

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1.1 Principi generali

Le amministrazioni che applicano il CCNL del Comparto delle Funzioni locali del 21/5/2018 (di seguito CCNL) sono chiamate ad adeguare l'assetto dell'Area delle posizioni organizzative alla nuova disciplina contrattuale. Tale adeguamento deve essere effettuato, secondo il disposto dell'art. 13, comma 3, del CCNL, entro il 20 maggio 2019. La norma contrattuale, infatti, prevede che gli incarichi di PO già conferiti sulla base del previgente Contratto e ancora in essere al momento dell'entrata in vigore del nuovo CCNL, possono proseguire o essere prorogati fino alla definizione del nuovo assetto, successivo alla determinazione delle procedure e dei criteri generali di conferimento, comunque non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del CCNL, dunque entro il 20 maggio p.v.

L'articolo 13 del CCNL istituisce l'Area delle posizioni organizzative, cioè posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato:

- a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;
- b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità comprese quelle comportanti anche l'iscrizione ad albi professionali, richiedenti elevata competenza specialistica acquisita attraverso titoli formali di livello universitario del sistema educativo e di istruzione oppure attraverso consolidate e rilevanti esperienze lavorative in posizioni ad elevata qualificazione professionale o di responsabilità, risultanti dal curriculum.

Sono quindi venute meno le posizioni organizzative istituite per svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza (lett. c) dell'art. 8 del CCNL 31/3/1999.

La revisione delle tipologie di posizione organizzativa (con il sistema di graduazione degli incarichi e delle funzioni) è rivolta a valorizzare *“l'effettivo esercizio di responsabilità sia di carattere professionale che gestionale, anche con obiettivi di presidio di nuove aree di complessità tecnica e/o organizzativa non riservate alla funzione dirigenziale, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili allo scopo”* (Atto di indirizzo per il rinnovo del CCNL del comparto delle Funzioni locali – triennio 2016/2018).

Nella formulazione del presente schema di regolamento i richiamati criteri sono quindi considerati elementi in grado di rappresentare, in maniera quanto più puntuale possibile, la sostanza di ciascuna posizione con riguardo ai criteri definiti dal CCNL di *“complessità nonché rilevanza delle responsabilità amministrative e gestionali di ciascuna posizione organizzativa”*.

Secondo le nuove disposizioni di contratto nazionale, ciascun ente stabilisce la graduazione sulla base di criteri predeterminati, che tengono conto della complessità nonché della rilevanza delle responsabilità amministrative e gestionali di ciascuna posizione organizzativa.

Ai fini della graduazione delle suddette responsabilità, negli enti con dirigenza, acquistano rilievo anche l'ampiezza ed il contenuto delle eventuali funzioni delegate con attribuzione di poteri di firma di provvedimenti finali a rilevanza esterna, sulla base di quanto previsto dalle vigenti disposizioni di legge e di regolamento.

Gli elementi riferiti alle capacità/professionalità del soggetto da incaricare (quali capacità organizzativa e relazionale, attitudine al problem solving, ecc.), sono invece valutati ai fini dell'individuazione dei criteri per il conferimento dell'incarico. Infatti, a termini dell'articolo 14, c. 2, CCNL: *“Per il*

conferimento degli incarichi gli enti tengono conto - rispetto alle funzioni ed attività da svolgere - della natura e caratteristiche dei programmi da realizzare, dei requisiti culturali posseduti, delle attitudini e della capacità professionale ed esperienza acquisiti dal personale della categoria D”.

1.2 Livelli di relazione sindacale

Sotto il profilo delle relazioni sindacali, occorre attivare il confronto sindacale (art. 5, comma 3, lett. d) ed e), del CCNL) su due diversi aspetti:

- la definizione dei criteri generali per il conferimento e per la revoca degli incarichi di posizione organizzativa;
- la definizione dei criteri per la graduazione ai fini dell’attribuzione della “indennità” di posizione.

