



Approfondimento n. 12 – 2 settembre 2022

IL NUOVO ORDINAMENTO PROFESSIONALE NEL CCNL DELLE FUNZIONI LOCALI

Luca Di Donna



#AreaTributi
#AreaContabilità
#AreaPersonale
#AreaAziendePubbliche



Premessa

Lo scorso 4 agosto 2022, al termine di una trattativa lunga e complicata, ARAN e organizzazioni sindacali hanno sottoscritto l'ipotesi di accordo del CCNL 2019-2021 relativo al comparto delle Funzioni Locali (il testo del CCNL è consultabile a questo indirizzo (<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/13004/ipotesi%20CCNL%20Funzioni%20locali%202019%202021.pdf>))

Il testo del contratto collettivo in esame è sviluppato in nove Titoli, composti di 108 articoli, cui fa seguito 1 dichiarazione congiunta. Sotto il profilo contenutistico, l'ipotesi di contratto interviene in modo complessivo sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale del comparto, sia sul piano normativo che su quello economico. Nel primo ambito si procede ad una revisione complessiva dell'ordinamento professionale, prevedendo altresì modifiche della regolamentazione del rapporto di lavoro, con particolare riguardo alle forme di lavoro a distanza (agile e da remoto), nonché interventi nelle materie delle relazioni sindacali e della responsabilità disciplinare. Sul piano economico, invece, l'ipotesi dispone gli aumenti contrattuali, inserendoli in un contesto di riforma della struttura retributiva dei destinatari dell'accordo.

Con questo approfondimento ci proponiamo di illustrare in dettaglio quella che per molti rappresenta la novità principale di questo nuovo CCNL, ossia la riforma del sistema di classificazione del personale (risalente al 1999), anche se, a ben vedere, quello delle Funzioni Locali è da questo punto di vista il meno innovativo fra tutti i contratti della tornata 2019-2021 finora sottoscritti (Funzioni Centrali e Sanità sono stati i primi due). A differenza di quanto accaduto per gli altri comparti, infatti, qui non viene creata davvero l'area delle «elevate professionalità», poiché quest'ultima coincide di fatto con l'attuale area delle posizioni organizzative.

Nuovo ordinamento professionale

Il nuovo ordinamento professionale definito nel Titolo III (artt. da 11 a 23) dell'ipotesi mira a fornire agli enti uno strumento innovativo ed efficace di gestione del personale e, contemporaneamente, offrire ai dipendenti un percorso incentivante di sviluppo professionale. Esso trae origine dall'art. 11 del precedente CCNL 2016-2019 del 21/5/2018, che aveva previsto la costituzione di una Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale presso l'Aran, con il compito di operare una verifica delle declaratorie di categoria in relazione ai cambiamenti dei processi organizzativi e gestionali, di effettuare una analisi di alcune specificità professionali ai fini di una loro valorizzazione e di effettuare una analisi degli strumenti per sostenere lo sviluppo delle competenze professionali e per riconoscere, su base selettiva, il loro effettivo accrescimento.

Le coordinate del nuovo assetto professionale proposto nell'ipotesi di contratto sono contenute, a livello di legislazione primaria, nell'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 80/2021, il quale ha modificato la disciplina sull'inquadramento dei dipendenti pubblici in almeno tre distinte aree funzionali, la progressione all'interno dell'area e l'accesso ad aree superiori, sostituendo il comma 1-bis dell'art. 52 del D.Lgs. 165/2001. Ha inoltre previsto l'introduzione di un'ulteriore area funzionale, destinata all'inquadramento del personale di elevata qualificazione, demandando alla contrattazione collettiva l'istituzione della stessa.

In attuazione di tale disposto normativo, il nuovo sistema classificatorio prevede quattro aree professionali: Area degli Operatori; Area degli Operatori esperti; Area degli istruttori e Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione (di seguito anche EQ). In pratica, a fronte delle vecchie quattro categorie, oggi si prospettano quattro aree.

