

Piccoli comuni

Il CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018: gli incarichi di posizione organizzativa negli enti di minori dimensioni

di Iacopo Cavallini e Maria Orsetti - Dipartimento di Economia e Management, Università di Pisa

L'art. 13 del CCNL del Comparto Funzioni Locali 2016-2018 introduce una disciplina innovativa sulle Posizioni Organizzative, ridisegnandone i contorni e sostituendo integralmente le previgenti norme contrattuali. Divengono, infatti, figure intermedie tra il Dirigente e la Struttura di riferimento (del tutto simili alla categoria dei Quadri direttivi della contrattazione collettiva privata), cui poter delegare funzioni dirigenziali che comprendono il potere di impegnare l'Ente verso l'esterno. In base al nuovo contratto, la facoltà di assegnare la Posizione Organizzativa a coloro che non appartengono alla categoria D è possibile una sola volta (art. 17, comma 4), reiterabile ove siano "già state avviate le procedure per l'acquisizione di personale della categoria D" e, quindi, come soluzione temporanea ed eccezionale (per analogia, intuitivamente, con l'innovata disciplina contrattuale che prevede un massimo di tre anni per la durata di ogni incarico di P.O.). Questa soluzione provvisoria può essere adottata in due soli casi, come si vedrà.

Il nuovo ruolo delle posizioni organizzative nel nuovo CCNL del comparto Funzioni Locali: la delega di funzioni dirigenziali nei piccoli comuni

L'art. 13 del CCNL del Comparto Funzioni Locali 2016-2018 introduce una disciplina innovativa sulle posizioni organizzative, ridisegnandone i contorni e sostituendo integralmente le previgenti norme contrattuali (1). Divengono, infatti, figure intermedie tra il Dirigente e la Struttura di riferimento, del tutto simili alla categoria dei Quadri direttivi della contrattazione collettiva privata, a cui poter delegare funzioni dirigenziali che comprendono il potere di impegnare l'Ente verso l'esterno (2); si attribuisce

espressa rilevanza, nel sistema di pesatura (3) e di graduazione di tali posizioni, proprio all'attribuzione di "poteri di firma di provvedimenti finali a rilevanza esterna" (art. 15 del CCNL).

Non manca, peraltro, chi sostiene che, essendo la delega di funzioni soltanto eventuale, non possa essere utilizzata come parametro nel sistema di pesatura; il quale dovrebbe, pertanto, essere calcolato esclusivamente sulla base delle attribuzioni stabili, e comunque al solo fine della retribuzione di risultato (valutazione della *performance*) (4). E la delega di funzioni, secondo questa impostazione, non potrebbe essere attribuita per l'intera durata dell'incarico di posizione organizzativa (3 anni) perché in contrasto

(1) Tutti gli incarichi conferiti ai sensi delle norme pregresse - e, quindi, sia dell'art. 8 del CCNL 31 marzo 1999, sia dell'art. 10 del CCNL 22 gennaio 2004 - possono essere prorogati al massimo per un anno dalla data di sottoscrizione dell'accordo in oggetto.

(2) Il conferimento di incarichi di posizione organizzativa in "il Quotidiano Enti Locali P.A." del 2 maggio 2019 - Cavallini e Orsetti.

(3) ANCI, Regolamento sugli incarichi di posizione organizzativa. Aggiornamento al CCNL 21 maggio 2018. Criteri generali di

conferimento e Sistema di graduazione della retribuzione di posizione. Istruzioni tecniche, linee guida, note e modulistica, aprile 2018.

(4) Olivieri L., "Operazione pesatura delle posizioni organizzative", in <https://www.segretariocomunalivighenzi.it/06-05-2019-operazione-pesatura-delle-posizioni-organizzative>.

con l'art. 17, comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego): detta disposizione prevede che il dirigente possa conferire una delega di funzioni dirigenziali solo "per specifiche e comprovate ragioni di servizio" e "per un periodo di tempo determinato".

Tuttavia, la norma citata si applica agli enti in cui sono inquadrati Dirigenti (come si evince dal suo tenore letterale); del resto, l'art. 15, comma 2 del CCNL Funzioni Locali prevede espressamente la possibilità - e non l'obbligo - per gli enti in cui sono inquadrati Dirigenti di modificare la retribuzione di posizione in funzione dell'assegnazione di deleghe dirigenziali e, per questo motivo, di rivedere anche la graduazione.

