

Dipartimento Cisl Fp delle Funzioni locali
9 maggio 2023

*Vincoli di finanza pubblica e attività negoziale:
dalla legge al CCNL*

GIAMPIERO PIZZICONI

Consigliere della Corte dei conti

Professore a contratto in contabilità pubblica presso l'Università Mercatorum

**VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E RICADUTE
SULL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA.
I VINCOLI ALLA SPESA CORRENTE DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI.**

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LIMITI ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

- a partire dalla legge finanziaria per gli anni 2004 e 2005, il legislatore ordinario ha introdotto vincoli di finanza pubblica operando, principalmente, con una duplice modalità.
- **1. FISSANDO VINCOLI FINANZIARI SUL PIANO DELLA SPESA IN LINEA CON LE ESIGENZE DELLA C.D. *SPENDING REVIEW*** (vincoli che talvolta si traducono in vere e proprie limitazioni dell'autonomia negoziale, come nel caso del divieto per gli enti territoriali di concludere contratti di sponsorizzazione).
- **2. PONENDO LIMITI PROCEDIMENTALI E/O SOSTANZIALI ALL'AGIRE DELLA PA:** in questo senso si ricorda la disciplina sugli acquisti dei beni immobili da parte degli enti territoriali, quella degli acquisti della PA sul mercato elettronico.

**IL NOVERO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA. LA
CIRCOLARE RGS N. 42 DEL NOVEMBRE 2022.**

ALLEGATO. QUADRO SINOTTICO VINCOLI. QUALCHE NUMERO.

QUADRO SINOTTICO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA:

- Circolare annuale n. 42/2022 della Ragioneria generale dello Stato, recante *“Enti ed organismi pubblici - bilancio di previsione per l’esercizio 2023”*
- Allegato denominato *“Quadro sinottico dei vincoli di finanza pubblica”*: dettagliato elenco di vincoli di finanza pubblica attualmente vigenti descritti minuziosamente.
- 74 pagine
- Vincoli che solo in materia di personale (da pag. 40 a pag 74) raggiungono il considerevole numero di 75 senza considerare le specificazioni che alcuni di detti vincoli contemplano.

**IL NOVERO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA. LA
CIRCOLARE RGS N. 15 DEL MARZO 2023.**

ALLEGATO. QUADRO SINOTTICO VINCOLI. QUALCHE NUMERO.

QUADRO SINOTTICO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA:

- Circolare annuale n. 15/2023 della Ragioneria generale dello Stato, recante *“Enti ed organismi pubblici - bilancio di previsione per l’esercizio 2023. Aggiornamento della Circolare n. 42 del 7 dicembre 2022. Ulteriori indicazioni.”*
- Allegato denominato *“Quadro sinottico dei vincoli di finanza pubblica”*: dettagliato elenco di vincoli di finanza pubblica attualmente vigenti descritti minuziosamente.
- **78 pagine**
- Vincoli che solo in materia di personale (da pag. 43 a pag 74) raggiungono il considerevole numero di 73 senza considerare le specificazioni che alcuni di detti vincoli contemplano.



LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO E IL RECLUTAMENTO. PROFILI EVOLUTIVI.

LE PROCEDURE DI RECLUTAMENTO. CENNI.

IL RECLUTAMENTO

- L'acquisizione delle risorse umane, richiede a monte un'attenta pianificazione dei fabbisogni.
- Occorre adeguare costantemente il personale in funzione dei programmi, regolando i flussi in entrata, in uscita e interni (mobilità);
- I dirigenti o responsabili (per gli enti privi di dirigenza) dotati dei poteri del privato datore di lavoro, hanno il compito di assicurare lo stock di risorse umane ritenuto necessario, compatibilmente alle disponibilità di bilancio.

ART. 35 DEL D.LGS 165/2001.

RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

1. L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro:

- **a) tramite procedure selettive**, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
- **b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento** ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità.

I PRINCIPI COSTITUZIONALI

ART 97 COST

- **Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.** il concorso pubblico, quale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, è il metodo migliore per individuare chi è chiamato ad esercitare le proprie funzioni in condizioni d'imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione.
- **“di tipo comparativo”,** volta cioè a selezionare la persona oggettivamente più idonea a ricoprire una data posizione il migliore fra gli aspiranti che si presentano, **congrua** cioè deve consentire la verifica del possesso delle richieste professionalità **Corte Costituzionale, sentenze 24 giugno 2010, n. 225, e 13 novembre 2009, n. 293.**

CARATTERI DEL CONCORSO PUBBLICO

- Che l'accesso avvenga in condizioni di parità
- Con concorso aperto all'esterno a tutti i potenziali concorrenti, senza discriminazioni, privilegi o rendite di posizioni
- Che le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi

**LE MODALITA' DI INDIVIDUAZIONE DEL FABBISOGNO DI
PERSONALE.
BREVE SINTESI STORICA: DALLA PIANTA ORGANICA ALLA
DOTAZIONE ORGANICA.**

LA PIANTA ORGANICA

- Nel sistema previgente, individuava il complesso delle posizioni lavorative previste dal disegno organizzativo dell'ente.
- La norma istitutiva assegnava al nuovo organismo pubblico risorse strumentali ed umane e queste ultime venivano compiutamente descritte con la PIANTA ORGANICA
- La pianta organica ha storicamente rappresentato il documento in cui veniva cristallizzata l'organizzazione dell'ente con le relative dotazioni di personale (distinte per categorie e profili) e che inevitabilmente collegava i singoli posti all'interno degli uffici alle mansioni da eseguire, creando una rigidità nella strutturazione organizzativa degli uffici e nella concreta gestione delle mansioni del dipendente.

PIANTA ORGANICA E RUOLI ORGANICI

Ogni amministrazione aveva un Ruolo Organico con il numero di posti distinto per

- **Posizioni funzionali;**
- **Posizioni retributive.**

I ruoli sono permanenti e stabili nel tempo

La somma è la DOTAZIONE ORGANICA il CONTINGENTE è dato dal numero di posti assegnati ad una Posizione Organizzativa

DALLA PIANTA ORGANICA ALLA DOTAZIONE ORGANICA

- **Con il d.lgs. n. 29/1993:**
- Si crea la distinzione tra indirizzo politico e gestione
- si passa alle dotazioni organiche complessive partendo dalle effettive esigenze dell'amministrazione
- si riserva l'allocazione funzionale delle risorse umane, all'interno delle singole strutture, alle decisioni operative dei dirigenti attraverso lo strumento dei carichi di lavoro

LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO NELLE AMMINISTRAZIONI: ESITI

- Ove ricorrano **fabbisogni di natura stabile** si soddisfano:
- con procedure di mobilità;
- con reclutamento di risorse umane nuove, mediante utilizzo di una vecchia graduatoria o nuova procedura selettiva (previo ricorso obbligatorio alle procedure di mobilità esterna prescritte dall'ordinamento);
- tramite riqualificazione di risorse già presenti nell'ente, mediante mobilità interna o concorso interno.