In chiave di semplificazione, tuttavia, per ciascuna area viene prevista un'unica posizione di accesso dall'esterno, eliminando le fasce economiche al loro interno. Dette aree corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative, con equivalenza e fungibilità di mansioni ed esigibilità delle stesse in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro (art. 12). L'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna di queste aree viene individuato mediante le declaratorie del contratto, all'interno delle quali sono indicati a titolo esemplificativo alcuni profili professionali (i quali descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni proprie dell'area). Saranno poi i singoli enti ad individuare tutti i profili necessari alle proprie esigenze, previo confronto con le OO.SS. (art. 5, comma 3, lettera c).

Per i neoassunti, l'accesso al nuovo ordinamento è regolato in base al livello di istruzione posseduto, mentre per il personale già in servizio il passaggio dal vecchio al nuovo inquadramento avviene, invece, automaticamente secondo la tabella B, allegata all'Ipotesi, di trasposizione automatica nel sistema di classificazione.

In ogni caso, al fine di consentire agli enti di procedere agli adempimenti necessari all'attuazione di tali nuove disposizioni, il nuovo sistema di classificazione entrerà in vigore soltanto a far data dal 1° giorno del quinto mese successivo alla sottoscrizione definitiva del presente contratto collettivo.

Progressioni tra le aree

L'Ipotesi si occupa anche della materia delle progressioni tra le aree professionali, dando attuazione alle innovazioni introdotte in tema dall'art. 3 del D.L. n. 80/2021, il quale riafferma il principio della necessità che i passaggi avvengano con procedure comparative basate sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti, ferma restando l'esigenza di garantire che almeno il 50 per cento dei posti disponibili sia destinato all'accesso dall'esterno mediante concorso. In via transitoria, in sede di revisione degli ordinamenti professionali, la norma in discorso consente ai contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 di definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'Area delle EQ, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, ammettendo, in via eccezionale, la possibilità di deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area superiore dall'esterno.

In tale contesto normativo, il testo negoziale ribadisce il meccanismo ordinario di progressione tra le Aree (art. 15, ossia con possesso del titolo di studio richiesto dall'esterno e limitatamente al 50 per cento dei posti disponibili) e regola in dettaglio i criteri per le procedure valutative

derogatorie attuabili in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e comunque entro il 31 dicembre 2025 (art. 13, comma 6). Ferma restando la deroga di legge in materia di possesso del titolo di studio di accesso per le progressioni in fase transitoria, da realizzarsi con i fondi allo scopo stanziati nella legge di bilancio per il 2022 (art. 1, comma 612), va comunque osservato che le procedure valutative per il passaggio di area si collocano all'interno dei principi che guidano l'accesso al pubblico impiego, come declinati dalla giurisprudenza costituzionale e civilistica. Le progressioni "verticali", infatti, consistono nel passaggio ad una posizione funzionale qualitativamente diversa, tale da comportare "una novazione oggettiva" del rapporto di lavoro con mutamento dello status professionale (*ex multis* Cass. SS.UU., 11 aprile 2018, n. 8985); esse sono quindi equiparabili ad una forma di reclutamento, di regola assoggettato allo schema del pubblico concorso, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale che garantisce il rispetto dell'art. 97 Cost. Ciò non esclude che si debba trovare «un ragionevole punto di equilibrio fra quest'ultimo principio e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative» (Cfr. Corte Cost., sentenza n. 159 del 2005, nonché sentenze n. 205 e n. 34 del 2004), non potendosi tuttavia considerare tali, norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti (Cfr. Corte Cost., sentenza n. 407 del 2005).

Sarà al riguardo importante che le procedure per le progressioni verticali, anche nel regime transitorio, siano strutturate in modo da rappresentare un incentivo all'impegno lavorativo e al raggiungimento dei risultati, evitando selezioni meramente basate su anzianità di servizio o competenze generali, nonché responsabilizzando adeguatamente i titolari delle strutture in cui si rendono disponibili le posizioni.

