumento ha conosciuto un moto pendolare che ha visto il susseguirsi di una fase di suo ampio utilizzo (con quote molto elevate di personale interessato e conseguente bassa selettività) a cui ha fatto seguito – per effetto di vincoli legislativi – una fase di totale blocco.

Posizioni organizzative e di responsabilità

Si registrano nel comparto situazioni molto differenziate, nell'utilizzo di tale istituto. A fronte di amministrazioni che lo hanno ampiamente e diffusamente utilizzato (soprattutto enti pubblici non economici e agenzie fiscali), anche manifestando esigenze di ampliamento dei limiti retributivi contrattualmente previsti, vi sono amministrazioni che invece vi hanno fatto ricorso molto più limitato (ministeri). Occorre anche ricordare, per quanto riguarda le agenzie fiscali, l'introduzione per via legislativa di una speciale disciplina per rendere possibile l'affidamento di incarichi di posizioni organizzativa caratterizzati da una più elevata responsabilità e più elevata retribuzione ("posizioni organizzative di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione" di cui all'art. 1, comma 93 della L. 27-12-2017 n. 205).

2.3 Proposta

Progressione economica orizzontale

La domanda che arriva dalle amministrazioni è di una semplificazione dello strumento, che limiti la conflittualità interna ed il contenzioso, ma che ne consenta anche una gestione meno imbrigliata dagli aspetti formali.

E' necessario riconoscere che all'interno di tale strumento convivono due esigenze diverse:

- una esigenza di inclusività, che consenta di riconoscere comunque, nel tempo, incrementi retributivi a chi abbia conseguito livelli di prestazione soddisfacenti, ancorché non caratterizzati da eccellenza;
- una esigenza di selettività, che consenta di riconoscere, senza eccessivi formalismi, ad un più limitato numero di persone con livelli di prestazione elevati e dimostrazione concreta di più elevate capacità professionali e di lavoro, aumenti retributivi più sostanziosi.

In tale ottica, è ipotizzabile uno "sdoppiamento" dell'attuale istituto, che consenta, con

modalità differenti, di corrispondere ad entrambe le esigenze.

Naturalmente, ogni soluzione dovrà essere attentamente valutata sotto il profilo della sua sostenibilità economica di medio-lungo periodo.

Posizioni organizzative e di responsabilità

La valorizzazione di questi istituti rappresenta certamente una opportunità per risolvere alcuni dei problemi evidenziati dalla fase di analisi.

Non v'è dubbio, infatti, che nei modelli a fasce larghe, con un numero limitato di accessi dall'esterno – tra i quali è annoverabile il modello proposto - la possibilità di attribuire incarichi, caratterizzati da diversi livelli di responsabilità e retribuzione, sia il necessario contrappeso per recuperare, sul piano organizzativo, le differenze tra le posizioni di lavoro.

Né vanno trascurate le potenzialità di questi istituti per corrispondere, seppur su un piano diverso, all'esigenza di carriera, oggi gestibile unicamente nell'ambito delle regole concorsuali, con il rischio di non veder adeguatamente valorizzate competenze e capacità dimostrate sul campo, nella concretezza dei contesti lavorativi.

Si propone pertanto l'utilizzo ed il potenziamento delle posizioni organizzativa, innanzitutto nella terza area, mediante la previsione di incarichi manageriali o professionali: i primi, correlati a responsabilità di risultato su uffici o strutture, con elevato grado di autonomia e con possibile attribuzione di delega di funzioni; i secondi, a responsabilità derivanti dallo svolgimento di funzioni richiedenti la iscrizione ad albi professionali.

L'affidamento di incarichi di responsabilità – naturalmente dal contenuto più limitato in coerenza con la relativa declaratoria – potrebbe interessare anche la seconda area. In tale ambito, l'incarico potrebbe avere ad oggetto il presidio di specifici processi di lavoro, con maggiore grado di autonomia e responsabilità.

Per corrispondere alle esigenze rilevate in fase di analisi, è necessario che la fase di conferimento degli incarichi sia regolata in modo estremamente semplificato, per evitare una gestione burocratica e troppo formalizzata di tale istituto.

Anche per le posizioni organizzative e di responsabilità assume rilievo l'aspetto della sostenibilità finanziaria degli istituti che saranno proposti. Data la sua valenza di istituto con forte connotazione di "investimento sull'organizzazione", è possibile approfondire la sostenibilità di meccanismi di finanziamento che, senza determinare nuovi o maggiori oneri non previsti nei saldi di finanza pubblica, permettano alle amministrazioni di destinarvi risorse che non gravino sulla contrattazione di secondo livello e sui fondi ad essa destinati.