



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 184/2024/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

| | | |
|----------|----------------------|-----------------------------|
| Dott.ssa | Acheropita MONDERA | Presidente |
| Dott.ssa | Laura ALESIANI | Primo Referendario relatore |
| Dott. | Diego Maria POGGI | Primo Referendario |
| Dott. | Massimo BELLIN | Primo Referendario |
| Dott.ssa | Maria DI VITA | Referendario |
| Dott. | Massimiliano CARNIA | Referendario |
| Dott. | Andrea CARAPPELLUCCI | Referendario |
| Dott. | Elisa MORO | Referendario |
| Dott.ssa | Lorena CHIACCHIERINI | Referendario |
| Dott.ssa | Gabriella DE STEFANO | Referendario |

nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2024

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Oulx (TO)** formulata con nota datata 09/09/2024 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 10/09/2024, recante alcuni quesiti in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza in data 11 settembre 2024, n. 20/2024/Agg., con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Primo Referendario Dott.ssa Laura Alesiani;

Vista l'Ordinanza in data 6 novembre 2024, n. 27/2024/Agg., con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per la Camera di consiglio del 19 novembre 2024, inserendo fra gli argomenti da trattare la discussione collegiale in relazione alla predetta richiesta di parere;

Dato atto che, nella Camera di consiglio del 19 novembre 2024, a seguito della relazione della Dott.ssa Laura Alesiani, e della successiva discussione orale del Collegio, si è ritenuto di rinviare la discussione ad una successiva Camera di consiglio per ulteriori approfondimenti;

Vista l'Ordinanza in data 5 dicembre 2024, n. 31/2024/Agg., con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per la Camera di consiglio del 19 dicembre 2024;

Udito il relatore, Primo Referendario Dott.ssa Laura Alesiani;

Premesso in

FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di **Oulx (TO)** ha formulato alcuni quesiti in merito alla possibilità di dar corso alle progressioni fra le aree ai sensi dell'art. 13, commi 6, 7 e 8, del CCNL – Comparto Funzioni Locali 2019-2021 del 16 novembre 2022.

In particolare, in argomento, l'istante ha richiesto alla Sezione:

"se la possibilità di dar corso alle progressioni tra le aree di cui all'art. 13, commi 6, 7 e 8 del Ccnl Funzioni Locali del 16.11.2024 (recte: 2022), possa essere operata in deroga ai limiti derivanti dalle capacità assunzioni (recte: assunzionali) di cui all'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e d.m. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica del 17.03.2020 n. 34 e dell'art 1, comma 557-quater, della L. n. 296/2006. Ed in caso non possano operare in deroga in che termini si debbano conteggiare i costi, tenuto conto del parere Corte dei Conti – Sez. Regionale di controllo dell'Abruzzo, di cui alla deliberazione n. 272/2022".

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto proveniente dal Consiglio delle Autonomie Locali del Consiglio Regionale del Piemonte, organo legittimato a proporla, ed è sottoscritta dal Sindaco, organo di rappresentanza legale del Comune.

Quanto, poi, alla verifica del profilo oggettivo, occorre precisare in via preliminare che, come previsto dall'art. 7 della Legge n. 131/2003, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo conferite dalla legislazione (v., in tal senso, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 135/2017/PAR del 13 luglio 2017).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, convertito con modificazioni con Legge n. 109/2009, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (v. la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

La funzione consultiva, inoltre, può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, e non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente, oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Allo stesso modo, l'attività consultiva prevista dall'articolo 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, non può estendersi fino al risultato di immettere la Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti territoriali, posto che ogni determinazione concreta dell'agire amministrativo rientra nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi amministrativi di ciascun ente e resta governata dall'insieme di regole che presiedono al legittimo esercizio della più o meno ampia sfera di potestà discrezionale.

Più precisamente, poi, in tema di personale, le Sezioni Riunite hanno escluso ogni attinenza, in particolare, delle progressioni verticali con la materia della contabilità pubblica, pur avendo, le stesse progressioni, nel tempo, attirato l'attenzione del legislatore statale a tutela degli equilibri di bilancio e di specifici obiettivi di contenimento della spesa, a meno di trattare di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica (v., in argomento, la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG del 13 ottobre 2020, che richiama, sul punto, la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10).

