



Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa

*Ufficio organizzazione e relazioni con il pubblico
servizio ricevimento ricorsi*

C.C.N.L. - PERSONALE DELLE QUALIFICHE - COMPARTO MINISTERI -DEL

14 /9/ 07

OGGETTO: LINEE GUIDA PIATTAFORMA C.C.N.I.

1) PREMESSA

Il presente documento ha lo scopo di illustrare a grandi linee la posizione dell'amministrazione con riferimento alle principali problematiche ed agli istituti giuridici che interessano l'applicazione del nuovo C.C.N.L. del personale delle qualifiche, tenendo conto del documento trasmesso in data 30 maggio 2008, dai Coordinamenti nazionali delle OO.SS. FP-CGIL, FPS CISL e UILPA, non escludendo la possibilità di prendere in considerazione i documenti che perverranno dalle altre sigle sindacali, ammesse alla contrattazione integrativa.

Esso costituisce un contributo per iniziare la discussione ed il confronto nella consapevolezza che l'obiettivo finale è rappresentato dalla stipula del C.C.N.I., previa definizione della piattaforma, in analogia con quanto avvenne con la stipula del C.C.N.I. in data 18 settembre 2000, in cui fu data attuazione al precedente sistema ordinamentale.

Costituiscono punti di riferimento per la predisposizione della piattaforma del C.C.N.I. oltre che il C.C.N.L. del 14 settembre 2007, l'Atto di indirizzo per la contrattazione collettiva nazionale del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

Le principali "aree di lavoro" sulle quali articolare la struttura del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo si possono così riassumere:

a) definizione dei profili professionali; b) criteri per le progressioni di carriera all'interno dell'area e tra le aree; c) la valutazione della prestazione individuale; d) le politiche di incentivazione.

A ciò si aggiungono altri temi di rilievo che sono la mobilità interna e la formazione.

2) DEFINIZIONE DEI PROFILI PROFESSIONALI

A) ASPETTI GENERALI

La definizione dei profili professionali costituisce il primo impegno contrattuale.

L'esigenza di ridefinire il sistema di classificazione del personale è scaturita dal processo di modernizzazione e cambiamento delle PP.AA., che ha comportato una progressiva riorganizzazione e razionalizzazione delle competenze ad esse affidate e di conseguenza una verifica dei fabbisogni di professionalità necessarie per assicurare l'adempimento dei compiti istituzionali.

Il nuovo CCNL, recependo tale esigenza, ha portato avanti il processo di rinnovamento della classificazione del personale attraverso l'individuazione di profili più coerenti con l'attuale gestione dei processi lavorativi ed un impiego più flessibile delle risorse umane.

L'ordinamento proposto è orientato al superamento della rigida frammentazione del precedente modello basato sulla parcellizzazione giuridica delle mansioni, alla semplificazione dei profili, all'accentuazione del contenuto professionale rispetto a quello gerarchico, alla fungibilità del personale rispetto ad attività di contenuto omogeneo, al superamento del contenzioso relativo ai problemi del mansionismo.

Il nuovo sistema di classificazione del personale è articolato per aree, individuate attraverso declaratorie di mansioni, corrispondenti a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità, utili per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative. Il nuovo CCNL, innovando profondamente il sistema, sostituisce la declaratoria di posizione giuridica con quella di area.

Nell'ambito di ciascun area vanno individuati i nuovi profili professionali mediante declaratorie che descrivono l'insieme dei requisiti e modalità indispensabili per l'inquadramento e l'accesso nel profilo medesimo e si caratterizzano in un sistema aggregato per omogeneità quanto ai requisiti per l'accesso, conoscenze, esperienze e competenze, definendone il contenuto tecnico professionale.

Ogni lavoratore sarà quindi inserito in una area professionale ed in un profilo.

Nel CCNL (art. 8) sono contenute le linee guida per la costruzione dei nuovi profili (a titolo esemplificativo: superamento dell'eccessiva parcellizzazione attraverso la definizione meno frammentaria dei profili, collegando le attività agli obiettivi;

l'individuazione di settori di attività con riferimento alle tipologie descritte nei contenuti professionali di base di cui ai rispettivi CCNL).

Il sistema di classificazione comprende un'articolazione strutturale in base alla quale all'interno di ciascuna area è prevista per ciascun profilo una sola posizione giuridica, quella d'accesso, a cui viene riferita la dotazione organica (dotazione organica di area per ciascun profilo) che comprende i contingenti delle originarie posizioni giuridico-economiche, di cui al precedente sistema di classificazione; alla posizione giuridica di accesso corrispondono progressioni economiche articolate in fasce retributive; ciascun profilo è unico e si individua per il titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno, dal livello di complessità, responsabilità ed autonomia del lavoro; all'interno delle aree è possibile prevedere profili con diverse fasce retributive di accesso.

