

Contratto collettivo

Nuovo CCNL Funzioni Locali: le modifiche all'ordinamento professionale e la nuova disciplina delle posizioni organizzative

di Federica Caponi - Consulente della Corte dei conti - Procura Regionale, Sez. giur. Veneto, esperta in gestione e organizzazione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione

Aran e Organizzazioni sindacali, nella notte tra il 20 e il 21 febbraio 2018, hanno firmato l'accordo preliminare per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro 2016-2018 per i pubblici dipendenti appartenenti al comparto Funzioni locali, che comprende Regioni, Enti locali, Camere di commercio e altri enti territoriali.

L'ipotesi è intervenuta, tra l'altro, sul sistema di classificazione professionale, con alcune modifiche della previgente disciplina, pur confermandone l'assetto complessivo e rinviando molte tematiche all'approfondimento di una Commissione paritetica, in vista di una più complessiva revisione dei suoi contenuti.

In particolare, è stata eliminato il profilo di ingresso D3, mentre è stata confermata la distinzione tra i duplici profili di ingresso B1 e B3.

È stata modificata la disciplina delle P.O., prevedendo, tra l'altro, nuovi limiti all'indennità di posizione e un diverso calcolo per la quantificazione delle risorse da destinare all'indennità di risultato.

Infine, è stata prevista la possibilità, per gli Enti di minori dimensioni, di attribuire incarichi di P.O. anche a dipendenti di categoria C, nel rispetto di condizioni e presupposti molto rigorosi.

Premessa

L'ipotesi del 21 febbraio 2018 diventerà efficace a seguito della sottoscrizione definitiva, una volta concluso l'iter di verifica e controllo della sua compatibilità economica, come previsto dalle norme vigenti. Come evidenziato nell'atto di indirizzo adottato dal Governo per l'Aran, la trattativa per il rinnovo del CCNL del Comparto delle Funzioni locali si innesta su un sistema del lavoro pubblico considerevolmente modificato nella sua consistenza quali-quantitativa, nelle sue linee retributive e nella dinamica dell'ordinamento professionale, per effetto principalmente di interventi connessi a manovre di finanza pubblica. Le medesime esigenze di finanza pubblica che hanno

fortemente inciso sul reclutamento di personale, inducendo un forte ridimensionamento degli organici e un sensibile incremento dell'età media del personale impiegato negli Enti territoriali.

Lo stesso ordinamento del lavoro pubblico è in una fase di profonda trasformazione per effetto dell'attuazione delle deleghe previste dalla Legge n. 124/2015, da parte del D.Lgs. n. 74/2017 e D.Lgs. n. 75/2017.

Il sistema delle Regioni e delle Autonomie locali sta inoltre affrontando il processo di riforma originato dalla Legge n. 56/2014, che ha riordinato le funzioni delle Amministrazioni territoriali e determinato significativi processi di mobilità di personale tra le amministrazioni appartenenti al comparto e che deve

oggi essere inquadrato nella prospettiva della permanenza delle Province come istituzioni costitutive della Repubblica, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione.

L'ipotesi di accordo sottoscritto contiene, tra le altre, numerose modifiche alla disciplina dell'ordinamento professionale.

Sistema di classificazione professionale: conferme e novità

Le parti sociali hanno previsto l'istituzione di una Commissione paritetica nazionale per la revisione del vigente sistema di classificazione professionale del personale del Comparto delle Funzioni Locali, al fine di individuare le soluzioni più idonee per garantire l'ottimale bilanciamento delle esigenze organizzative e funzionali degli Enti, con quelle di riconoscimento e valorizzazione delle professionalità. Tale revisione dovrà necessariamente essere anticipata da un'approfondita fase istruttoria che consenta di acquisire ed elaborare tutti gli elementi di conoscenza sull'attuale sistema di classificazione professionale, nonché di verificare le possibilità di una sua evoluzione e convergenza nella prospettiva di pervenire ad un modello idoneo a valorizzare le competenze professionali per assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi.