Costituiscono invece oggetto di contrattazione (art. 7, comma 4, lett. j) e v)):

- la definizione dei criteri generali per la determinazione della retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa;
- la correlazione tra i compensi accessori che specifiche disposizioni di legge prevedono espressamente a favore del personale (ad es.: incentivi per le funzioni tecniche, compensi professionali degli avvocati, compensi incentivanti connessi ai progetti per condono edilizio, ecc.) e la retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa.

Inoltre, in relazione alla nuova disciplina contrattuale nazionale che ha posto a carico dei bilanci le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato degli incaricati di posizione organizzativa, e tenendo conto dei limiti complessivi imposti dalla legge (art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017) ai trattamenti accessori complessivi, si determinano dinamiche asimmetriche nelle relazioni sindacali ai fini del trasferimento di risorse dal fondo risorse decentrate al bilancio e viceversa, secondo lo schema di seguito rappresentato.

Determinazione del Fondo risorse decentrate e quantificazione delle Risorse per le PO (Piena competenza datoriale)

1. Il Fondo risorse decentrate è costituito in un unico importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili relative all’anno 2017 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 (art. 67, c. 1).
2. Le risorse “destinate” alle PO “istituite” sono decurtate dal fondo e corrisposte a carico del bilancio (art. 15 c. 5).
3. 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 (art. 67, c. 7).

Relazione dinamica Fondo risorse decentrate/Risorse per le PO

1. Incremento delle risorse da destinare a bilancio per le PO - Contrattazione (art. 7,c. 4)

E’ oggetto di contrattazione integrativa l’incremento delle risorse di cui all’art. 15, comma 5, attualmente destinate alla corresponsione della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ove implicante, ai fini dell’osservanza dei limiti previsti dall’art. 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017, una riduzione delle risorse del Fondo di cui all’art. 67.

2. Riduzione delle risorse da destinare a bilancio per le PO - Confronto

(art. 5, c. 3)

- È oggetto di confronto (...) g) la verifica delle facoltà di implementazione del Fondo risorse decentrate in relazione a quanto previsto dall'art. 15, comma 7.

(art. 15, c. 7)

- Per effetto di quanto previsto dall'art. 67, comma 7, in caso di riduzione delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative previste dal comma 5, si determina un corrispondente ampliamento delle facoltà di alimentazione del Fondo risorse decentrate, attraverso gli strumenti a tal fine previsti dall'art. 67.

1.3 Le ulteriori possibilità di incremento delle risorse per la retribuzione di posizione e di risultato degli incaricati di Posizioneorganizzativa

L'art. 11-bis del D.L. n. 135/2018, inserito con la legge di conversione, legge n. 12/2018, prevede al comma 2 che, fermo restando quanto previsto dai commi 557- quater e 562 dell'articolo 1 della L. n. 296/2006, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, non si applica al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa, limitatamente al differenziale tra gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato già attribuiti alla data di entrata in vigore del CCNL 21/5/2018 e l'eventuale maggiore valore delle medesime retribuzioni successivamente stabilito dagli enti ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 3, del medesimo CCNL, attribuito a valere sui risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che sono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario.

Si segnala che l'ANCI ha chiesto l'estensione di tale norma anche ai Comuni con posizioni dirigenziali.

2. Criteri per il conferimento degli incarichi di posizioneorganizzativa

2.1 criteri generali per il conferimento e la revoca

L'istituzione delle posizioni organizzative deve avvenire con riferimento a posizioni di lavoro che presentino le caratteristiche della particolare complessità ed elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa. In alternativa, l'istituzione di posizioni organizzative può riguardare attività ad alto contenuto professionale per le quali è richiesta una elevata competenza specialistica (maturata o mediante titoli di livello universitario o attraverso rilevanti e consolidate esperienze professionali, in posizioni di responsabilità o di alta qualificazione professionale), che deve essere verificata in sede di conferimento attraverso l'esame del curriculum.

I criteri generali devono da un lato dettagliare, per ciascuna posizione organizzativa istituita, i requisiti culturali, le attitudini, la capacità professionale e l'esperienza acquisita, e dall'altro considerare la natura e le caratteristiche dei programmi da realizzare.