FABBISOGNO NELLE AMMINISTRAZIONI: ESITI

- Ove ricorrano **fabbisogni di natura flessibile** si soddisfano:
- con l'utilizzo di rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati a seguito di apposita procedura concorsuale o utilizzando le graduatorie di altra pubblica amministrazione tramite convenzione;
- con l'utilizzo di personale in posizione di comando, distacco o mediate il ricorso all'istituto dell'utilizzazione;

**IL PIANO TRIENNALE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE:
DALLA DOTAZIONE ORGANICA ALLA SPESA POTENZIALE
MASSIMA.**

PROGRAMMA TRIENNALE FABBISOGNO DEL PERSONALE

Il programma triennale del fabbisogno di personale è una delle condizioni indispensabili per effettuare qualsiasi assunzione di personale (art. 6, comma 6, Dlgs. 165/2001). Tale disposizione è entrata in vigore dal 24.9.2018, cioè 60 giorni dalla pubblicazione delle linee di indirizzo come previsto dall' art. 22, comma 1, del Dlgs. 75/2017 (legge Madia), avvenuta il 27.7.2018 con Decreto 8.5.2018.

La stessa sanzione viene applicata in caso di mancata trasmissione dei programmi entro 30 giorni dalla loro adozione al Dipartimento della Funzione pubblica (art. 6 ter, comma 5, Dlgs. 165/2001).

Secondo le linee di indirizzo del Dipartimento della Funzione Pubblica, nel nuovo fabbisogno di personale devono essere indicate anche le risorse finanziarie destinate alle spese del lavoro flessibile.

L'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni deve essere finalizzata alla realizzazione dell'ottimale impiego e distribuzione delle risorse umane per perseguire gli obiettivi definiti nel piano della performance.

Pertanto le eventuali assunzioni non dovranno più ridursi ad una mera sostituzione del personale cessato, ma individuate attraverso un'accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno, restando fermo l'obbligo del rispetto della spesa potenziale massima consentita, nonché del limite delle assunzioni permesse a legislazione vigente (art. 6, comma 3. del D.Lgs.. 165/2001).

Prima di ricorrere a nuove assunzioni, l'ente dovrebbe procedere:

ad una mappatura delle competenze interne, come peraltro suggerito dalle suddette linee d'indirizzo, per verificare la possibilità di ricorrere a forme di riconversione professionale delle risorse umane presenti nell'ottica di un generale recupero di efficienza, operazione che potrebbe limitare il ricorso a professionalità esterne;

alla conclusione di accordi tra amministrazioni per l'esercizio unitario delle funzioni (l'art. 13, comma 2 della legge 183/2010 prevede la possibilità di utilizzare personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni).

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 1 (COME SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. B), D.LGS. 25 MAGGIO 2017, N. 75). 1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 2 Allo scopo di

- ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili
- e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini,

le amministrazioni pubbliche adottano **il piano triennale dei fabbisogni di personale**, in coerenza con

- la pianificazione pluriennale delle attività e della performance,
- nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter.

Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 2

Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane **attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale**, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2.

Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base

- **della spesa per il personale in servizio**
- **e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.**

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 1

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 3 In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica **la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del POTENZIALE LIMITE FINANZIARIO MASSIMO DELLA MEDESIMA** e di quanto previsto dall'*articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione.* Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.

MANCATA APPLICAZIONE ART. 6 E DIVIETO DI ASSUNZIONI

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 4

..... Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 6 (COME SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. D), D.LGS. 25 MAGGIO 2017, N. 75).

«6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.» (compreso quello appartenente alle categorie protette)

DLGS 165/2001 ART. 6 TER

- 4. Le modalità di acquisizione dei dati del personale di cui all'articolo 60 sono a tal fine implementate per consentire l'acquisizione delle informazioni riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni.
- 5. Ciascuna amministrazione pubblica comunica secondo le modalità definite dall'articolo 60 le predette informazioni e i relativi aggiornamenti annuali che vengono resi tempestivamente disponibili al Dipartimento della funzione pubblica.
- **La comunicazione dei contenuti dei piani è effettuata entro trenta giorni dalla loro adozione e, in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.**



LE LINEE GUIDA DEL MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
8 MAGGIO 2018

LE LINEE DI INDIRIZZO DI FUNZIONE PUBBLICA

- **Articolo (Finalità) 1**
- **1. Il presente decreto definisce, ai sensi dell'articolo 6-ter, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come inserito dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 le allegate linee di indirizzo, che ne costituiscono parte integrante, volte ad orientare le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale.**

**LIMITI NORMATIVI CHE SI RIPERCUOTONO SUL CCNL
FUNZIONI LOCALI 2019-2021 E SU ALCUNI ISTITUTI
CONTRATTUALI**



I LIMITI COSTITUZIONALI: IL PRINCIPIO DEL CONCORSO PUBBLICO

PROGRESSIONI TRA LE AREE E VINCOLI COSTITUZIONALI

- Altri vincoli di matrice costituzionale si riverberano sulla gestione del personale quale quello rinvenibile nell'art. 97 della Costituzione in ordine all'obbligo di accesso alle amministrazioni pubbliche tramite concorso.
- Secondo la Corte costituzionale tale obbligo è finalizzato ad attuare una procedura "di tipo comparativo",
- volta cioè a selezionare la persona oggettivamente più idonea a ricoprire una data posizione
- ovvero "il migliore fra gli aspiranti che si presentano"
- e deve essere "congrua" cioè deve consentire la verifica del possesso delle richieste professionalità