Quanto al sistema di classificazione vigente, l'ipotesi di CCNL conferma l'impianto oggi esistente, articolato nelle quattro categorie professionali, denominate A, B, C, D, con alcune novità che riguardano la Categoria D.

L'art. 12 infatti della così detta preintesa prevede la disapplicazione dello sdoppiamento della categoria D in due sotto categorie: quelle con ingresso nella prima posizione economica (D1) e quelle relative a profili professionali con ingresso diretto nella terza posizione economica (D3). Resta confermato, invece, lo sdoppiamento dei profili professionali di accesso nella categoria B.

L'ipotesi interviene, a distanza di 16 anni, a dare attuazione a quanto previsto dal CCNL 31 marzo 1999, che dal 1° gennaio 2002 di fatto prevedeva un'unicità di accesso alla Categoria B e D.

L'Aran, però, aveva da sempre ritenuto esistenti profili di ingresso differenziati, nonostante con il CCNL 22 gennaio 2004 fosse stata anche eliminata per i profili di ingresso in D3 (assimilati all'ex ottava qualifica funzionale) la speciale indennità, che all'epoca delle qualifiche funzionali era assegnata ai profili dell'ottava qualifica, che era l'ultimo elemento di differenziazione tra i vari profili.

Per quanto riguarda il passato, restano salvi il profilo e la posizione economica di sviluppo acquisiti da coloro che passarono direttamente dall'ottava qualifica funzionale alla categoria D3 e gli assunti in quella categoria.

L'ipotesi ha chiarito che le risorse stabili che finanziano le progressioni orizzontali dei dipendenti assunti direttamente in posizione D3, continueranno ad essere quantificate sulla base del differenziale tra la posizione economica già posseduta o da attribuire e quella iniziale di accesso in D3.

Conseguentemente, qualora il dipendente assunto direttamente in D3 cessi il rapporto di lavoro, a qualunque titolo, solo quel differenziale ritornerà tra le risorse stabili disponibili per il finanziamento dei vari istituti del trattamento economico del personale. La nuova ipotesi fa salve le procedure concorsuali già in corso per le assunzioni nei profili di accesso D3, la cui disapplicazione, quindi, varrà solo per i bandi successivi alla definitiva entrata in vigore del nuovo CCNL delle funzioni locali.

Per quanto riguarda le altre Categorie, ivi compresa la B, non si prevedono novità.

Per quanto riguarda quindi la Categoria B è stata confermata la differenziazione dei profili di accesso. Per tale categoria sono previsti due accessi, quello nella posizione iniziale B1, che consente lo svolgimento di mansioni che richiedono la sola terza media, con selezioni mediante chiamata dai centri per l'impiego, ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 56/1987, e quello di ingresso in B3, che impone il concorso pubblico e il possesso, oltre al titolo di studio della scuola media, di un attestato di qualifica professionale.

Pertanto, dal momento in cui il nuovo contratto produrrà effetti le categorie e le posizioni di ingresso saranno quelle delle categorie A, B, B3, C, D.

La nuova disciplina delle posizioni organizzative

Numerose modifiche sono state apportate alla disciplina delle posizioni organizzative, le quali possono essere istituite sia per lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative, caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa, che per lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità, richiedenti elevate competenze specialistiche, acquisite attraverso titoli formali di livello universitario del sistema educativo e di istruzione oppure attraverso consolidate e rilevanti esperienze lavorative in posizioni di elevata qualificazione professionale o di responsabilità.

Viene eliminata, pertanto, la possibilità di conferire incarichi di posizioni organizzative per lo svolgimento di attività di *staff* e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza, come invece era previsto dalla lett. c), dell'art. 8 CCNL 31 marzo 1999.

Cambiano anche le regole per l'assegnazione degli incarichi di P.O., che dovranno essere conferiti con atto scritto e motivato, sulla base della valutazione dei requisiti culturali posseduti, delle attitudini e della capacità professionale ed esperienza acquisiti dal personale potenzialmente destinatario, per un massimo di tre anni.