Per il conferimento degli incarichi gli Enti tengono conto:

- delle funzioni e attività da svolgere;

- della natura e caratteristiche dei programmi da realizzare;
- dei requisiti culturali posseduti,
- delle attitudini e della capacità professionale ed esperienza acquisiti dal personale della categoria D (salva, ove possibile, la possibilità di applicare la disciplina prevista dall'art. 13, comma 2, lett. a) del CCNL);
- gli esiti delle valutazioni individuali in attuazione del D.Lgs. n. 150/2009.

Gli incarichi possono essere revocati prima della scadenza con atto scritto e motivato, in relazione a intervenuti mutamenti organizzativi o in conseguenza di valutazione negativa della performance individuale.

I risultati delle attività svolte dai dipendenti cui siano stati attribuiti gli incarichi di posizione organizzativa sono soggetti a valutazione annuale in base al sistema a tal fine adottato dall'ente. La valutazione positiva dà anche titolo alla corresponsione della retribuzione di risultato di cui all' art.15 del nuovo CCNL.

3. Graduazione della retribuzione di posizione degli incaricati di posizione organizzativa

3.1 Metodologia

L'articolo 15, secondo comma, del CCNL prevede che la graduazione delle posizioni organizzative avvenga sulla base di criteri che tengano conto della complessità e della rilevanza delle responsabilità amministrative e gestionali di ciascuna posizione istituita, e dell'eventuale esercizio di funzioni delegate dalla dirigenza.

Da ciò l'esigenza di definire una metodologia in grado di esprimere la coerenza tra la rilevanza del ruolo assegnato alla posizione e la relativa retribuzione. Tale operazione deve tenere conto della particolare complessità e autonomia connesse alla direzione dell'Unità organizzativa e dei contenuti di alta professionalità conseguenti a processi di formazione educativa o rilevanti esperienze professionali (art. 13, c. 1, CCNL).

L'ipotesi delineata dallo schema di regolamento di cui al successivo paragrafo 5 considera il percorso logico-procedimentale di seguito illustrato:

❖ Primo passaggio

Sono considerate le P.O. da conferire sulla base degli strumenti di macro-organizzazione in essere.

È individuato il "budget" a disposizione per la retribuzione di posizione in base a quanto disposto in applicazione della disciplina normativa e contrattuale richiamata ai paragrafi 1.2 e 1.3.

Il numero di P.O. da conferire è moltiplicato per l'ammontare minimo destinato alla retribuzione di posizione in attuazione della disciplina di CCNL vigente (euro 5.000), calcolando così il valore complessivo minimo (di seguito "vcm") delle P.O.

È determinata la differenza fra budget e vcm, differenza che costituisce il "budget residuo".

❖ Secondo passaggio

Sono considerate le caratteristiche fondamentali di ogni posizione di lavoro, come definita dall'articolo 13 CCNL, avente rilevanza tale da legittimare il conferimento di P.O.

In relazione a ciascun criterio di valutazione individuato dall'Amministrazione è assegnato un punteggio compreso tra un valore minimo e massimo (vedi appresso).

I punteggi relativi a ogni criterio sono sommati ed è individuato il punteggio totale di ciascuna P.O.

È effettuata la parametrizzazione di ciascun punteggio totale rispetto alla somma dei punteggi totali attribuiti complessivamente a tutte le P.O., determinando il peso specifico di ciascuna.

Per ottenere l'importo della retribuzione di posizione assegnata a ciascuna P.O., il suo peso specifico è parametrato al budget residuo calcolato sopra, risultato che è quindi aggiunto al valore minimo di euro 5.000.

Esempio

<u>Primo passaggio</u>
- budget assegnato alla retribuzione di posizione: 76.000 euro
- posizioni di attribuire: n. 6;
- valore complessivo minimo (vcm): euro $5000 * 6 = 30.000$
- budget residuo: euro 46.000.
<u>Secondo passaggio</u>
Ad ogni posizione si attribuiscono punteggi legati ai seguenti parametri:
1) trasversalità: da 1 a 3;
2) complessità operativa e organizzativa: da 1 a 9;
3) attività soggette a rischio/contenzioso: da 1 a 5;
4) responsabilità finanziaria: da 1 a 5;
5) strategicità: da 1 a 3 (in alternativa, per enti con dirigenza: delega funzioni dirigenziali: da 0 a 3)*
La somma dei punteggi complessivamente assegnati a tutte le 6 P.O. è 120.
Alla P.O. "XY" è assegnato un punteggio totale di 21. Il suo peso specifico è pari a $21/120 = 0,175$.
L'importo della sua retribuzione di posizione è pari ad euro $(0,175*46.000)+5.000 = 13.050$.