PROGRESSIONI TRA LE AREE E VINCOLI COSTITUZIONALI

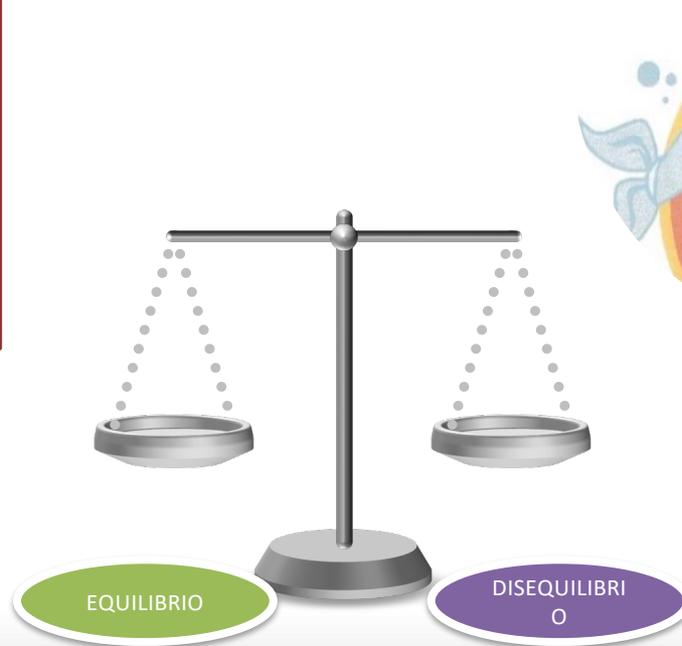
- L' "accesso avvenga in condizioni di parità"
- Mediante "concorso aperto all'esterno a tutti i potenziali concorrenti, senza discriminazioni, privilegi o rendite di posizioni"
- "Le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi".
- Con ciò imponendo la regola, ora trasfusa a livello ordinamentale, di cui all'art. 35 del d.lgs 165/2001 in ordine alla necessaria previsione che il 50% delle risorse disponibili per le assunzioni siano destinate a consentire l'accesso dall'esterno, ovvero di coloro che non sono inseriti funzionalmente nella pubblica amministrazione e che aspirano a ricoprire la pubblica funzione

PROGRESSIONI TRA LE AREE E VINCOLI COSTITUZIONALI

- Il principio del pubblico concorso incide sulla capacità giuridica di diritto pubblico delle amministrazioni imponendo un percorso obbligato in sede di programmazione del fabbisogno del personale ove si voglia far ricorso, in luogo di sopperire alle carenze mediante attivazione di percorsi di mobilità ai sensi dell'art. 30 del d.lgs 165/2001, al reclutamento, da attivare quest'ultimo mediante le procedure previste dal richiamato art. 35 del predetto decreto legislativo.
- Tale vincolo, ovviamente, non può che riverberarsi sulla capacità di diritto privato in sede di applicazione di istituti contrattuali quali quelli previsti in sede di attuazione del nuovo ordinamento professionale disciplinato dal Titolo III del CCNL Funzioni locali 2019-2021.

**I LIMITI COSTITUZIONALI: L'EQUILIBRIO DI BILANCIO
ASSETTI ORGANIZZATIVI ED EQUILIBRIO DI BILANCIO NEGLI
ENTI LOCALI.
IL D.LGS 118/2011**

Come si valuta
l'equilibrio di
bilancio di un
ente locale?



«[i]l principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, (...)in relazione al consumo delle risorse impiegate» (sentenza n. 18 del 2019).

RAPPORTO TRA FAB BISOGNO E RISORSE DI BILANCIO

- **appare opportuno evidenziare nell'ottica di un necessario approccio prudenziale alle politiche di reclutamento che, anche laddove l'ente, rispetti i vincoli di spesa ed abbia a disposizione capacità assunzionale per personale a tempo indeterminato o flessibile, non necessariamente potrà esercitare detta facoltà.**

RAPPORTO TRA FAB BISOGNO E RISORSE DI BILANCIO

- l'andamento complessivo della gestione di bilancio potrebbe mostrare segni di squilibri tutt'altro che temporanei e derivanti da criticità che possono avere diverse origini quali
- l'incapacità di riscossioni delle entrate o incrementi delle spese pluriennali dovute a situazioni contingenti (passività potenziali, soccombenze da contenzioso, insolvenza delle partecipate per debiti garantiti con fidejussioni ecc.)
- o addirittura strutturate (rapporto tra entrate e spese strutturalmente in disequilibrio per desertificazione delle residenze e delle localizzazioni imprenditoriali ecc.)
- o, ancora, dovute a situazioni straordinarie (eventi sismici, pandemie, disastri strutturali ecc. ecc).

RAPPORTO TRA FABBISOGNO E RISORSE DI BILANCIO

- **In tali circostanze, infatti, la scelta di assumere nuovo personale in assenza di una effettiva capacità di raggiungere un equilibrio strutturale finirebbe per tradursi in un ulteriore appesantimento della spesa corrente dell'ente con effetti duraturi anche sui saldi, tali da poter determinare ricadute sulla capacità di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio**

PARERE SEZIONE VENETO

104/2020/PAR

- In merito alla facoltà di incremento della capacità assunzionale,in un'ottica prudenziale, **anche nel caso in cui l'ente locale rispetti i vincoli di spesa ed abbia a disposizione capacità per assunzioni di personale potrà esercitare la sua facoltà, ma utilizzando la massima cautela.**
-l'andamento complessivo della gestione di bilancio potrebbe mostrare segni di squilibri anche non temporanei causati da situazioni contingenti, strutturate o straordinarie, anche negli esercizi immediatamente successivi, ragion per cui la valutazione dell'amministrazione dovrà essere attentamente ponderata,
- Conseguentemente, nel caso in cui l' amministrazione intenda procedere, a seguito dell'approvazione del rendiconto 2019, alla rimodulazione del PTFP, **sarà tenuta a valutare attentamente la capacità di mantenere negli anni un volume di entrate correnti tale da poter sostenere non solo gli oneri dei livelli occupazionali attuali, ma altresì quelli ulteriori derivanti dal possibile esercizio delle facoltà assunzionali a disposizione in relazione alla fascia di appartenenza di cui al D.M. 17 marzo 2020, attuativo dell'art. 33”.**

**DISEQUILIBRI DI BILANCIO E ASSETTI ORGANIZZATIVI.
LE RICADUTE FINANZIARIE SULLA GESTIONE DEL
PERSONALE**

DISEQUILIBRI DI BILANCIO EFFETTI

ART. 33 D.LGS 165/2001

- 1. **Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevano comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria,** anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'*articolo 6*, comma 1, terzo e quarto periodo, **sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.**
- 2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.



