

Le Posizioni Organizzative dopo la sottoscrizione del nuovo contratto di lavoro.

Una questione aperta.

Dott. Gaetano Russo

Il nuovo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) del comparto funzioni locali, valevole per il periodo 2016/18¹, ha introdotto, tra le altre, numerose modifiche alla disciplina delle Posizioni Organizzative (P. O.) ma non ha risolto l'auspicata richiesta, da parte del personale direttivo apicale degli Enti con Dirigenti, dell'istituzione di un'autonoma "area quadri".

La creazione di un'unica "Area delle Posizioni Organizzative" (Posizioni Organizzative e Alte Professionalità) insieme a una lettura coordinata delle norme contrattuali sembrerebbe disegnare una figura nuova di funzionario molto somigliante alla c. d. vice-dirigenza. In realtà non si registra, in tal senso, alcun elemento di novità rispetto al passato, permanendo i dubbi sui termini dell'effettivo contributo che queste figure possano rendere all'azione amministrativa dell'Ente locale tale da giustificare le maggiori indennità previste dal contratto e lungi dal colmare il vuoto normativo esistente sulla vice-dirigenza.

Per meglio comprendere i problemi operativi, che la mancanza di una chiara scelta contrattuale comporta nell'organizzazione degli enti con dirigenti (perché nei piccoli comuni, come vedremo più avanti, il problema di fatto non si pone), è necessario risalire al momento in cui il legislatore ha istituito l'*area delle posizioni organizzative*. Ciò, com'è noto, è avvenuto quando, in applicazione del principio della separazione delle competenze tra organi politici e organi gestionali², ci si è resi conto che per dare concreta attuazione al predetto principio, anche nei piccoli comuni, era necessario affidare compiti tipicamente dirigenziali, individuati

¹ Sottoscritto definitivamente dalle parti il 21.05.18

² Tale principio è stato introdotto nel nostro ordinamento giuridico dalla legge 142/90. In merito vedasi "*Esercizio di poteri dirigenziali da parte di non dirigenti*", Dr.ssa Micaela Castagnaro, 18.03.2005

espressamente all'art. 51 della predetta L. 142/90, ai funzionari direttivi di vertice di questi Enti. Problema presto risolto con l'adozione delle leggi: n. 127/97 e n. 191/98 con cui il legislatore assegnava ai funzionari apicali dei piccoli comuni le funzioni dirigenziali, fissando per loro un apposito emolumento compensativo in conseguenza del maggior impegno professionale richiesto.

Il CCNL del comparto enti locali, del 31 marzo 1999, a cui il decreto legislativo 29/93 assegnava la competenza esclusiva per la definizione di tale materia, regolamentava poi, sia in termini organizzativi sia in termini di funzioni e retribuzioni (attraverso l'istituzione dell'*area delle posizioni organizzative*) la particolare posizione che questi funzionari di vertice venivano ad assumere.

Con tale intervento contrattuale si è, di fatto, riconosciuta concreta rilevanza professionale ai funzionari apicali, assimilandone il trattamento economico a quello della dirigenza, mentre in termini organizzativi e funzionali, si è così stabilito:

«Gli enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato:

Lo svolgimento di funzioni di direzione e di unità organizzative di particolare complessità caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa ...»³.

Disciplina questa, confermata anche dal recente contratto di lavoro 2016/18, che ha previsto una diversa applicazione della norma in considerazione che si tratti di un comune con all'interno figure dirigenziali oppure no.

Se, nella seconda ipotesi prevista dalla normativa, ovvero, se si tratti di piccoli comuni, l'istituzione dell'Area delle Posizioni Organizzative e l'individuazione dei relativi titolari (nominati dal Sindaco) corrisponde, senza alcun dubbio, ai requisiti richiesti dalla norma contrattuale:

«svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa»⁴,

³ Art. 8 CCNL Enti Locali del 31 marzo 1999

del tutto controverso appare, invece, il problema nella prima fattispecie. Nei comuni con all'interno figure dirigenziali (Enti medio/grandi), infatti, la nomina di titolari di posizioni di lavoro che richiedono autonomia ed elevata responsabilità non compete al Sindaco ma al Dirigente, unico titolare di tutte le funzioni, ai sensi dell'art. 51 del Testo Unico Enti Locali⁵.

Tale situazione comporta, diversamente dal caso precedente, che le P. O. siano soggette ad un rapporto di subordinazione gerarchica nei confronti del Dirigente. Da ciò deriva la considerazione che un'organizzazione che preveda la contestuale esistenza di «strutture di massima dimensione di livello dirigenziale ed altre ugualmente considerate come apicali» non appaia coerente e logica, come evidenziato dall'Aran con parere RAL- 1367⁶.

In ultima analisi, si può affermare che negli enti privi di dirigenza (ovvero nei piccoli comuni) i titolari di P. O. ricoprono posizioni apicali e godono della più ampia autonomia. Negli enti con dirigenza, invece, tali figure sono inserite in una struttura di massimo livello a capo della quale, tuttavia, vi è una figura dirigenziale che ne decide i limiti di autonomia e conseguentemente di responsabilità.

Il nuovo contratto di lavoro 2016/18, nel tentativo di fare chiarezza sulla questione, è intervenuto in modo piuttosto ampio in tema di P. O., assegnando agli enti locali un anno di tempo, dalla sua entrata in vigore, per regolamentare e riaffidare, *ex novo*, gli incarichi caratterizzati da autonomia gestionale e alta professionalità (P. O.) nonché per valorizzare, anche economicamente, l'assunzione di particolari responsabilità.

A parte i piccoli comuni dove, come già sottolineato, l'area delle P. O. rispecchia perfettamente i connotati contrattuali di autonomia e professionalità,

⁴ CCNL 31.03.1999 art.8, comma1, lett. a)

⁵ Art. 51 del Decreto legislativo N.267/2000 e ss.mm.ii.(T.U.E.L.)

⁶ Reso dall'ARAN il 6 agosto 2012. In merito vedasi, pure, *"I titolari di posizione Organizzativa: il fulcro per molte amministrazioni"* di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

negli enti di maggiore dimensione demografica, invece, l'autonomia e la responsabilità appaiono inevitabilmente legate alle sole deleghe, con o senza il potere di firma, che il Dirigente vorrà attribuire.

Di conseguenza la relativa premialità in termini economici, sia sotto forma di indennità di funzione che di risultato, è di fatto connessa alla natura della delega e ai risultati complessivi raggiunti dal Dirigente con il contributo della P. O. tributaria di deleghe gestionali.

Poco, forse, per giustificare la premialità, riconosciuta dal nuovo contratto a queste posizioni?⁷ Forse sì, forse no. Tale valutazione dipenderà, inevitabilmente, dalla natura e dal peso, in termini di autonomia e responsabilità, dello svolgimento di taluni poteri dirigenziali da parte di non dirigenti.

⁷ Art. 15 CCNL 2016/2018 del 21 maggio 2018