Sotto il profilo finanziario, il meccanismo di progressione tra le aree previsto in via di prima applicazione dall'articolo 13, comma 6, dell'Ipotesi, potrà aver luogo all'interno del piano triennale dei fabbisogni di personale e delle dotazioni organiche, nonché nei limiti delle risorse di cui al richiamato articolo 1, comma 612, della legge n. 234 del 2021 (determinate nella misura massima dello 0,55 per cento del monte salari 2018, come dettagliato nella successiva tabella). A differenza di quanto stabilito per il comparto delle Funzioni Centrali, dunque, non sembra consentito agli enti locali avvalersi a tal fine delle risorse destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente, dal momento che la clausola contrattuale di riferimento (comma 8 del citato articolo 13) non contiene l'avverbio "anche".

Ma quali sono in concreto le differenze e gli elementi comuni tra procedura a regime e procedura transitoria per le progressioni verticali?

Mutuando le indicazioni fornite recentemente dall'Aran per il comparto Funzioni Centrali (il cui CCNL è stato già sottoscritto in via definitiva), possiamo così riassumere le differenze fondamentali:

- la prima differenza concerne i requisiti: nella procedura transitoria, i requisiti sono quelli della tabella C allegata al CCNL (titolo di studio + esperienza), che dà la possibilità di candidarsi anche a coloro che hanno un titolo di studio immediatamente inferiore a quello richiesto per l'accesso dall'esterno, ma sono in possesso di un numero maggiore di anni di esperienza; nella procedura a regime, i requisiti sono invece quelli previsti dall'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001;

- la seconda differenza riguarda i criteri selettivi: nella procedura transitoria, i criteri sono quelli previsti dall'art. 13, comma 7 dell'Ipotesi di contratto (esperienza, titolo di studio e competenze professionali) e ciascuno di tali criteri deve pesare almeno il 20%; nella procedura a regime, invece, i criteri sono quelli previsti dall'art. 15 dell'Ipotesi stessa e dal nuovo art. 52, comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (valutazione positiva conseguita negli ultimi tre anni di servizio, titoli o competenze professionali, titoli di studio ulteriori rispetto a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno, numero e tipologia degli incarichi rivestiti);
- la terza differenza riguarda le relazioni sindacali: nella procedura transitoria, i criteri più specifici che declinano i criteri generali stabiliti dal contratto, nonché i pesi loro attribuiti, sono definiti dalle amministrazioni previo confronto con i sindacati; nella procedura a regime, invece, non è previsto il previo confronto con i sindacati sui criteri;
- la quarta ed ultima differenza riguarda il finanziamento: le progressioni verticali effettuate con la procedura transitoria sono finanziate esclusivamente dalle risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (Legge di bilancio 2022) in misura non superiore allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018; quelle effettuate con la procedura a regime sono invece finanziate solo dalle facoltà assunzionali.

Come detto, però, vi sono anche delle analogie tra le due procedure. In entrambi i casi infatti:

- vi è una procedura che prevede: un bando, una istanza di ammissione alla procedura da parte del dipendente, un'ammissione alla procedura dopo la verifica dei requisiti, una fase istruttoria per l'attribuzione dei punteggi, un ordine di merito finale tra i candidati in base al quale sono individuati coloro che conseguono la progressione verticale;
- la progressione deve essere prevista nel piano dei fabbisogni (oggi confluito nel PIAO), con indicazione del profilo professionale per il quale si manifesta il fabbisogno;
- occorre garantire che una percentuale almeno pari al 50% del personale reclutato con le ordinarie facoltà assunzionali sia destinata all'accesso dall'esterno, in base a quanto previsto dall'art. 52 comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001, in coerenza con i principi, anche di rango costituzionale, che regolano l'accesso alla PA.