L'introduzione del nuovo sistema deve rispettare il vincolo del costo zero nel definire i nuovi profili professionali attraverso l'invarianza di spesa, nella fase di passaggio tra la precedente posizione economica e la nuova fascia retributiva al fine di evitare slittamenti di livello retributivo, salvo la garanzia del trattamento economico in godimento anche in caso di ricomposizione dei processi lavorativi in un nuovo profilo unico.

Nel definire il livello di accesso del profilo occorre garantire che la fascia economica iniziale di un profilo non sia economicamente superiore a quella prevista dal precedente ordinamento.

B) ASPETTI OPERATIVI

L'esigenza di ricomposizione e semplificazione è alla base dei criteri individuati dal CCNL per la definizione dei profili professionali, esigenza che questa Amministrazione concordemente con le OO.SS. aveva pienamente avvertita e soddisfatta fino dal contratto integrativo dell'anno 2000, individuando, per ognuna delle posizioni economiche previste - nell'ambito di due macro settori di attività (attività amministrativa ed attività tecnico/informatica) - un unico profilo professionale. E' un assetto che l'amministrazione intende salvaguardare, perché risultato funzionale ad una più flessibile gestione delle risorse umane ed alle aspettative di progressione e crescita professionale del personale nonché ai processi di riorganizzazione delle strutture, con particolare riferimento alla rideterminazione della dotazione organica, e si configura in termini del tutto coerenti con la logica del nuovo sistema classificatorio. La proposta sindacale di scomposizione dei

processi lavorativi in tre macro aree di attività (amministrativa, contabile, informatica) desta perplessità non solo perché introduce elementi di rigidità ma anche perché propone l'accorpamento - che appare immotivato - delle attività di supporto alla funzione giurisdizionale/consultiva alle attività di gestione amministrativa, e la separazione delle sole attività di tipo contabile.

Ciò premesso, l'amministrazione, anche in base agli orientamenti espressi in occasione del seminario organizzato dall'ARAN, svoltosi il giorno 20 maggio 2008, e delle risultanze delle analisi e delle proposte elaborate da un gruppo di lavoro costituito dalla medesima Agenzia e composto da rappresentanti delle amministrazioni del comparto Ministeri, delle Agenzie fiscali e degli Enti pubblici non economici, propone di adottare la classificazione riportata nell'Allegato A, che prevede l'istituzione di un profilo unico all'interno dell'Area III delle macro aree amministrativa ed informatica (funzionario e funzionario informatico), di due profili all'interno dell'area II per la macro area amministrativa ed uno per quella informatica (in ragione dei differenti requisiti previsti per l'accesso sia dall'interno che dall'esterno) (operatore/addetto, assistente ed assistente informatico); un profilo unico nell'area I (ausiliario).

La proposta di individuare due macro aree di attività (amministrativa ed informatica), riduce la problematica inerente ai passaggi orizzontali tra profili, e potrà essere applicata al sistema proposto, che ha il grande vantaggio della semplificazione, la previsione contrattuale di cui all'articolo 16 (flessibilità).

L'accesso dall'esterno è previsto nella posizione retributiva iniziale di ciascun profilo (art. 6, comma 6, CCNL 14 settembre 2007).

La dotazione organica del personale delle aree, di recente rimodulata, in ossequio al disposto dell'art. 10, comma 3 del CCNL 14 settembre 2007, dovrà essere rielaborata in termini conformi al nuovo sistema classificatorio riconducendo i contingenti di posizione giuridico/economica del previgente ordinamento alla posizione di accesso dei profili individuati. La posizione iniziale di ciascun profilo costituisce la posizione giuridica di inquadramento del personale. Il personale in servizio mantiene il trattamento economico complessivo in godimento e la professionalità acquisita con la conservazione della fascia economica corrispondente prevista dal nuovo ordinamento (art. 8, comma 3, CCNL 14 settembre 2007).

3) CRITERI PER LE PROGRESSIONI TRA LE AREE

A) PREMESSA

La definizione dei criteri per le progressioni all'interno del sistema di classificazione si colloca nel contesto delle novità introdotte dal CCNL volte a dare il giusto riconoscimento alle reali capacità acquisite dai dipendenti, permettendo all'amministrazione di offrire prestazioni più qualificate.