**VINCOLI COSTITUZIONALI DI FINANZA PUBBLICA ED
EFFETTI DIRETTI SUI CCNL**

I VINCOLI NEL CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021. ART. 7

ART 7 COMMA 4. Sono oggetto di contrattazione integrativa:

Lettera u): l'incremento delle risorse di cui all'art. 17, comma 6 (Retribuzione di posizione e retribuzione di risultato) del presente CCNL 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. 79;

ART. 79 COMMA 3. In attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 604 della L. n. 234/2021 (Legge di bilancio 2022), con la decorrenza ivi indicata, gli enti possono incrementare, in base alla propria capacità di bilancio, le risorse di cui al comma 2, lett. c) e quelle di cui all'art. 17, comma 6, di una misura complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018. **Tali risorse, in quanto finalizzate a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del D.L. n. 80/2021, non sono sottoposte al limite di cui all'art. 23, comma 2 del D. lgs. n. 75/2017.** Gli enti destinano le risorse così individuate ripartendole in misura proporzionale sulla base degli importi relativi all'anno 2021 delle risorse del presente Fondo e dello stanziamento di cui all'art. 17, comma 6. Le risorse stanziati ai sensi del presente comma sono utilizzate anche per corrispondere compensi correlati a specifiche esigenze della protezione civile, in coerenza con le disposizioni del CCNL. **DEROGA AL TETTO-**

I VINCOLI NEL CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021. ART. 79

COMMA 6. La quantificazione del presente Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di cui all'art. 16 (Incarichi di Elevata qualificazione) **deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017** con la precisazione che tale limite non si applica alle risorse di cui al comma 1 lettera b), a quelle di cui al comma 3, nonché ad altre risorse che siano escluse dal predetto limite per espressa disposizioni di legge.



**IL NUOVO ORDINAMENTO PROFESSIONALE.
LE PREVISIONI NORMATIVE**

LA DISCIPLINA DELLE MANSIONI: L'ART. 52 DEL DLGS 165/2001.

- **1.** Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera *a*).
- L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.

LA DISCIPLINA DELLE MANSIONI: L'ART. 52 DEL DLGS 165/2001.

- ***Dopo art. 3, comma 1, D.L. 9 giugno 2021, n. 80,***
- ***1-bis.*** I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, **sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali.**
- **La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione.**
- **Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito.**

Progressioni economiche fra le Aree. Art. 15. Art. 52 comma 1 bis dlgs 165/2001

1-bis. Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, **le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata 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.....PROCEDURE A REGIME**

1-bis.In sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo, **sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno. REGIME TRANSITORIO**

Entrata in vigore della nuova classificazione.

Art. 13, comma 6

- Relativamente alle progressioni tra le aree, in applicazione dell'art. 52, comma 1- bis, penultimo periodo, del D.Lgs. n. 165/2001 - al fine di tener conto dell'esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza - **in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e, comunque, entro il termine del 31/12/2025, alle procedure valutative sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella Tabella C di Corrispondenza (art. 13, comma 6).REGIME TRANSITORIO**

LA DISCIPLINA DELLE MANSIONI: L'ART. 52 DEL DLGS 165/2001.

- ***Dopo art. 3, comma 1, D.L. 9 giugno 2021, n. 80,***
- ***1-bis.All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente.***

LA DISCIPLINA DELLE MANSIONI: L'ART. 52 DEL DLGS 165/2001.

- **2.** Per obiettive esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore:
- **a)** nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti come previsto al comma 4;
- **b)** nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza.
- **3.** Si considera svolgimento di mansioni superiori, ai fini del presente articolo, soltanto l'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni.

PREVISIONI CONTRATTUALI RIGUARDO ALLE PROGRESSIONI ECONOMICHE TRA LE AREE

Progressioni economiche fra le Aree. Art. 15. Inquadramento dell'istituto.

- La progressione verticale è una procedura competitiva (comparativa o valutativa) volta al conseguimento di un **diverso status giuridico** del lavoratore.
- Si tratta di una **novazione** del rapporto di lavoro in quanto viene modificato il contenuto dell'obbligazione contrattuale che costituisce l'oggetto della prestazione contrattuale.
- Il lavoratore, a seguito del nuovo inquadramento giuridico è tenuto a fornire una prestazione di maggior valore qualitativo rispetto a quella inferiore di precedente inquadramento.
- La fonte di regolazione di questo nuovo istituto è il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi

Progressioni economiche fra le Aree. Art. 15. Inquadramento dell'istituto.

- Le nuove progressioni verticali possono avvenire solo a determinate condizioni, limiti e modalità e deve essere adottata dall'Ente una specifica disciplina regolamentare.
- Le modalità con cui si effettuerà la «valutazione comparativa» rientrano nell'ambito della potestà normativa (e quindi regolamentare)
- La disciplina regolamentare deve essere particolarmente attenta a considerare le modalità con cui effettuare la valutazione comparativa cercando di considerare, quali fra gli elementi imprescindibili previsti dalla norma, possano essere qualificati come requisiti di accesso e quali invece come elementi di valutazione.

Progressioni economiche fra le Aree. Art. 15. Procedure Transitorie. Art. 13 commi 6 e 7.

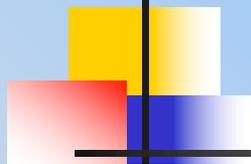
In applicazione dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del D.lgs. n. 165/2001, al fine di tener conto dell'esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e, comunque, entro il termine del 31 dicembre 2025, la progressione tra le aree può aver luogo con procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella allegata Tabella C di Corrispondenza.

Progressioni economiche fra le Aree. Art. 15, Procedure Transitorie. Art. 13 commi 6 e 7.

Le amministrazioni definiscono, in relazione alle caratteristiche proprie delle aree di destinazione e previo confronto di cui all'art. 5 (Confronto), i criteri per l'effettuazione delle procedure di cui al comma 6 sulla base dei seguenti elementi di valutazione a ciascuno dei quali deve essere attribuito un peso percentuale non inferiore al 20%:

- **a) esperienza maturata nell'area di provenienza, anche a tempo determinato;**
- **b) titolo di studio;**
- **c) competenze professionali quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali.**

Progressioni economiche tra le Aree. Art. 15. Tabella C al CCNL

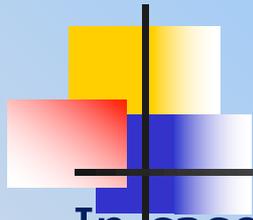


Progressione tra categorie	Requisiti
da Area degli Operatori esperti all'Area degli Operatori	a) assolvimento dell'obbligo scolastico e almeno 5 anni di esperienza maturata nell'area degli Operatori e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione, opportunamente valutabile;
da Area degli Operatori esperti all'Area degli Istruttori	a) diploma di scuola secondaria di secondo grado e almeno 5 anni di esperienza maturata nell'area degli Operatori esperti e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione ed opportunamente valutabile; oppure b) assolvimento dell'obbligo scolastico e almeno 8 anni di esperienza maturata nell'area degli Operatori esperti e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione ed opportunamente valutabile;
da Area degli Istruttori all'Area dei Funzionari e dell'elevata qualificazione	a) laurea (triennale o magistrale) e almeno 5 anni di esperienza maturata nell'area degli Istruttorie/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione ed opportunamente valutabile; oppure b) diploma di scuola secondaria di secondo grado ed almeno 10 anni di esperienza maturata nell'area degli Istruttori e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione ed opportunamente valutabile.