Progressioni economiche all'interno delle aree

In sostituzione delle posizioni economiche interne alle precedenti categorie, il nuovo accordo prevede che la progressione c.d. "orizzontale" possa avvenire attraverso l'assegnazione di "differenziali stipendiali", da intendersi come incrementi stabili dello stipendio (art. 14), tutti di pari importo (si veda la tabella riportata sotto); al riguardo, l'Ipotesi definisce le tempistiche e il numero massimo dei differenziali conseguibili nel periodo di permanenza del dipendente nella medesima area, riaffermando altresì il principio che l'attribuzione degli scatti retributivi debba avvenire attraverso procedure selettive, sulla base di criteri e modalità da definirsi in sede di contrattazione integrativa, oltre che in ragione delle valutazioni conseguite e della professionalità maturata, in linea peraltro con quanto richiesto dall'art. 3 del D.L. n. 80/2021, che ha modificato l'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001. Di regola, i dipendenti potranno partecipare alle procedure selettive per i differenziali stipendiali ogni tre anni, ma la contrattazione integrativa potrà stabilire un tempo più breve (2 anni) o più lungo (4 anni).

AREA	Misura annua lorda	Numero max differenziali attribuibili
Funzionari ed EQ	1.600 euro	6
Istruttori	750 euro	5
Operatori esperti	650 euro	5
Operatori	550 euro	5

L'ipotesi di contratto prevede inoltre l'attribuzione di importi maggiorati dei differenziali stipendiali per il personale educativo scolastico inquadrato nell'Area degli Istruttori, le professioni ordinistiche, il personale dei profili sanitari e gli operatori di polizia locale inquadrati nell'Area degli istruttori addetti a funzioni di coordinamento (artt. 92, 96, 102 e 106).

L'art. 14, comma 3, conferma poi la decorrenza della progressione economica al primo gennaio dell'anno in cui viene sottoscritto il contratto integrativo, anziché dell'anno in cui viene completata la procedura selettiva. Sul punto, appare opportuno richiamare quanto già osservato in passato dalla Corte dei conti (in sede di certificazione del CCNL delle Funzioni Locali 2016-201) in merito all'esigenza che siano tempestivamente definiti i criteri per l'esperimento delle procedure selettive, che siano assicurati i necessari requisiti di trasparenza e di attribuzione di fasce di merito, nonché che le predette procedure siano concluse celermente.

Le progressioni economiche all'interno delle aree continueranno ovviamente ad essere finanziate attraverso la quota di risorse con caratteristiche di stabilità e certezza del Fondo risorse decentrate (art. 79) allo scopo individuate in sede di contrattazione integrativa (art. 7, comma 4, lettera c). Deve però al riguardo ribadirsi che rimangano comunque fermi i limiti imposti dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009.

Infine, per garantire i livelli stipendiali in essere al momento del passaggio al nuovo sistema classificatorio, al personale in servizio vengono mantenute le differenze retributive di maggior favore, ove esistenti in base al precedente inquadramento, a titolo di differenziale stipendiale di passaggio (art. 78, comma 3, lett. b), cui si potranno aggiungere, come detto, i nuovi differenziali stipendiali (progressioni economiche) attribuibili nel corso della vita lavorativa, ampliando così le potenzialità di crescita economica del personale in servizio.

Incarichi di elevata qualificazione

Con l'entrata in vigore del presente CCNL gli incarichi di posizione organizzativa assumeranno la nuova denominazione di incarichi di Elevata Qualificazione. A guardare nel dettaglio, si tratta di poco più di un'operazione di mera ridenominazione, anche se accompagnata da tre importanti elementi di novità: l'innalzamento del limite massimo della retribuzione di posizione ad € 18.000; l'introduzione della possibilità per l'ente di provenienza del dipendente utilizzato in convenzione presso altre amministrazioni di concorrere al pagamento della maggiorazione (fino al 30%) della retribuzione di posizione prevista dalla disciplina contrattuale; l'introduzione fra i possibili compensi aggiuntivi erogabili ai soggetti incaricati delle somme attribuite per i servizi aggiuntivi per sponsorizzazioni e accordi ex art. 43 della legge 449/1997.

Per il resto, si tratta di riproporre, nei fatti, la stessa disciplina oggi vigente per le posizioni organizzative.

Gli incarichi di elevata qualificazione sono conferiti dall'ente al personale appartenente all'Area dei Funzionari, su posizioni di elevata responsabilità individuate preventivamente dallo stesso ente.