La norma, infatti, prevede che la graduazione della retribuzione di posizione delle Posizioni Organizzative debba essere calcolata sulla base delle responsabilità assegnate, tra cui tener conto dell'eventuale delega di funzioni dirigenziali. E ciò è tanto più vero negli Enti di piccole dimensioni, usualmente privi di Dirigenti. In tal caso, infatti, la disciplina delle deleghe dirigenziali trova diretto fondamento nell'art. 109, comma 2, D.Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), secondo cui "nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni e le responsabilità della dirigenza (5), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione".

Infine, proprio per la particolare natura delle Posizioni Organizzative, la contrattazione collettiva assume una particolare forza. Trattandosi, infatti, di una funzione *ad tempus* di alta responsabilità, la sua definizione è demandata dalla legge proprio alla contrattazione collettiva. Il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 40, comma 2, prevede a questo proposito la definizione, a opera dei contratti di comparto, di un'apposita disciplina applicabile alle figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgano compiti di direzione, tecnico-scientifici e di ricerca, ovvero che comportino l'iscrizione ad albi professionali. Si tratta, appunto, delle c.d. Posizioni Organizzative. E la Pubblica Amministrazione, nell'applicare la disposizione contrattuale, non esercita un potere di organizzazione ma adempie a un obbligo di ricognizione e di individuazione degli aventi diritto che, trovando fondamento nella disciplina pattizia, non può che rispondere a logiche non discrezionali; deve,

dunque, essere orientata al rispetto del dettato contrattuale e alla conseguente osservanza dei criteri negoziali di correttezza e di buona fede, di cui agli artt. 1175 e 1375 Cod. civ., e dei principi generali di legalità, buon andamento e imparzialità, di cui all'art. 97 della Costituzione, che regolano storicamente l'azione della pubblica amministrazione (6).

L'attribuzione di incarichi di posizione organizzativa di alta professionalità nei piccoli comuni, privi di personale di categoria D

La nuova disciplina contrattuale viene semplificata con la previsione di due sole tipologie di posizione organizzativa: 1) direzione di unità organizzative; 2) alte professionalità (art. 13, rispettivamente lett. a e lett. b). Non è più, quindi, prevista la possibilità di conferire posizioni organizzative connesse ad attività di staff e/o di studio, di ricerca, ispettive, di vigilanza e di controllo, come precedentemente stabilito dall'art. 8, comma 1, lett. c) del CCNL del 31 marzo 1999, né incarichi per la valorizzazione delle alte professionalità di cui all'art. 10 del CCNL 22 gennaio 2004. L'incarico, anteriormente fissato in 5 anni, può adesso durare al massimo un triennio.

Per i Comuni privi di posizioni dirigenziali, la formulazione dell'art. 17, comma 1, nella parte in cui dispone che i responsabili delle strutture apicali sono titolari di posizione organizzativa, richiamando entrambe le tipologie previste dall'art. 13 sembra consentire, a una prima lettura, la possibilità di assegnazione di tale ruolo a personale di categoria inferiore alla D, anche se non titolare di una posizione di responsabilità nell'ente. Ponendo la questione in questi termini, risulterebbe incrinata la correlazione tra P.O. e titolarità della responsabilità dell'ufficio o del servizio (costantemente riportata nei precedenti contratti, a partire dall'art. 11, CCNL 31 marzo 1999), con conseguente ampliamento della "platea" di possibili titolari di Posizione Organizzativa.

Tale dubbio interpretativo, tuttavia, risulta fugato alla luce dell'art. 109, comma 2, del D.Lgs. n. 267 del 2000 che, come precedentemente chiarito, costituisce il diretto fondamento normativo dell'attribuzione di funzioni dirigenziali negli enti privi di dirigenti di ruolo, prevedendo che tali compiti possano essere attribuiti soltanto ai responsabili degli uffici e dei servizi. Pertanto, la disciplina concernente le posizioni organizzative di alta professionalità - di cui

(5) Di cui all'art. 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'art. 97, comma 4, lett. d).