Alla luce degli esposti parametri, il Collegio è dell'avviso che la richiesta di parere formulata dal Comune di Oulx, vertendo in sostanza sulle capacità assunzionali in relazione alla speciale disciplina di cui al citato art. 13 del CCNL del Comparto Funzioni Locali in tema di progressioni verticali c.d. "in deroga", possa reputarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, sebbene con le precisazioni che seguono.

Il tema oggetto della richiesta è, infatti, relativo all'istituto delle progressioni verticali di cui all'art. 13, commi 6, 7 e 8, del CCNL del Comparto Funzioni Locali, su cui la giurisprudenza consultiva contabile ha già avuto modo di pronunciarsi; in particolare, in un caso, la richiesta di parere, vertendo specificatamente sulle modalità applicative delle richiamate disposizioni contrattuali, era stata dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo (cfr. la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 133/2023/PAR del 18 aprile 2023), attesa la costante giurisprudenza della Corte dei conti secondo cui in sede consultiva e di nomofilachia non possono essere resi pareri sull'interpretazione e sul contenuto delle norme del contratto collettivo nazionale di lavoro, in quanto tale interpretazione rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN (cfr. la deliberazione delle Sezioni riunite n. 56 del 2 novembre 2011, nonché, in senso adesivo, anche le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 158/2015/PAR del 30 ottobre 2015, della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 271/2015/PAR dell'11 settembre 2015 e n. 95/2020/PAR del 30 luglio 2020, e della Sezione regionale di controllo per la Sicilia n. 184/2022/PAR del 4 novembre 2022 e n. 3/2023/PAR del 17 gennaio 2023).

In un altro caso, invece, la richiesta di parere formulata sempre sul tema in parola era stata dichiarata ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto la medesima non si appuntava, pur menzionandole più volte, sulla esegesi delle norme contrattuali relative

alle progressioni verticali, ma intendeva approfondire le implicazioni eventualmente sussistenti sul piano assunzionale, per determinati enti in ragione delle loro specifiche condizioni finanziarie, con particolare riferimento agli enti in dissesto finanziario (v. la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Sicilia n. 134/2024/PAR del 28 maggio 2024).

Di recente, anche in altra pronuncia resa dalla giurisprudenza consultiva contabile, la richiesta di parere formulata sul tema delle progressioni verticali ex art. 13 del CCLN Comparto Enti locali è stata ritenuta ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto non riferita all'interpretazione di una norma contrattuale, bensì alla definizione del monte salari e all'estensione della locuzione "oneri contrattuali" ai fini della quantificazione del tetto per le spese dell'Ente; il quesito, quindi, concerneva i limiti -esterni al perimetro della contrattazione - relativi alla spesa del personale (cfr. la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 148/2024/PAR del 3 giugno 2024).

Allo stesso modo, nel caso di specie, il Collegio ritiene che la richiesta di parere di cui all'odierna deliberazione debba considerarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto attinente ai limiti relativi alla spesa di personale; infatti, il Comune di Oulx chiede di sapere:

- 1) se la possibilità di dar corso alle progressioni tra le aree di cui all'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL Funzioni Locali possa essere operata in deroga ai limiti derivanti dalle capacità assunzioni assunzionali di cui all'art. 33 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e D.M. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica del 17.03.2020 n. 34, nonché dell'art. 1, comma 557-*quater*, della L. n. 296/2006;
- 2) in caso tali progressioni non possano operare in deroga in che termini si debbano conteggiare i costi.

Si tratta, dunque, di quesiti afferenti alla materia della contabilità pubblica, in quanto concernenti limiti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica, seppur strettamente connessi alla peculiare materia della speciale categoria delle c.d. progressioni verticali "contrattuali" come disciplinata dall'art. 13 del CCNL del Comparto Enti locali; elemento, quest'ultimo, di cui dovrà tenersi conto nella trattazione dei quesiti formulati.

Per altro verso, occorre, altresì, precisare che, come di consueto nell'attività consultiva, la Sezione, nell'esaminare i quesiti formulati dall'Ente e rilasciare il relativo parere, procederà facendo riferimento ai principi generali che regolano la materia e mantenendo il proprio giudizio valutativo su un piano generale ed astratto, senza che al medesimo possa essere conferito valore di sindacato preventivo di atti tipicamente gestionali propri dell'Ente richiedente.