Progressioni economiche fra le Aree. Art. 15. Procedure a regime.

- **Gli Enti disciplinano le progressioni tra le aree tramite procedura comparativa basata:**
 - **sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità;**
 - **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;**
 - **sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.**

Progressioni tra le aree. Art. 15



- In caso di passaggio all'area immediatamente superiore, il dipendente è esonerato dal periodo di prova (ai sensi dell'art. 25, comma 2) e, nel rispetto della normativa vigente, conserva le giornate di ferie maturate e non fruite, nonché l'eventuale retribuzione individuale di anzianità (RIA, che, quindi, non confluisce nel Fondo risorse decentrate).
- Al dipendente viene attribuito il tabellare iniziale per la nuova area. **Qualora il trattamento economico in godimento, acquisito per effetto della progressione economica, risulti superiore al tabellare iniziale per la nuova area, il dipendente interessato conserva altresì tale differenza a titolo di assegno personale, a valere sul fondo per le risorse decentrate, assorbibile con le successive progressioni economiche all'interno della stessa area.**

VINCOLI COSTITUZIONALI E CONTRATTUALI E ATTUAZIONE DELLE PROGRESSIONI VERTICALI

 **Libro**
intelligente

A cura di Pasquale Monea e Giampiero Pizziconi

Il nuovo CCNL Funzioni locali

Commento alla nuova disciplina
per il personale del comparto

Contributi di:

Oriana Avallone, Enrica Cataldo, Massimo Cristallo, Giuseppe Fiorillo,
Vincenzo Giannotti, Clemente Lombardi, Silvana Mele, Pasquale Monea,
Marco Mordenti, Vincenzo Palomba, Giampiero Pizziconi, Matteo Pressi,
Paola Sabella, Amedeo Scarsella

Con il coordinamento editoriale di Massimo Cristallo

CONTESTUALE INCIDENZA DEI VINCOLI COSTITUZIONALI SUL CCNL

- Un esempio di contestuale incidenza di disposizioni di matrice costituzionale sugli istituti contrattuali si rinviene nelle modalità applicative del nuovo ordinamento professionale delineato dal Titolo III del nuovo contratto.
- la norma ordinamentale di riferimento degli istituti contrattuali in oggetto va individuata nell'art. 52 del d.lgs 165/2001 recante la disciplina delle mansioni ed in particolare nel comma 1 bis, come modificato dall'art. 3, comma 1, D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.
- Detta disposizione disciplina il passaggio all'interno delle aree professionali (terzo periodo) e tra le stesse aree

VINCOLI COSTITUZIONALI ALLE PROGRESSIONI

- quello previsto a livello costituzionale, della riserva del 50% dei posti all'accesso dall'esterno in ossequio al principio della concorsualità per l'immissione alle pubbliche funzioni.
- un ulteriore limite è quello delle risorse disponibili da destinare alle assunzioni di cui ogni amministrazione dispone in relazione alle norme vincolistiche alla stessa destinate (in particolare per gli enti territoriali l'operatività dell'art. 33 del citato decreto legge 34/2019) e, contestualmente, nella relativa copertura finanziaria disponibile. *“All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente.*

VINCOLI ALLE PROGRESSIONI NEL REGIME ORDINARIO ART. 15

- quello che fissa le risorse finanziarie destinate in quelle derivanti dalle capacità assunzionali, da individuarsi applicando per singolo ente la normativa vincolistica in tema di assunzioni (per gli enti locali l'art. 33 del decreto legge 34/2019) ex art. 52, comma 1bis ultimo periodo del d.lgs 165/2001;
- quello della riserva del 50% delle posizioni disponibili all'accesso dall'esterno ex art. 52, comma 1 bis, quarto periodo del d.lgs165/2001.

VINCOLI ALLE PROGRESSIONI NEL REGIME TRANSITORIO ART. 13

- **A** il ricorso da parte dell'ente locale alle procedure transitorie di cui all'art. 13 mediante finanziamento attinto solo dallo 0,55% del monte salari, ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della legge 234 del 30 dicembre 2021, non impone la riserva dei posti del 50% delle posizioni disponibili all'accesso dall'esterno;
- **B** il ricorso da parte dell'ente locale alle procedure transitorie di cui all'art. 13 mediante finanziamento attinto in parte dallo 0,55% del monte salari ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della legge 234 del 30 dicembre 2021, ed in parte dalle capacità assunzionali da individuarsi applicando per singolo ente la normativa vincolistica in tema di assunzioni (per gli enti locali l'art. 33 del decreto legge 34/2019), impone la riserva del 50% delle posizioni disponibili all'accesso dall'esterno solo per le posizioni finanziate dalle capacità assunzionali;

VINCOLI ALLE PROGRESSIONI NEL REGIME TRANSITORIO ART. 13

- **C** il ricorso da parte dell'ente locale alle procedure transitorie di cui all'art. 13 mediante finanziamento attinto dalle sole risorse destinate alle capacità assunzionali da individuarsi applicando per singolo ente la normativa vincolistica in tema di assunzioni (per gli enti locali l'art. 33 del decreto legge 34/2019), impone la riserva del 50% delle posizioni disponibili all'accesso dall'esterno.

IL PARERI ARAN CFL 207 E 208

- Tale lettura appare suffragata da posizioni interpretative assunte dall'ARAN con apposito Orientamento, che contempla istituti applicativi delle disposizioni normative di cui al richiamato art. 52, comma 1 bis del d.lgs 165/2001.
- In particolare, ci si riferisce ai recenti **Orientamenti applicativi CFL 207 e 208/2023 redatti di concerto con il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Ragioneria Generale dello Stato**

PARERE ARAN CF 208 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

Quali sono le differenze e gli elementi comuni tra le progressioni tra le aree a regime ex art. 15 del CCNL 16/11/2022 e le progressioni tra le aree con la procedura transitoria di cui all'art. 13, comma 6 del medesimo CCNL?