L'ipotesi però non risolve il problema, più delicato e diffuso, relativo alla durata minima, che non è disciplinata.

La Corte dei conti, su tale elemento, unitamente alla dottrina maggioritaria, ritiene che gli incarichi non possano avere durata inferiore all'anno, per consentire un tempo adeguato alla gestione finanziaria e alla connessa valutazione dei risultati.

L'ipotesi ha previsto che gli incarichi di P.O. possano essere revocati prima della scadenza, sempre con atto scritto e motivato, disciplinando le cause giustificative che restano due: intervenuti mutamenti organizzativi o valutazione negativa.

In merito alla valutazione, è ribadito che debba essere annuale, nel rispetto del sistema vigente. Solo la "valutazione positiva" darà anche titolo alla retribuzione di risultato. Dovranno essere, quindi, i sistemi di valutazione adottati dai singoli Enti, a stabilire quando una valutazione possa considerarsi positiva. In caso di valutazione negativa, i titolari degli incarichi di P.O. avranno diritto a confrontarsi in contraddittorio col valutatore, anche con l'assistenza del sindacato cui aderiscano o di persona di propria fiducia.

Il nuovo CCNL ha previsto anche che negli Enti di piccole dimensioni, ancorché abbiano in dotazione organica figure di categoria D, tutte o parzialmente vacanti o comunque presenti, ma non in possesso delle competenze professionali richieste, possano, in via eccezionale e temporanea, conferire l'incarico di posizione organizzativa a personale appartenente alla categoria C.

Tale conferimento sarà possibile a condizione però che gli interessati dispongano delle necessarie capacità ed esperienze professionali. Pertanto, ad esempio per l'assegnazione di un incarico di P.O. del servizio tecnico, il dipendente di Categoria C dovrà comunque essere in possesso di un titolo di studio idoneo,

quale l'abilitazione per geometra o laurea in ingegneria o architettura.

Gli Enti, comunque, dovranno adeguare la propria consistenza organica, assumendo i funzionari di categoria D necessari. La facoltà eccezionale di assegnare incarichi di posizione organizzativa a dipendenti di categoria C, potrà essere esercitata per una sola volta, a meno che non siano state avviate le procedure per l'acquisizione di personale della categoria. In questo caso, una volta assunto il funzionario di categoria D, si potrà anche revocare anticipatamente l'incarico assegnato al dipendente di categoria C.

Pertanto, la regola generale disciplinata dall'ipotesi prevede la necessità di conferire, previa determinazione di criteri generali da parte degli Enti, con atto scritto e motivato, per la durata massima di 3 anni, incarichi di P.O. a dipendenti classificati nella categoria D, tenendo conto altresì della natura e caratteristiche dei programmi da realizzare, dei requisiti culturali posseduti, delle attitudini e della capacità professionali ed esperienze acquisite.

Nonostante tale regola generale, l'ipotesi CCNL 2018-2020 prevede una doppia deroga, con possibilità di affidare gli incarichi di P.O.:

- anche ai dipendenti di categoria C e B nel caso di Enti in cui non siano presenti dipendenti di cat. D (art. 13, comma 2, lett. a);

- negli enti privi di personale con qualifica dirigenziale, anche ai dipendenti di categoria C, purché in possesso delle necessarie capacità ed esperienze professionali, sia nel caso in cui non siano presenti in servizio dipendenti appartenenti alla cat. D, sia nel caso in cui, pur essendo presenti in servizio dipendenti della cat. D, non sia possibile attribuire agli stessi un incarico *ad interim* di posizione organizzativa per la carenza delle competenze professionali a tal fine richieste, al fine di garantire la continuità e la regolarità dei servizi istituzionali (art. 17, comma 3).