Le suddette posizioni sono distinte in due tipologie:

- a) posizione di responsabilità di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;
- b) posizione di responsabilità 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.

Gli incarichi di EQ sono a termine (per un periodo massimo non superiore a 3 anni) e conferiti dai dirigenti, previa determinazione di criteri generali individuati dall'Ente. È previsto un trattamento economico accessorio distinto con una retribuzione di posizione e di risultato. La retribuzione di posizione varia da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 18.000 euro lordi per tredici mensilità, sulla base della graduazione delle posizioni stabilite dall'Ente. La retribuzione di risultato, invece, è pari ad una quota non inferiore al 15% delle risorse complessivamente destinate all'erogazione della retribuzione di posizione e di risultato.

Negli enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale la posizione di responsabile di strutture di vertice coincide necessariamente con la posizione lavorativa alla quale spetta un incarico di EQ.

Di regola, poi, gli incarichi di EQ possono essere affidati soltanto a personale inquadrato nell'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione, ovvero a personale acquisito dall'esterno ed inquadrato nella medesima area (art. 16, comma 3). Tuttavia, ai sensi di quanto disposto dall'art. 19, commi 2 e 3, dell'Ipotesi di contratto in esame, nei comuni privi di posizioni dirigenziali, in cui, pure essendo in servizio dipendenti appartenenti all'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione, non sia possibile attribuire agli stessi un incarico *ad interim* di EQ per la carenza delle competenze professionali richieste, al fine di garantire la continuità e la regolarità dei servizi istituzionali, è possibile, in via eccezionale e temporanea, conferire l'incarico di EQ anche a personale dell'Area degli Istruttori, purché in possesso delle necessarie capacità ed esperienze professionali. Questa facoltà, però, può essere esercitata per una sola volta, salvo il caso in cui una eventuale reiterazione sia giustificata dalla circostanza che siano già state avviate le procedure per l'acquisizione di personale dell'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione.

Invece, nel caso in cui gli enti siano del tutto privi di personale dell'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione, l'incarico può essere conferito ai dipendenti classificati nell'Area degli Istruttori o degli Operatori esperti e l'importo della retribuzione di posizione varia da un minimo di € 3.000 ad un massimo di € 9.500 annui lordi per tredici mensilità.

La revoca anticipata degli incarichi di EQ, infine, deve avvenire con atto scritto e motivato, in relazione a intervenuti mutamenti organizzativi o in conseguenza di valutazione negativa della performance individuale.

Ma cosa accadrà agli incarichi di posizione organizzativa già in essere alla data di entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione? Sulla base di quanto disposto dall'art. 13, comma 3, dell'Ipotesi di accordo, gli stessi verranno automaticamente ricondotti alla nuova tipologia di incarichi di EQ, fermo restando che gli incarichi di posizione organizzativa conferiti secondo la predetta disciplina proseguiranno fino alla loro naturale scadenza.

L'inquadramento del personale educativo-scolastico

Nell'Ipotesi di contratto è stata anche individuata una soluzione classificatoria *ad hoc* per il personale della Sezione educativa e scolastica in ragione delle novità recentemente intervenute in merito al titolo necessario per lo svolgimento di queste attività.

Sulla base dell'attuale ordinamento, infatti, questi profili ricadono ancora nella categoria C anche se, con l'evoluzione normativa, lo svolgimento delle mansioni richiede il diploma di laurea (almeno triennale), creando così una contraddizione tra declaratorie e requisito di accesso. Il nuovo CCNL disegna invece un nuovo quadro di riferimento, prevedendo che i nuovi assunti dovranno essere inquadrati nell'Area dei Funzionari ed EQ (ex categoria D), mentre il personale in servizio alla data di applicazione del nuovo ordinamento rimarrà, ad esaurimento, nell'Area degli Istruttori (ex categoria C), potendo però beneficiare di una speciale normativa transitoria che ne agevolerà la progressione all'area superiore (art. 93).