(6) Vedasi le Sentenze della Cassazione 10 ottobre 2018, n. 25083 e n. 2141/2017.

all'art. 13, comma 1, lett. b) - non potrebbe trovare applicazione nei Comuni privi di posizioni dirigenziali (7). Il diritto all'incarico nell'area delle PP.OO. è, dunque, da ritenere che scatti esclusivamente per l'ipotesi di cui alla lett. a), che corrisponde esattamente a quella funzione di direzione di strutture amministrative, di cui si occupa anche l'art. 109, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000. In ogni caso, la scelta da parte di un ente di assegnare la struttura apicale a personale di categoria C è espressione di disfunzione organizzativa direttamente collegata a un assetto non corretto della pianta organica, e ai lunghi periodi di blocco del *turn-over* e di tagli alle risorse. Per questo motivo, nel nuovo contratto la facoltà di assegnazione di P.O. a coloro che non sono inquadrati nella categoria D è possibile una sola volta (art. 17, comma 4), reiterabile ove siano "già state avviate le procedure per l'acquisizione di personale della categoria D", e quindi come soluzione temporanea - per analogia intuitiva con l'innovata disciplina contrattuale sulla durata massima di ogni incarico di P.O. (fissata in tre anni) - ed eccezionale.

Il contratto, stante la necessità di garantire la funzionalità e operatività degli uffici, prevede infatti un regime transitorio in base al quale l'ente, anche qualora non abbia ancora proceduto alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative, possa ugualmente conferire la titolarità della P.O. priva di titolare, utilizzando i criteri già precedentemente adottati nell'osservanza delle previsioni di cui al precedente art. 9, comma 2 del CCNL del 31 marzo 1999, e applicati fino a oggi.

Questa soluzione provvisoria può essere adottata, schematicamente, in due casi:

a) nell'assenza di categorie D all'interno di una certa struttura e nell'accertata impossibilità di una assegnazione *ad interim*, purché si avviino contestualmente le procedure selettive di reclutamento, e il dipendente di categoria C individuato disponga della necessaria competenza professionale;

b) nell'ipotesi di mancanza totale delle qualifiche di categoria D in enti la cui dotazione organica preveda posti di categoria D. Sotto questo profilo, il tenore letterale potrebbe indurre a ritenere che una semplice modifica della dotazione, che preveda per l'appunto la cancellazione delle categorie D, possa consentire di aggirare il divieto contrattuale.

Ad ogni buon conto, tale fase di passaggio deve essere impiegata dall'ente per:

- modificare i contenuti e i compiti degli incarichi di posizione organizzativa attribuiti in base alle previgenti disposizioni, sulla base del nuovo assetto delineato dal CCNL;

- ridefinire il sistema di graduazione delle stesse e le modalità di calcolo della retribuzione di posizione e di risultato;

- rideterminare le regole del conferimento e della revoca degli incarichi.

Infatti, tutti gli incarichi di posizione organizzativa già conferiti con il previgente regime e ancora in essere, anche se con scadenza successiva al 20 maggio 2019, oppure prorogati alla data di sottoscrizione del nuovo contratto collettivo nazionale, secondo la disciplina generale dell'art. 13, comma 3, del CCNL del 21 maggio 2018 giungeranno a scadenza al momento dell'adozione del nuovo assetto delle posizioni organizzative e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione del CCNL (8).

Gli elementi retributivi delle PP.OO., con particolare riferimento agli enti privi di categoria D

Dal punto di vista economico, i valori della retribuzione di posizione variano da un minimo di 5.000 a un massimo di 16.000 euro (a fronte della precedente forbice, compresa tra 5.164 e 12.912 euro). Per gli enti privi di categoria D l'importo della retribuzione di posizione può oscillare da un minimo di 3.000 ad un massimo di 9.500 euro (precedentemente, tra 3.098 e 7.747 euro). Tale circostanza si desume dalla Relazione illustrativa dell'ARAN aggiornata al 2018, nonostante la formulazione della norma dell'art. 13, comma 2 (disposizione richiamata dall'art. 15, comma 3) faccia riferimento a tutte le amministrazioni potenzialmente interessate, e non soltanto agli enti privi di categoria D (9).

L'art. 15, comma 4 dispone che alla retribuzione di risultato debba essere destinata "una quota non inferiore al 20% delle risorse complessivamente finalizzate alla erogazione della retribuzione di posizione e di risultato di tutte le PO previste dal proprio ordinamento". La disposizione innova rispetto al contratto precedente (22 gennaio 2004), il quale prevedeva (art. 10, comma 4) che tale retribuzione poteva "variare da un minimo del 10% ad un massimo del 30% della retribuzione di posizione in godimento". Si prevede, dunque, un cambiamento di natura dei criteri della retribuzione di risultato, concepiti non

(7) Tale tesi è confortata dall'ARAN nella Relazione illustrativa aggiornata al 2018 a seguito della riunione prevista dall'art. 47, comma 6, del D.Lgs. n. 165 del 2001.

(8) ARAN, Orientamento applicativo del 2 agosto 2018.