* L'articolo 15 del CCNL prevede che il valore della posizione va commisurato anche alle eventuali funzioni delegate dalla dirigenza. A questo proposito è inserito per i comuni con dirigenza un ulteriore parametro "delega funzioni dirigenziali" alternativo al parametro "strategicità", del valore da 1 a 3; il livello 0 (zero) di detto parametro è utilizzato nel caso di non attribuzione di deleghe dirigenziali.

L'ulteriore passaggio procedimentale è costituito dall'eventuale applicazione di uno dei due criteri correttivi di cui in seguito.

❖ Eventuale Terzo passaggio

Eventuali importi che residuano dalla suddetta ripartizione possono:

1) essere nuovamente parametrati fino a concorrenza del budget assegnato, in proporzione ai valori attribuiti;

oppure

2) destinati a incrementare il Fondo risorse decentrate a termini del 15, c. 7, CCNL;

oppure

3) incrementare la quota della retribuzione di risultato (tale opzione non è espressamente prevista, ma si desume dal concetto di unicità delle due voci, posizione e risultato).

3.2 Criteri di valutazione

Al fine di orientare l'attività volta alla graduazione della retribuzione di posizione, si esemplificano i concetti legati ai criteri di valutazione sopra menzionati:

1) trasversalità (*complessità relazionale*): riguarda il complesso e l'intensità delle relazioni sia interne che esterne coinvolte dai procedimenti attinenti alle funzioni assegnate;

2) complessità operativa ed organizzativa: riguarda per un verso la composizione della struttura operativa di cui assume la responsabilità il titolare di P.O.: la composizione va valutata sotto l'aspetto della numerosità dei dipendenti assegnati e della qualificazione con riguardo alla presenza di profili appartenenti a categorie "D", con conseguente complessità gestionale. Per altro verso viene considerata la complessità dei processi decisionali riferita sia ai passaggi procedurali, che alle relative implicazioni in termini di prodotto finale (ad es. a livello di tempi da rispettare, di rilevanza dell'istruttoria, ecc.). Sono valutati: il numero e la complessità tecnico/professionale dei processi/attività; il livello di specializzazione richiesto, ossia l'ambito delle funzioni specialistiche richieste; l'esigenza di coordinamento dei processi/attività;

3) attività soggette a rischio/contenzioso: per quanto riguarda l'aspetto del rischio occorre fare riferimento al Piano Anticorruzione adottato dall'Ente. Con riguardo al contenzioso viene valutata l'intensità e la rilevanza dell'incidenza del prodotto finale nei confronti del destinatario in relazione agli interessi coinvolti;

4) responsabilità finanziaria: è considerata la rilevanza dei budget complessivamente gestiti a livello di entrata e di spesa;

per gli Enti privi di figure dirigenziali

5) strategicità (*responsabilità organizzativa di mandato*): è considerata la rilevanza delle funzioni conferite rispetto al programma di mandato.

oppure per gli Enti con figure dirigenziali

5) deleghe di funzioni dirigenziali: è valutata la significatività quantitativa e qualitativa (ossia l'ampiezza ed il contenuto) delle funzioni (eventualmente) delegate con attribuzione di poteri di firma di provvedimenti finali a rilevanza esterna.

3.3 Unicità dei criteri

I criteri di graduazione delle posizioni organizzative sono considerati validi per entrambe le tipologie a) e b) (art. 13, comma 1, CCNL), fatto salvo quanto previsto per il criterio 2) - "complessità operativa ed organizzativa". Dato atto che nella pratica operativa la valutazione di detto parametro per le P.O. di cui alla lett. b) può risultare generalmente sottovalutata tenuto conto dei parametri valutativi adottati (dipendenti assegnati e procedimenti attribuiti), l'Ente può valutare l'opportunità di riconoscere a queste P.O. un punteggio minimo di due punti da aggiungere comunque alla valutazione del parametro come risultante dagli elementi riscontrati, fermo restando il punteggio massimo ottenibile dalla posizione per questo criterio.