Sono previsti percorsi di carriera giuridica (tra le aree: artt.13 e 14) ed economica (all'interno delle aree: artt.17 e 18) nonché forme di flessibilità tra i profili (art.16).

Per i passaggi tra le aree viene confermato che essi gravano sul bilancio dell'amministrazione e non sul Fondo. Pertanto il contingente di personale da far rientrare nella procedura è definito nell'ambito della programmazione del fabbisogno del personale nei limiti della quota del 50% (art.11). Resta invece finanziato dal Fondo la progressione economica all'interno dell'area.

B) PASSAGGI TRA LE AREE

Per quanto attiene alle procedure selettive, dai primi commenti (Aran) emerge il superamento del meccanismo complesso e farraginoso del corso-concorso, poiché ritenuto inadatto a valutare compiutamente il personale. Si pensa ad un accertamento della effettiva idoneità del dipendente allo svolgimento delle mansioni dell'area superiore e non più soltanto basato sul riscontro del generale livello di cultura giuridico-amministrativa. Si tratta, quindi, di procedere non solo alla valutazione della cc.dd. *conoscenza* ma anche del cc.dd. *saper svolgere un'attività*. Si tratta di valutare anche la capacità e l'attitudine.

Le prove di esame tradizionali (elaborati scritti e colloqui) devono avere anche un contenuto pratico o teorico/pratico ovvero essere rivolte ad accertare il possesso delle capacità acquisite, anche attraverso percorsi formativi.

La fase valutativa si completa con l'esame dei titoli dei candidati alla selezione (titoli di studio e culturali, corsi di formazione, qualità della prestazione lavorativa in relazione ai risultati conseguiti, arricchimento professionale - art.13 comma 3 lett. a).

Particolarmente significativo è il rilievo al principio secondo il quale le progressioni devono tener conto dei risultati conseguiti dai dipendenti, opportunamente valutati, attraverso metodologie che apprezzino la qualità dell'esperienza professionale maturata.

Pertanto la valutazione dell'apporto individuale (art.22) acquista un peso specifico nell'ambito degli elementi della selezione, che dovrà essere predeterminato in coerenza

con il principio in base al quale i titoli e l'anzianità di servizio non assumono "rilevanza prevalente" (art.13).

C) ASPETTI OPERATIVI

Costituisce specifico impegno dell'amministrazione e delle OO.SS. definire un sistema di valutazione che consente di completare il quadro degli elementi utili per la progressione di carriera attraverso il passaggio tra le aree. L'avvio delle procedure sarà subordinato all'utilizzo di tale criterio di valutazione, oltre che alla presenza delle condizioni propedeutiche (ad es. disponibilità dei posti nella pianta organica).

L'amministrazione in merito alla richiesta delle OO.SS relativa ad un "piano complessivo ed integrato delle progressioni (nel sistema di inquadramento ed economiche)" farà una verifica alla luce della nuova pianta organica e delle risorse economiche disponibili, sulle reali possibilità di avanzamento proponibili al personale.

In tale ambito si reputa difficile considerare "le questioni di dirimente criticità quale quella del personale non riqualificato", anche in considerazione dell'attuale elevato contenzioso.

Con riferimento alla "necessità (segnalata dalla OO.SS) che, entro il 2008 venga definita anche una procedura selettiva per la copertura dei posti nella posizione iniziale della terza area pari al 50% del totale", si ritiene che la richiesta non può essere valutata se non nel contesto della definizione ed applicazione del CCNI, i cui contenuti non sono tuttora individuati.

4) FLESSIBILITA'

A) ASPETTI GENERALI

E' prevista la flessibilità tra profili (art. 16), intesa come passaggio tra i profili all'interno dell'area, per venire incontro alle esigenze di servizio dell'amministrazione e del personale, cui vengono offerte ulteriori opportunità di miglioramento e sviluppo della propria professionalità. E' disciplinato il passaggio tra profili di pari livello di accesso (non prevista nell'assetto classificatorio previsto dal CCNL del 1999), nei limiti della percentuale di dotazione organica del profilo di destinazione riservata all'accesso dall'interno. L'amministrazione accerta il possesso delle capacità professionali richieste ed, a parità di più domande, con valutazione dei titoli in base all'art.13 del CCNL.

Un'ulteriore opportunità di sviluppo professionale viene individuata nei passaggi tra profili di diverso livello economico. Infatti, qualora nella dotazione organica dell'area

si determinino vacanze nell'ambito di un profilo, queste possono essere rese disponibili per lo sviluppo professionale dei dipendenti inquadrati in altri profili dell'area, purché in possesso dei requisiti culturali e professionali per l'accesso all'area. Tale sviluppo avviene con le modalità previste per la progressione economica (all'interno dell'area articolo 18, commi 6 e 7) e con le risorse del Fondo unico di amministrazione. I posti lasciati liberi dai predetti dipendenti diventano disponibili nell'area per l'accesso dall'esterno nella percentuale prevista.