- **1) DIFFERENZE**
- **La prima differenza** concerne i **requisiti**: nella procedura transitoria (fino al 31/12/2025), i requisiti sono quelli della tabella di C di Corrispondenza 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 quelli previsti dall'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001.

PARERE ARAN CFL 208 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

La seconda differenza riguarda i **criteri selettivi**: nella procedura transitoria, i criteri sono quelli previsti dall'art. 13, comma 7, del CCNL 16 novembre 2022 (esperienza, titolo di studio e competenze professionali) e ciascuno di tali criteri deve avere un peso non inferiore al 20%; nella procedura a regime, i criteri sono quelli previsti dall'art. 15 del medesimo CCNL 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).

PARERE ARAN CFL 208 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

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, non è previsto il previo confronto con i sindacati sui criteri.

PARERE ARAN CFL 208 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

La quarta differenza riguarda il **finanziamento**: le progressioni tra le aree effettuate con la procedura transitoria (fino al 31/12/2025) sono finanziate 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, oltreché dalle facoltà assunzionali; quelle effettuate con la procedura a regime sono invece finanziate solo dalle facoltà assunzionali.

Si ricorda che l'utilizzo delle facoltà assunzionali per le progressioni tra le aree, sia per le procedure a regime che per le procedure effettuate durante la fase transitoria, è possibile nella misura massima del 50% del fabbisogno.

Le risorse di cui all'art. 1, comma 612, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021, in quanto risorse attribuite alla contrattazione collettiva il cui utilizzo è limitato alla sola fase transitoria di prima applicazione del nuovo sistema di classificazione ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, possono invece essere destinate integralmente alle progressioni tra le aree.

PARERE ARAN CFL 208 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

• 2) ELEMENTI COMUNI

- In entrambi i casi:
 - 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 nella nuova area;
 - la progressione deve essere prevista nel **piano dei fabbisogni (oggi confluito nel PIAO)**;
 - 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. .
***Orientamento applicativo redatto di concerto con il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Ragioneria Generale dello Stato.**

PARERE ARAN CFL 207 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- **Qual è il consumo di budget nel caso di progressione tra le aree di cui all'art. 13, comma 6 del CCNL 16.11.2022 da imputare allo 0,55 % del ms. 2018?**
- In caso di progressione tra le aree di cui all'art. 13, comma 6 del CCNL 16.11.2022, il consumo di risorse da imputare allo 0,55% del monte salari 2018 è dato dalla differenza tra i valori annuali di stipendio tabellare + quota dell'indennità di comparto a carico del bilancio dell'area di destinazione e stipendio tabellare + quota dell'indennità di comparto a carico del bilancio dell'area di appartenenza. Si ricorda che, in base al nuovo contratto, i valori dello stipendio tabellare vanno assunti nei nuovi importi annuali (ricalcolati su 13 mensilità) previsti dalla tabella G allegata al CCNL. I valori dell'indennità di comparto a carico del bilancio restano, invece, quelli di cui alla tabella D, colonna 1 del CCNL 22/1/2004 (ricalcolati su base annua per 12 mensilità, ovviamente tenendo conto delle corrispondenze tra precedenti categorie e nuove aree), dal momento che i CCNL successivi non ne hanno previsto la rivalutazione. ***Orientamento applicativo redatto di concerto con il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Ragioneria Generale dello Stato.**

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

Con riferimento alla FAQ che affronta il tema delle progressioni tra le aree nel comparto delle Funzioni locali, si chiede di chiarire quale rapporto sussista tra numero di assunzioni dall'esterno e numero di progressioni verticali sia durante il cosiddetto periodo transitorio di prima applicazione del nuovo ordinamento che nella fase di applicazione a regime.

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- Il CCNL del 16 novembre 2022 ha tracciato una distinzione molto netta tra le due diverse tipologie di procedure di progressione verticale:
- - procedure “ordinarie”, la cui disciplina, ancorché richiamata nei contratti (si veda art. 15, comma 1 del richiamato CCNL), trae origine unicamente dalla legge (considerata anche la riserva di legge in materia);
- - procedure “speciali”, temporalmente limitate alla finestra temporale compresa tra il 1° aprile 2023 ed il 31 dicembre 2025, la cui disciplina è invece prevista nel CCNL (si veda art. 13 commi 6, 7, 8), con criteri valutativi e selettivi analoghi a quelli previsti dalla legge, con una parziale deroga al possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno e con rinvio a regolazioni di maggior dettaglio che dovranno essere adottate dagli enti, previo confronto sindacale.
- Nella FAQ citata nel quesito posto è stato già chiarito quali siano gli elementi comuni e le differenze tra le due tipologie di procedure sopra ricordate (per ulteriori approfondimenti, si rinvia alla suddetta FAQ).

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- È utile ricordare che i contratti hanno potuto disciplinare procedure speciali di progressione verticale, nella fase di prima applicazione del nuovo ordinamento, in forza della norma contenuta nell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo del d. lgs. n. 165/2001, introdotta dall'art. 3, comma 1, D.L. 9 giugno 2021, n. 80.
- Tale norma prevede, come è noto, che *"in sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno"*.

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- **Con la novella introdotta dall'art. 3 del D.L. 80/2019 – articolo, tra l'altro, rubricato “Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito” – è stato conferito uno specifico mandato alla contrattazione nazionale di disciplinare, in sede di revisione degli ordinamenti professionali, sistemi di valorizzazione del personale in servizio, anche in deroga al titolo di studio richiesto dall'esterno, sulla base di criteri volti alla valorizzazione dell'esperienza e della professionalità maturata ed effettivamente utilizzata dall'amministrazione. Di tutta evidenza, in tale disposizione, la finalità di valorizzazione del personale interno.**

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- Il legislatore ha non solo dato mandato alla contrattazione collettiva di disciplinare “speciali procedure di valorizzazione del personale”, ma ha anche reso possibile lo stanziamento di apposite risorse finanziarie finalizzate a sostenerne l’applicazione.
- Si tratta delle risorse di cui all’art. 1, comma 612, della Legge n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022).

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- Nel FAQ citata (i cui contenuti sono stati condivisi con Dipartimento della Funzione pubblica e Ministero dell'economia e delle finanze) si sostiene che le risorse stanziare ai sensi dell'art. 1, comma 612, della Legge n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022) - in una misura non superiore allo 0,55% del m.s. 2018 - possano essere integralmente destinate a progressioni verticali effettuate con procedura speciale.
- Tale orientamento poggia sui seguenti dati normativi.