Retribuzione di posizione e retribuzione di risultato

Per quanto riguarda la retribuzione di posizione e retribuzione di risultato, è stato confermato il trattamento economico suddiviso in retribuzione di posizione e risultato.

Sono stati però modificati i limiti minimi e massimi. Per la retribuzione di posizione infatti è stato previsto un minimo di € 5.000 e un massimo di € 16.000 annui lordi per tredici mensilità, sulla base del sistema di graduazione deciso dagli Enti, che, se dotati di dirigenza, dovranno considerare ampiezza, contenuto di

eventuali deleghe dirigenziali, comprese quelle di firma.

L'art. 10 del CCNL 31 marzo 1999 prevedeva la corresponsione ai titolari di P.O. della retribuzione di posizione e di risultato, stabilendo che l'importo della prima variasse da un "minimo di L. 10.000.000 ad un massimo di L. 25.000.000 annui lordi per tredici mensilità" e che l'importo della seconda variasse "da un minimo del 10% ad un massimo del 25% della retribuzione di posizione attribuita."

Nel caso di posizioni organizzative assegnate invece a funzionari di categoria D a dipendenti in categoria B o C, la posizione minima sarà di € 3.000 e la massima di € 9.500 annui lordi per tredici mensilità.

Inoltre, negli Enti con personale avente qualifica dirigenziale, le risorse destinate al finanziamento delle P.O. dovranno essere sottratte dal fondo delle risorse decentrate e poste a carico del bilancio, come avviene adesso negli Enti privi di personale con qualifica dirigenziale.

L'ipotesi ha disciplinato gli incarichi attribuiti *ad interim*, prevedendo che la retribuzione di risultato possa essere aumentata dal 15% al 25% del valore economico della retribuzione di posizione goduta dall'incaricato *ad interim*.

Trattamento economico accessorio

Infine, è stato confermato il principio di onnicomprensività del trattamento economico accessorio dei titolari di posizione organizzativa, già previsto dall'art. 10 CCNL del 31 marzo 1999, secondo cui la retribuzione di posizione e di risultato spettante al personale incaricato delle posizioni organizzative assorbe e ricomprende ogni trattamento accessorio, ivi compreso quello per lavoro straordinario, vengono espressamente previsti i trattamenti accessori erogabili ai titolari di posizioni organizzative; in

particolare l'art. 18 ipotesi CCNL 2018-2020 prevede che possano essere erogati:

- a) l'indennità di vigilanza;
- b) i compensi ISTAT;
- c) i compensi per lo straordinario elettorale (riconosciuti solo nei casi nei quali vi sia stata l'acquisizione delle specifiche risorse collegate allo straordinario elettorale dai competenti soggetti istituzionali e nei limiti delle stesse);
- d) i compensi per lavoro straordinario elettorale prestato nel giorno del riposo settimanale;
- e) i compensi per lavoro straordinario connesso a calamità naturali, ai sensi dell'art. 40 del CCNL del 22 gennaio 2004; tali compensi sono riconosciuti solo nell'ambito delle risorse finanziarie assegnate agli Enti con i provvedimenti adottati per far fronte ad emergenze derivanti da calamità naturali;
- f) i compensi di cui all'art. 56-ter, previsti per il personale dell'area della vigilanza;
- g) l'indennità di funzione del personale addetto alle case da gioco;
- h) i compensi che specifiche disposizioni di legge espressamente prevedano a favore del personale, in coerenza con le medesime, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo:
 - gli incentivi per funzioni tecniche, secondo le previsioni dell'art. 113 del D.Lgs. n. 50/2016;
 - i compensi professionali degli avvocati, ai sensi dell'art. 9 della Legge n. 114/2014;
 - i compensi incentivanti connessi ai progetti per condono edilizio;
 - i compensi incentivanti connessi alle attività di recupero dell'evasione dei tributi locali;
 - i compensi connessi agli effetti applicativi dell'art. 12, comma 1, lett. b), D.L. n. 437/1996, convertito nella Legge n. 556/1996, spese del giudizio.