B) ASPETTI OPERATIVI

Nell'Amministrazione la flessibilità consente il passaggio oltre che nell'ambito dei profili amministrativi della stessa macro area (da operatore ad assistente) anche dai profili amministrativi a quelli informatici e viceversa.

La flessibilità può essere orizzontale (di pari livello di accesso al profilo di destinazione) oppure verticale (di diverso livello di accesso). In ogni caso è garantito la conservazione della fascia retributiva acquisita.

La trattativa si dovrà dare carico di definire le modalità applicative della flessibilità, stabilendo i contingenti, i presupposti e le procedure per il passaggio al profilo di pari o diverso livello di accesso.

Si terrà conto dell'esigenza esposta dalle OO.SS. di definire "modalità attuative per quanto più possibile snelle", nel rispetto delle prescrizioni contrattuali.

5) PROGRESSIONE ECONOMICA NELL'AREA

A) ASPETTI GENERALI (ARTT. 17, 18 E 19)

Per quanto attiene alla progressione economica (art. 17 e art. 18) va rilevato che, mentre nel precedente sistema la stessa aveva un ruolo più marginale, nel nuovo ordinamento acquista una maggiore valenza e corposità, diventando uno degli elementi più significativi del nuovo sistema.

L'intento della riforma è quello di attribuire un forte impulso alla carriera di tipo retributivo all'interno delle aree che, non implicando il mutamento delle mansioni e non essendo subordinata alla presenza di vacanze organiche, risulta avere una maggiore flessibilità attuativa.

Essa è strettamente connessa al miglioramento qualitativo della prestazione lavorativa, nonché al diverso grado di abilità progressivamente acquisito dai dipendenti

nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area e del profilo di appartenenza e, pertanto, si configura come una leva gestionale strategica per il riconoscimento e la valorizzazione delle professionalità esistenti.

Al fine del potenziamento dell'istituto, lo schema degli sviluppi economici viene ampliato rispetto alla precedente articolazione, attraverso la previsione di un numero maggiore di fasce retributive (tre per l'area prima, sei per l'area seconda e sette per l'area terza).

Gli sviluppi economici verranno effettuati a seguito della procedura di valutazione in base ai criteri di cui al C.C.N.L. 2006-2009 e devono tendere alla valorizzazione del lavoro dei dipendenti, con particolare riguardo ai risultati conseguiti dagli stessi, attraverso metodologie che apprezzino la qualità dell'esperienza professionale maturata, eventualmente supportata da titoli coerenti con la posizione da ricoprire.

B) ASPETTI OPERATIVI

Vanno individuate le risorse nell'ambito del Fondo da destinare già nell'anno 2008 per i passaggi all'interno delle aree.

Inoltre devono essere definiti i criteri per la valutazione dei titoli per i passaggi, tenendo conto delle voci contrattuali e della loro rilevanza (esperienza professionale maturata, titoli di studio culturali e pubblicazioni, percorsi formativi).

6) VALUTAZIONE DELLA PRESTAZIONE INDIVIDUALE

A) ASPETTI GENERALI

La valutazione costituisce oramai una componente essenziale del rapporto di lavoro.

E' finalizzata a valorizzare le competenze e la capacità di sviluppo professionale del personale.

La procedura per la valutazione deve prevedere: a) l'individuazione preventiva degli obiettivi e dei criteri di valutazione; b) la verifica periodica del dirigente sul livello di conseguimento, andamento delle prestazioni attese e sugli scostamenti ed una verifica annuale nella quale vengono forniti i motivi della valutazione sui risultati conseguiti.

Le metodologie utilizzate devono essere oggettive e trasparenza e pubblicità deve essere data ai criteri ed ai risultati.

Ai valutati è garantita la partecipazione al procedimento. Nel caso di valutazione negativa è previsto il contraddittorio in tempi brevi e con l'eventuale assistenza di un rappresentante sindacale.

I criteri di valutazione devono essere comunicati agli interessati prima dell'inizio del periodo di riferimento.

Le predette considerazioni rendono di difficile comprensione l'approccio delle organizzazioni sindacali laddove si parla di "valutazione graduale a partire dall'apporto collettivo fino a quello individuale", in quanto i due sistemi anche se collegati ai fini del trattamento economico debbono restare ben distinti per poter essere utilizzati per la progressione della carriera.