3.4 Eventuale correttivo

Allo scopo di evitare l'appiattimento delle retribuzioni di posizione, tanto più significativo in presenza di limitate risorse disponibili, può essere opportuno adottare un criterio correttivo consistente nell'individuazione di una soglia di punteggio al di sotto della quale è assegnato il valore minimo (euro 5.000). Considerando l'esemplificazione effettuata sopra, può essere individuato un punteggio soglia pari a 15, sotto il quale viene assegnato alla P.O. il valore minimo contrattuale.

L'attribuzione corretta dei punteggi legati ai singoli parametri di valutazione dovrebbe rendere un'adeguata raffigurazione delle singole posizioni organizzative, con conseguente equa ripartizione delle risorse. Tuttavia, in presenza di rilevanti squilibri nelle valutazioni tra le diverse

posizioni – ad esempio quando il valore più alto o quello più basso siano superiori od inferiori di oltre euro 5.000 rispetto alla media delle valutazioni – l’Ente può valutare l’opportunità di ricondurre la varianza delle valutazioni entro il limite prestabilito.

Ad esempio, nel caso in cui a seguito dell’espletamento del processo di valutazione delle posizioni, risulti:

Caso A	Caso B
<p>Una posizione è valorizzata per euro 16.000, la seconda per euro 8.000 e la terza per euro 6.000. Tenuto conto che la media è pari ad euro 10.000, il valore della prima ne risulta superiore di euro 6.000.</p> <p>In questo caso, applicando il correttivo, il valore attribuito alla prima dovrà essere ridotto di un importo di euro 1.000 (pari al superamento del valore limite), che potrà essere redistribuito con le modalità individuate dell’Ente (vedi infra, § 3.1).</p>	<p>Una posizione è valorizzata per euro 16.000, un’altra per euro 15.000, mentre la terza per euro 5.000. Tenuto conto che la media è pari ad euro 12.000, il valore della terza ne risulta inferiore di euro 7.000.</p> <p>In questo caso, applicando il correttivo, i valori attribuiti alle prime due posizioni dovranno essere ridotti complessivamente di euro 2.000 (in proporzione: la prima posizione ridotta di euro 1.032; la seconda di euro 968), che sono attribuiti alla retribuzione di posizione della terza.</p>

La valutazione se rendere o meno applicabile quest’ultimo correttivo è rimessa all’Amministrazione; è da ritenere opportuno, comunque, considerare la sua applicazione alternativa rispetto al precedente correttivo.

3.5 Metodologie di pesatura e graduazione alternative

La metodologia proposta in questo Quaderno operativo è una delle possibili metodologie che ciascun Ente può adottare nella propria autonomia ed adattare alle specifiche esigenze organizzative. Non è pertanto da considerarsi né quella esclusiva né quella migliore in relazione alla concreta realtà di ciascuna amministrazione.

A titolo ricognitivo si rappresenta ad esempio come molti Enti abbiano adottato positivamente meccanismi di pesatura attraverso l’individuazione di fasce retributive fisse. Es.: sono individuate tre fasce retributive: A. 12.000€, B. 10.000€ e C. 8.000€. Viene effettuata la pesatura delle Posizioni organizzative ed attribuito un punteggio proporzionale alla pesatura, con conseguente collocazione nelle diverse fasce retributive A, B e C.

Inoltre, anche nel caso di adozione della metodologia proposta nel presente Quaderno operativo, si raccomanda la dovuta attenzione nella calibratura dei diversi criteri di graduazione rispetto alle caratteristiche proprie dell’Ente. A titolo esemplificativo, il criterio “Complessità organizzativa” potrebbe essere legato anche alla graduazione della struttura dirigenziale ove la PO è incardinata, ove, ad esempio, si ritenga non affidabile il solo riferimento al personale assegnato.