Del resto, va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione di riferimento l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 9 del 16 gennaio 2014 e n. 24 del 2 febbraio 2017).

MERITO

La richiesta di parere formulata dal Comune di Oulx si riferisce ad una speciale ipotesi di progressione verticale (fra aree), definita anche come "contrattuale", di natura transitoria, contemplata dall'art. 13, commi 6, 7 e 8, del nuovo CCNL Comparto Funzioni Locali triennio 2019-2021 del 16/11/2022, il quale prevede che, *"in applicazione dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del D.Lgs.n.165/2001, al fine di tener conto dell'esperienza e della 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"* (comma 6) e che *"le progressioni di cui al comma 6, ivi comprese quelle di cui all'art. 93 e art. 107, **sono finanziate anche mediante l'utilizzo delle risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612, della L. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022), in misura non superiore allo 0.55% del m.s. dell'anno 2018, relativo al personale destinatario del presente CCNL"** (comma 8 – enfasi aggiunta).*

Il richiamato art. 1, comma 612, della L. n. 234/2021, poi, prevede che *"le risorse di cui all'articolo 1, comma 436, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e all'articolo 1, comma 959, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, sono integrate, a decorrere dal 2022, della somma di 95 milioni di euro comprensiva degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e dell'IRAP, al fine di definire, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021 del personale non dirigente di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i nuovi ordinamenti professionali del personale appartenente alle amministrazioni statali destinatario delle disposizioni contrattuali relative al triennio 2016-2018 che hanno previsto l'istituzione delle commissioni paritetiche sui sistemi di classificazione professionale nel limite di una spesa complessiva non superiore allo 0,55 per cento del monte salari 2018 relativo al predetto personale"* e precisa che *"**per il corrispondente personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, alle finalità di cui al primo periodo si provvede mediante integrazione, a carico dei rispettivi bilanci, delle risorse relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro 2019-2021***

definite ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo gli indirizzi impartiti dai relativi comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 165 del 2001, nei limiti della medesima percentuale del monte salari 2018 di cui al primo periodo" (enfasi aggiunta).

In sostanza, nel nuovo Contratto Collettivo Nazionale per il Comparto Funzioni Locali, mentre l'art. 15 propone la regolamentazione ordinaria delle progressioni tra aree, attuabile fin d'ora, è, invece, previsto un periodo transitorio di tre anni durante il quale è possibile applicare anche la fattispecie indicata specificamente all'art. 13, commi 6-8, utilizzabile fino al 31 dicembre 2025, che (al comma 8) contiene il richiamo all'art. 1, comma 612, della Legge n. 234/2021: si fa riferimento, in tal caso, alle c.d. progressioni verticali "in deroga" di natura contrattuale; si tratta di una particolare procedura secondo la quale viene prevista la possibilità di effettuare, fino al 31 dicembre 2025, le progressioni tra le aree con un maggior "focus" sulle esperienze maturate, sia come requisito di accesso che come elemento di valutazione; in tal modo il Legislatore ha scelto di valorizzare le professionalità interne senza rinunciare al livello qualitativo atteso per una selezione esterna.

E, infatti, nei Lavori preparatori della Legge n. 234/2021, si legge espressamente che *"il comma 612 concerne le risorse finanziarie per la definizione, da parte dei contratti collettivi nazionali per il triennio 2019-2021, dei nuovi ordinamenti professionali del personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche (...). Per le altre amministrazioni pubbliche, per il corrispondente personale, si prevede che (sul monte retributivo del 2018 ad esse relativo) il suddetto incremento massimo percentuale trovi applicazione secondo gli indirizzi stabiliti dai rispettivi comitati di settore (comitati competenti per la definizione di indirizzi all'ARAN per la stipulazione dei relativi contratti collettivi nazionali)"*.

Peraltro, occorre precisare che le amministrazioni locali non sono vincolate ad utilizzare questa forma contrattuale "in deroga" durante il periodo transitorio; l'utilizzo della locuzione verbale "può" nella disposizione di cui all'art. 13, sopra richiamata, induce a propendere per la coesistenza delle due diverse forme, quella "in deroga" e quella ordinaria, almeno per il periodo transitorio, considerato che la possibilità di progressioni fra aree in deroga costituisce una "finestra" derogatoria rispetto alle ordinarie previsioni di cui all'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001, con una scadenza ben identificata nel CCLN al 31 dicembre 2025.