(9) Corte dei conti a Sezioni riunite in sede di controllo, n. 6/SSRRCO/CCN/18.

più come remunerazione di posizione del singolo (“in godimento”) ma inserendoli nel totale delle risorse destinate (posizione e risultato) a queste figure. Conseguentemente, si ha una maggiore discrezionalità nel ripartire le due retribuzioni (10).

I titolari degli incarichi di posizione organizzativa sono soggetti a valutazione annuale. La valutazione positiva dà diritto anche alla corresponsione della retribuzione di risultato (11). Gli Enti hanno dunque la possibilità di incrementare la retribuzione, legandola anche al raggiungimento di risultati e valorizzando, attraverso l'attribuzione di un premio, l'assunzione di responsabilità da parte di personale connotato da autonomia gestionale e da alta professionalità.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 15, le risorse per le posizioni organizzative sono a carico del bilancio degli enti, anche per quelli dotati di personale dirigenziale. Tale nuova modalità di finanziamento impatta sulle procedure di costituzione del Fondo risorse decentrate. Al riguardo, l'art. 67, comma 1 dispone che le risorse in esame “confluiscono nell'unico importo consolidato al netto di quelle che gli enti hanno destinato nel medesimo anno a carico del fondo alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative”: “Ne consegue un sistema di ‘vasi comunicanti’ di cui costituisce espressione l'art. 15, comma 7 (in caso di riduzione delle risorse destinate alla retribuzione delle P.O.) e che trova il proprio limite nel principio di invarianza della spesa espressamente richiamato dall'art. 67, comma 7” (12), secondo cui “la quantificazione del Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa di cui all'art. 15, comma 5 deve comunque avvenire complessivamente nel rispetto dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017”. L'ipotesi speculare di incremento delle risorse destinate alla retribuzione delle PP.OO. - da cui consegue una decurtazione del Fondo - costituisce materia di contrattazione decentrata.

La contrattazione decentrata è, pertanto, la sede logica nella quale dovranno essere bilanciate due contrapposte esigenze: l'oculata gestione del fondo e delle risorse destinate agli incarichi di posizione organizzativa, considerato che entrambe le voci devono essere calcolate in modo da rispettare il richiamato principio di invarianza della spesa.

Il Regolamento per le posizioni organizzative negli enti di piccole dimensioni

Tutte queste importanti novità, dettate dalla nuova contrattazione collettiva, hanno imposto agli enti l'adozione entro il 20 maggio 2019 - ovvero un anno dall'approvazione del nuovo CCNL Funzioni Locali - di un regolamento che disciplini i criteri per il conferimento degli incarichi, la graduazione della retribuzione di posizione e i parametri per l'attribuzione della retribuzione di risultato per gli incaricati delle posizioni organizzative.

Ai fini del conferimento dell'incarico sarebbe auspicabile un avviso esplorativo finalizzato ad acquisire le candidature e i *curricula* dei dipendenti interessati, che tenga eventualmente conto, a mero titolo esemplificativo: dei titoli di studio e professionali; della precedente esperienza di coordinamento delle strutture organizzative nell'arco della propria attività lavorativa; della capacità manifestata nella gestione di processi complessi, valutata in relazione all'oggettiva complessità delle disposizioni legislative e regolamentari di riferimento e della necessaria interrelazione con i procedimenti curati da altre strutture/Enti; dell'esperienza almeno triennale nella gestione di funzioni e di attività su tematiche significative coerenti con l'incarico da ricoprire. Solo nel caso in cui la procedura non sia andata a buon fine, l'incarico potrebbe essere conferito direttamente al personale in possesso dei requisiti richiesti. Al fine di garantire la crescita e la valorizzazione professionale nelle aree a rischio di corruzione (anche in ossequio alla normativa di contrasto a essa) sarebbe altresì auspicabile una rotazione; a tal fine si potrebbe prevedere che coloro che hanno ricoperto il ruolo per un certo numero di anni, ad esempio due “mandati” e dunque per sei anni, non possano essere ulteriormente destinatari di un incarico.

Negli Enti privi di figure dirigenziali l'OIV/Nucleo di valutazione potrebbero avere il compito di compilare, con la collaborazione del Servizio Personale-Organizzazione, una scheda contenente l'analisi delle funzioni assegnate a ciascuna P.O. con riguardo ai singoli elementi di valutazione, assegnando i relativi punteggi e avvalendosi del necessario supporto

(10) Nel caso di *interim*, viene attribuita una retribuzione di risultato aggiuntiva tra il 15% e il 25% della retribuzione di posizione prevista per la posizione oggetto dell'incarico.