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

In primo luogo, sul citato comma 612 della legge di bilancio per il 2022. La norma prevede, per le amministrazioni statali, uno stanziamento aggiuntivo destinato ai rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 e, per le altre amministrazioni, la possibilità di stanziare risorse, a carico dei propri bilanci, entro i medesimi limiti finanziari.

Si tratta, con ogni evidenza, di risorse destinate ad incrementi retributivi, seppure di una natura particolare, in quanto finalizzate a sostenere la fase di definizione e prima applicazione dei nuovi ordinamenti professionali. (PERSONALE IN SERVIZIO)

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

È utile ricordare che tali risorse sono state previste non per tutto il personale pubblico, ma solo per il personale interessato dal processo di revisione degli ordinamenti professionali.

La destinazione integrale a progressioni verticali, effettuate con procedura speciale, in un periodo temporalmente definito, coincidente con la fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, appare dunque coerente con la loro natura (risorse destinate al rinnovo contrattuale) e con la loro esplicita finalizzazione (definire i nuovi ordinamenti professionali del personale).

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- In secondo luogo, l'orientamento anzidetto è supportato dalla disciplina contrattuale. L'art. 13, comma 8 del CCNL prevede, infatti, che le risorse in questione siano integralmente destinate alle progressioni verticali speciali poste in essere nella fase di prima applicazione dei nuovi ordinamenti (dal 1° aprile 2023 al 31 dicembre 2025).
- **Sulla base delle richiamate discipline, gli enti hanno dunque la possibilità di stanziare risorse contrattuali aggiuntive per le procedure speciali di progressione verticale effettuate ai sensi dell'art 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL 16 novembre 2022 e dell'art. 52, comma 1-bis penultimo periodo del d. lgs. n. 165/2001, in una misura massima dello 0,55% del m.s. 2018 ed in coerenza con i fabbisogni di personale**

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- **Se decidono in tal senso, tutte le risorse stanziare sono destinate a progressioni verticali speciali della fase transitoria.**
- **È il caso di precisare che tali risorse possono essere previste in forza di una disposizione di contratto collettivo nazionale e, quindi, indipendentemente dalle condizioni che rendono possibile lo stanziamento di risorse destinate ad assunzioni, in base alle previsioni di legge che regolano le assunzioni nelle amministrazioni del comparto.**
- **Ovviamente, gli enti continuano ad avere la possibilità di stanziare, in coerenza con i propri fabbisogni, anche le ordinarie risorse assunzionali, sussistendone le condizioni (in particolare per quanto concerne il rispetto dei parametri di sostenibilità finanziaria).**
- **In tal caso, essi operano, tuttavia, nell'ambito delle previsioni di legge che regolano le assunzioni di personale. Dovranno, pertanto, garantire in misura adeguata l'accesso dall'esterno di cui è pianificata la copertura (cioè nella misura minima del 50% dei posti da coprire, finanziati con ordinarie risorse assunzionali).**

PARERE ARAN CFL 209 PROCEDURA TRANSITORIA E A REGIME PER LE PROGRESSIONI VERTICALI

- **In conclusione:**
- - se gli enti decidono di stanziare le risorse ai sensi del comma 612, tutte le risorse stanziare sono destinate a progressioni verticali di cui all'art. 13;
- - se decidono di stanziare, in aggiunta alle prime, ordinarie risorse destinate ad assunzioni (nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le assunzioni di personale), dovranno garantire in misura adeguata l'accesso dall'esterno (almeno 50% dei posti finanziati con tali risorse).
-



**GLI ADEMPIMENTI PRODROMICI AL RICORSO ALLE
PROGRESSIONI EX ART. 13 E 15 DEL CCNL 2019-2021**

ADEMPIMENTI PER LE PROGRESSIONI

- ove un ente locale voglia far ricorso all'utilizzo delle procedure sia transitorie di cui al quinto periodo dell'articolo 52, comma 1 bis, e dell'art. 13 commi 6 e 8 del nuovo CCNL, sia a regime di cui al quarto periodo di detto comma e dell'art. 15 del CCNL, **deve necessariamente contemplare tali ipotesi nell'ambito del Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) di cui all'art. 6 del d.lgs 165/2001 oggi confluito nel PIAO, che, costituisce adempimento necessitato per procedere al soddisfacimento del fabbisogno di personale**
- Ai fini della redazione del PTFP è necessario innanzitutto prendere atto delle disposizioni previste dal d.lgs. 75/2017 e dalle successive linee di indirizzo contemplate nella Circolare della Funzione pubblica del maggio 2018 che hanno modificato radicalmente i criteri ed i principi ai quali devono obbligatoriamente attenersi le amministrazioni pubbliche nella programmazione del fabbisogno di personale.
- L'adozione del PTFP, che costituisce un vincolo al cui inadempimento consegue il divieto di assunzioni, da parte delle amministrazioni **deve essere finalizzata alla realizzazione dell'ottimale impiego e distribuzione delle risorse umane per perseguire gli obiettivi definiti nel piano della performance.**

ADEMPIMENTI PER LE PROGRESSIONI

- le eventuali assunzioni non dovranno più ridursi ad una mera sostituzione del personale cessato, **ma il fabbisogno andrà individuato** attraverso un'accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno, restando fermo l'obbligo del rispetto della spesa potenziale massima consentita, nonché del limite delle assunzioni permesse a legislazione vigente (art. 6, comma 3. del D.Lgs.. 165/2001).
- Prima di ricorrere a nuove assunzioni, l'ente dovrebbe procedere **dunque:**
- **ad una mappatura delle competenze interne, come peraltro suggerito dalle suddette linee d'indirizzo, per verificare la possibilità di ricorrere a forme di riconversione professionale delle risorse umane presenti nell'ottica di un generale recupero di efficienza, operazione che potrebbe limitare il ricorso a professionalità esterne;**
- **alla eventuale conclusione di accordi tra amministrazioni per l'esercizio unitario delle funzioni**

ADEMPIMENTI PER LE PROGRESSIONI

- si ritiene che l'individuazione delle posizioni disponibili cui parametrare la riserva all'accesso dall'esterno ex art. 52, comma 1 bis, quarto e quinto periodo del d.lgs165/2001 e art. 13 e 15 del nuovo CCNL, non debba necessariamente far riferimento alle posizioni cessate nell'anno e o negli anni precedenti ma, a quelle che nella prospettiva della necessaria riparametrazione dell'assetto organizzativo dell'ente locale, nella logica che abbandona l'assetto statico della dotazione organica per abbracciare quello dinamico del limite di spesa massima potenziale, la *governance*, anno dopo anno, individuerà con il PTFP utilizzando le risorse finanziarie disponibili
- Quelle cioè derivate dalla spesa per cessazioni e sempre nel rispetto dei vincoli di spesa e assunzionali (per gli enti locali, art. 33 del decreto legge 34/2019).