Come si evince dalle disposizioni richiamate, quindi, tali progressioni verticali in deroga sono finanziate *"anche"* dalle risorse determinate ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della Legge di bilancio 2022 in misura non superiore allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018, oltretutto dalle facoltà assunzionali.

Occorre, inoltre, precisare che, con riguardo alla fattispecie in parola, proprio in relazione alla peculiarità e specialità dell'istituto *de quo* di natura "contrattuale", si sono già formati

orientamenti interpretativi resi dall'ARAN, peraltro condivisi con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attinenti agli stessi quesiti posti dal Comune di Oulx (in particolare v. i pareri CFL207 e CFL208, il primo relativo al 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 m.s. 2018 e il secondo sulle 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, con specifico riferimento alla quarta differenza relativa al finanziamento).

Come già anticipato, nel caso all'odierno esame del Collegio, la richiesta del Comune di Oulx verte, in primo luogo, con il primo quesito formulato (se la possibilità di dar corso alle progressioni tra le aree di cui all'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL Funzioni Locali possa essere operata in deroga ai limiti derivanti dalle capacità assunzioni assunzionali di cui all'art. 33 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e D.M. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica del 17.03.2020 n. 34, nonché dell'art. 1, comma 557-*quater*, della L. n. 296/2006), sulle caratteristiche "proprie" di questa particolare ipotesi di progressione verticale, appunto in deroga, temporalmente definita, espressamente disciplinata dal Contratto Collettivo Nazionale, laddove una delle peculiarità sta proprio anche nell'aspetto finanziario, secondo quanto messo in luce dal parere CFL208 (quarta differenza fra regime ordinario delle progressioni e regime speciale transitorio relativa al finanziamento).

Più specificatamente, il parere ARAN CFL208, sul tema, in relazione alle differenze fra progressioni verticali ordinarie e progressioni verticali in deroga, ha così affermato: *“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”*.

Con il successivo parere CFL209, ARAN ha, poi, ulteriormente, chiarito, in primo luogo, come le procedure "speciali" in parola, temporalmente limitate alla finestra temporale compresa tra il 1° aprile 2023 ed il 31 dicembre 2025, siano disciplinate esclusivamente dal CCNL (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, e ciò 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, in base alla quale *"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"*.

Ciò fermo dal punto di vista della fonte della disciplina speciale, dal punto di vista più strettamente finanziario, sempre a parere dell'ARAN, 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. 234/2021 (Legge di Bilancio 2022), sopra richiamato, che possono essere integralmente destinate alle progressioni verticali effettuate con procedura speciale, in primo luogo, per effetto del dato normativo di cui allo stesso citato comma 612 della Legge di bilancio per il 2022; infatti, *"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. 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)"* (v., in questi termini, il parere di ARAN CFL209, sopra citato).

In secondo luogo, poi, tale orientamento è supportato anche 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).

In argomento, ARAN, infine, nel proprio parere CFL209, conclude nei termini seguenti: *"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. 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)" (enfasi aggiunta).

Tutto ciò ricordato in relazione a quanto affermato da ARAN sul tema, per quanto concerne il primo quesito formulato dal Comune di Oulx (cioè, se le progressioni c.d. "contrattuali" di cui all'art. 13 del CCNL Comparto Funzioni Locali possano essere effettuate in deroga ai limiti derivanti dalle capacità assunzionali di cui all'art. 33 del D.L. n. 34/2019 e D.M attuativo, nonché dall'art. 1, comma 557-*quater*, della L. n. 296/2006), occorre, in primo luogo, fare riferimento alla distinzione esistente fra il limite alla spesa di personale degli enti posto dall'art. 33 del D.L. n. 34/2019 e quello posto dall'art. 1, comma 557-*quater*, della L. n. 296/2006.