(11) Tra le disposizioni particolari recate dall'art. 17 si richiama il comma 6 che, nel dettare una disciplina di dettaglio relativa al personale utilizzato a tempo parziale in Convenzione ovvero

presso Unione di comuni, gli riconosce una maggiorazione della retribuzione di posizione e di risultato di importo non superiore al 30%.

(12) Corte dei conti a Sezioni riunite in sede di controllo, n. 6/SSRRCO/CCN/18.

del Segretario Generale. Tra i criteri di pesatura, come egregiamente suggerito dal Quaderno ANCI del 18 aprile 2019, potrebbe essere utilizzato quello della trasversalità, al fine di tener conto della complessità e del numero delle relazioni interne ed esterne (*stakeholders*) derivanti dai processi assegnati. Si potrebbe, altresì, far riferimento alla complessità organizzativa con particolare riferimento al numero, ma anche ai livelli delle risorse umane assegnate (in considerazione del fatto che più alto è il livello del personale, più complessa si presume che sia l'attività organizzativa).

Un ulteriore parametro potrebbe essere quello della difficoltà operativa, volto a valutare non solo la quantità dei processi decisionali ma anche la loro qualità, ovvero la complessità e il livello di

specializzazione e di interconnessione tra di essi. Sicuramente ulteriori criteri a cui si dovrà far riferimento sono il rischio, sulla base di quanto previsto sotto questo profilo dal Piano Anticorruzione, e il contenzioso, da valutare in termini di frequenza ma anche di rilevanza dell'atto finale nei confronti del destinatario.

Più semplice è il calcolo di una responsabilità finanziaria, che potrebbe semplicemente basarsi sulle risorse e sulle spese gestite. Infine, negli enti privi di dirigenti, del tutto coerentemente con quanto sin qui detto, un parametro rilevante potrebbe essere la strategicità da commisurare in base alla significatività delle funzioni espletate nella realizzazione del programma di mandato, prevedendo, pertanto, che la valutazione di tale criterio sia rimessa al Sindaco.

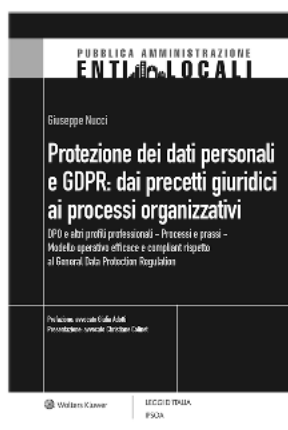
E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

Protezione dei dati personali e GDPR: dai precetti giuridici ai processi organizzativi

DPO e altri profili professionali - Processi e prassi - Modello operativo efficace e compliant rispetto al General Data Protection Regulation

di Giuseppe Nucci



L'entrata in vigore, il 25 maggio scorso, del **regolamento europeo 2016/679/UE**, Regolamento generale sulla **protezione dei dati personali (RGDP o GRDP** -secondo l'acronimo inglese-) segna una pietra miliare nello sviluppo di un quadro regolatore armonizzato a livello europeo, in uno dei settori più sensibili della **tutela dei diritti umani**, quello dei **dati personali**. Il pregio dell'e-book è quello di offrire una **guida pratica** per integrare i precetti del regolamento nei processi organizzativi in modo da fare di un obbligo di **compliance** un'occasione di rinnovo e **modernizzazione delle strutture organizzative**. L'Autore dettaglia, dapprima, con linguaggio preciso e concreto e con numerosi esempi pratici, i **principi giuridici fondamentali in materia di tutela dei dati personali** contenuti nel nuovo regolamento; analizza, poi, passo per passo, il **ruolo dei vari attori**, fa una **map-**

patura dei processi, si sofferma sui vari registri e sviluppa un **modello di integrazione** della protezione dei dati con gli altri controlli, mirato alla prevenzione e gestione dei rischi, attività che costituisce un elemento essenziale *della corporate governance*. Ciò forte della propria esperienza in materia di *audit* interno, preziosa anche nel rilevare gli stretti legami che esistono tra precetti del regolamento in materia di **responsabilizzazione delle figure apicali (accountability del titolare e del responsabile del trattamento)** e gestione del rischio.

Wolters Kluwer, luglio 2018
pagg. 162, € 24,00
Codice e-book: 00230554
ISBN (ebook): 978-88-217-6666-4

Per informazioni e acquisti
• On line www.shopwki.it