B) ASPETTI OPERATIVI

Occorre procedere nell'ambito della contrattazione integrativa, così come sta avvenendo per il personale dell'Area dirigenziale, alla definizione di un sistema di valutazione del personale amministrativo, che consenta la misurazione della qualità dei servizi e delle funzioni esercitate, le cui risultanze siano collegate con le forme di incentivazione economica.

Il metodo utilizzato deve prevedere la fissazione degli obiettivi e consentire, di conseguenza, la misurazione dei risultati.

Gli obiettivi devono essere valutati con riguardo agli effetti sul "benessere dei cittadini" in termini di qualità dei servizi offerti.

Il sistema deve consentire la verifica della corrispondenza tra servizi erogati e domanda e grado di soddisfazione dell'utenza (dall'esterno); la qualità ed i livelli delle prestazioni dei dipendenti (dall'interno), attraverso idonei strumenti che valorizzano il merito, l'impegno e la produttività.

Il sistema di valutazione non potrà trascurare la peculiarità delle attività istituzionali dell'amministrazione.

7) POLITICHE DI INCENTIVAZIONE (Art. 23)

A) ASPETTI GENERALI

Il sistema incentivante costituisce un obiettivo primario per il miglioramento della qualità e dell'efficienza dell'azione pubblica mediante il coinvolgimento dei dipendenti ed il sostegno alla loro motivazione. Esso si inserisce nell'ambito delle politiche del personale

e consente attraverso l'incentivazione economica di avere "il meglio possibile" dai dipendenti. E' una leva che insieme ad altri istituti contrattuali (progressione di carriera ed economica, arricchimento professionale) mira a stimolare il dipendente verso livelli di qualità ed impegno sempre più elevati.

B) ASPETTI OPERATIVI

Preliminarmente devono essere individuate le risorse del Fondo e ripartite tra le varie voci contrattuali nell'ambito della contrattazione collettiva.

Il contratto disciplina le modalità procedurali per la valutazione della produttività e per l'erogazione delle risorse economiche al personale che vi contribuisce.

Nell'ambito della contrattazione integrativa va costruito il sistema di incentivazione della produttività, utilizzando laddove funzionale i dati e le regole del sistema pregresso.

E' presumibile che per il corrente anno, in considerazione della tempistica prevista dal C.C.N.L., non sarà possibile dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 23. Sarà tuttavia necessario elaborare entro i primi giorni di novembre un sistema di incentivazione condiviso affinché possa essere applicato nell'anno 2009.

Si illustrano nella allegata tabella A le risorse preventivate per il fondo unico di amministrazione relativamente all'anno 2008, il cui ammontare è stato integrato, su proposta del Segretario Generale della giustizia amministrativa, dal Consiglio di presidenza nella seduta del 10 luglio u.s., con una somma (euro 2.084.441,40) pari al 90% del 20% del maggior gettito del contributo unificato introitato nell'anno 2007.

L'incremento è stato disposto in analogia a quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2008 - articolo 1, commi 367-373, che non risultano disapplicati dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 - in favore del fondo unico di amministrazione del personale amministrativo del Ministero della giustizia, e dovrà essere sottoposto all'approvazione del Dipartimento per la funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nella adiacente tabella B le risorse sono state ripartite in quote - il cui ammontare è indicativo - in base alle modalità concordate negli anni pregressi, integrate dalla applicazione della disposizione contrattuale relativa all'attribuzione di fondi alla trattativa di sede in misura non inferiore al 20% delle risorse destinate alla produttività, e dalla

individuazione di una quota (il cui ammontare è da determinare in sede di confronto con le OO.SS.) per gli sviluppi economici all'interno delle aree.

8) FORMAZIONE

Si condividono le considerazioni sulla formazione formulate dalle OO.SS, in quanto si ritiene che la formazione è un fattore strategico di sviluppo per l'amministrazione. Essa è lo strumento per imparare, crescere e fare meglio il proprio "mestiere".

Inoltre appare condivisibile prevedere nell'ambito del Piano annuale della Formazione la distinzione tra formazione correlata alle necessità istituzionali rispetto a quella collegata agli sviluppi di carriera giuridica ed economica.

9) ULTERIORI ISTITUTI CONTRATTUALI

Nell'ambito della definizione del contratto integrativo si possono rivedere/attivare altri istituti contrattuali indicati nella lettera dalle OO.SS (benessere organizzativo, orario di lavoro, mobilità, polizze sanitarie integrative, codice disciplinare).