ADEMPIMENTI PER LE PROGRESSIONI

- la gestione del vincolo di derivazione costituzionale del rispetto della riserva di accesso dall'esterno non necessariamente dovrà “camminare” temporalmente e parallelamente al ricorso alle procedure di passaggio tra le aree.
- Se, infatti, l'ente locale dovesse adeguatamente motivando e compiutamente indicando nel PTFP, l'esigenza di ricorrere prima alle procedure tra aree utilizzando capacità assunzionali pregresse potrà farlo rinviando l'attivazione della riserva dei posti all'esterno all'anno successivo. Importante, è che non eluda il vincolo costituzionale nell'ambito nella programmazione triennale

**ALCUNE RIFLESSIONI SUL RAPPORTO TRA REGOLE
PUBBLICISTICHE, APPRODI GIURISPRUDENZIALI E
INTERPRETATIVI E DISCIPLINA CONTRATTUALE.**

EFFETTI CONTRATTUALI DELLE

Progressioni tra le aree. Art. 15

- In caso di passaggio all'area immediatamente superiore, **il dipendente è esonerato dal periodo di prova** (ai sensi dell'art. 25, comma 2) e, nel rispetto della normativa vigente, **conserva le giornate di ferie maturate e non fruita, nonché l'eventuale retribuzione individuale di anzianità (RIA, che, quindi, non confluisce nel Fondo risorse decentrate).**
- Al dipendente viene attribuito il tabellare iniziale per la nuova area. **Qualora il trattamento economico in godimento, acquisito per effetto della progressione economica, risulti superiore al tabellare iniziale per la nuova area, il dipendente interessato conserva altresì tale differenza a titolo di assegno personale, a valere sul fondo per le risorse decentrate, assorbibile con le successive progressioni economiche all'interno della stessa area.**

ALCUNE RIFLESSIONI



- COME RENDERE COMPATIBILI LE CONSEGUENZE APPLICATIVE DELL'ART. 15 NEL CASO DI PASSAGGIO DI AREA CON L'AFFERMAZIONE CHE SI TRATTA PUR DI NOVAZIONE OGGETTIVA DEL RAPPORTO DI LAVORO?
- POSSIAMO IPOTIZZARE CHE VI SIA SOLO UNA NOVAZIONE PARZIALE DELL'OGGETTO DEL RAPPORTO?
- OPPURE SI DEVE RITENERE CHE LA DISPOSIZIONE DELL'ART. 52 BIS DEL 165/2001 LETTA IN COMBINATO DISPOSTO CON LA PREVISIONE DELL'ART. 1 COMMA 612 DELLA LEGGE 234/2021 INTRODUCA UNA DEROGA ALLA DISPOSIZIONE COSTITUZIONALE DELL'ART. 97 COMMA 4 SULL'OBBLIGO DI ACCESSO MEDIANTE CONCORSO PUBBLICO TALE DA GIUSTIFICARE DAL LATO PUBBLICISTICO I RECENTI ORIENTAMENTI ARAN?

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- gli effetti talvolta preclusivi, altre volte limitativi sulle capacità assunzionali e sulla operatività di istituti contrattuali dei vincoli costituzionali ed in particolare di quelli di finanza pubblica , si riverberano sia sull'assetto organizzativo sia su quello dei rapporti negoziali atteso che le amministrazioni, giocoforza, sono tenute, in ossequio al principio di legalità di cui all'art. 97, ad osservare le leggi.
- in alcuni casi dette misure rischiano di compromettere una ulteriore esplicitazione degli altri principi dell'art. 97 della Carta costituzionale ed in particolare quello di autoorganizzazione quale corollario del principio di buon andamento e, in conseguenza, al fine di assicurare un contemperamento tra i valori di livello costituzionali, sovente è stato necessario un intervento interpretativo del giudice delle leggi.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- l'attuale assetto dei vincoli di finanza pubblica seppur abbia negli anni conseguito gli obiettivi che si prefiggeva, ha prodotto problematiche applicative non di poco conto soprattutto per le amministrazioni di piccole dimensioni, quali gli enti locali minori, che hanno un assetto organizzativo e risorse limitati e che spesso si sono trovati di fronte alla scelta se rispettare i vincoli o assicurare una funzionalità organizzativa dell'ente in grado di soddisfare appieno le istanze dei cittadini.
- Ciò in quanto, rispetto ai comuni medio grandi alle regioni o alle amministrazioni statali, per gli enti minori i margini di rimodulazione degli assetti organizzativi e di operatività sui propri bilanci, necessari a far fronte alle limitazioni normative, appaiono assai ridotte se non del tutto assenti.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- **Emerge negli stessi CCNL ed in particolare, quello delle Funzioni locali, che l'operatività degli istituti contrattuali sembra tarata su organizzazioni medio grandi con la conseguenza che il contemporaneo effetto dei limiti normativi sulla gestione del personale e sulla stessa capacità negoziale legata all'applicazione del CCNL al personale, determina per i piccoli comuni che l'attuazione della disciplina contrattuale che implica oneri finanziari(come ad esempio quella delle progressioni verticali o il finanziamento del Fondo risorse decentrate) diviene una vera e propria *"mission impossible"*.**

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- L'auspicio di chi scrive è che si possa pervenire ad una rivisitazione dei vincoli di finanza pubblica destinati agli enti minori che, senza perdere di vista il coordinamento della finanza pubblica, consenta ad essi di poter operare in un contesto semplificato e meno complesso al fine di assicurare il pieno soddisfacimento degli interessi della collettività di riferimento.
- **Le considerazioni sopra richiamate possono essere estese pacificamente anche le modalità di redazione del CCNL Funzioni locali dove alcuni istituti contrattuali sono di complessa attuazione nei piccoli comuni per le ragioni sopra evidenziate. Per gli enti minori sarebbe auspicabile prevedere una disciplina dedicata che tenga in debita considerazione le effettive difficoltà organizzative e di bilancio con le quali gli amministratori, i segretari comunali (spesso con numerosi scavalchi) e i responsabili degli Uffici e dei servizi, quotidianamente debbono confrontarsi.**