Sul punto, una recente pronuncia della Sezione delle Autonomie è tornata sul tema del rapporto fra le due disposizioni richiamate, approfondendone alcuni aspetti; in particolare, viene ribadito che l'art. 33 del D.L. n. 34/2019 si inserisce nel processo di riforma del sistema delle dotazioni organiche (art. 6, d.lgs. n. 165/2011) che l'art. 4 del D.Lgs. n. 75/2017 ha agganciato al principio di programmazione delle coperture (e di conseguenza, al principio di sostenibilità); tale programmazione si realizza attraverso il piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP), che deve quindi verificare la

compatibilità delle nuove assunzioni con i vincoli di finanza pubblica stabiliti per tale particolare aggregato di spesa. In questa prospettiva, l'art. 33 consente di effettuare una spesa per assunzioni non più fondata sul mero criterio del *turn-over*; infatti, in presenza di tutte le positive condizioni contemplate dalla nuova disposizione di legge, gli enti territoriali possono spendere per assunzioni a tempo indeterminato in una misura anche superiore a quella prevista dalla previgente regola generale (art. 3, co. 5, del D.L. n. 90/2014, spesa per assunzioni a tempo indeterminato nel limite di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, c.d. *turn-over* al 100%).

Quanto al rapporto dell'art. 33 con il vincolo stabilito dall'art. 1, comma 557-*quater*, della L. n. 296/2006, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che le norme limitative della spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato (art. 33, d.l. n. 34/2019 e art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) presuppongono a monte la sussistenza di una "capacità assunzionale" dell'ente medesimo; ciò significa che l'ente, prima di applicare il limite alla spesa per assunzioni a tempo indeterminato, deve verificare di avere la capacità finanziaria per maggiore spesa di personale a qualsiasi titolo: deve, cioè, verificare di avere la "capacità assunzionale" ai sensi dell'art. 1, comma 557 e ss. della l. n. 296/2006, sulla base di una soglia peculiare, costruita dal legislatore senza tenere conto dei vari fattori di evoluzione della spesa nel tempo. La disposizione, infatti, non si basa sul calcolo di una percentuale progressiva e/o sul riscontro della sostenibilità, ma su un raffronto secco tra due valori di spesa di personale assai lontani nel tempo: da un lato, il valore della spesa nell'ultimo bilancio, dall'altro quello registrato in una data storica indicata direttamente dalla legge (per i comuni di minori dimensioni, ai sensi del comma 562, spesa del 2008; per i comuni di maggiori dimensioni, "soggetti al patto di stabilità", ai sensi del comma 557-*quater*, quella media del triennio 2011-2013). La soglia è un limite oltre il quale non è consentito accrescere la spesa e sussiste un obbligo di riduzione da realizzare nel ciclo di bilancio.

Ne consegue che *"la programmazione della spesa di personale a tempo indeterminato ("quantum" della capacità assunzionale per tale tipologia di rapporti, ai sensi dell'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, ovvero, dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019) avviene logicamente in modo successivo alla verifica del rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006 (verifica dell'"an" della capacità assunzionale). Gli enti territoriali, pertanto, devono dare alle norme prese in considerazione una applicazione cumulativa (ex multis, cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 111/2022/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania n. 208/2021/PAR; Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, n. 164/2020/PAR, nonché questa Sezione delle autonomie, n. 4/2021/QMIG). Si tratta perciò di limiti diversi, ma cumulativi e ad applicazione "successiva". In particolare, l'ente territoriale è tenuto: a) in primo luogo, a riscontrare il rispetto del tetto di cui all'art. 1, co. 557, l. n. 296/2006; b) in secondo luogo, ad effettuare gli*

adempimenti e le verifiche dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019, per accedere alla disciplina contabile di maggior favore delle assunzioni in base alla "sostenibilità finanziaria", pena l'applicazione della regola del turn-over, nella percentuale del 100% della spesa (se applicabile l'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) ovvero, di quella più restrittiva prevista dallo stesso art. 33, in caso di allocazione del coefficiente al di sopra del valore soglia "massimo" (cfr., in questi termini, la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/SEZAUT/2024/QMIG del 21 novembre 2024).

Ciò posto, e per lo specifico caso all'odierno esame, il primo quesito formulato dal Comune di Oulx postula, quindi, di risolvere, il rapporto intercorrente fra le norme, generali, di cui all'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006, che, come ricordato dalla Sezione delle Autonomie, pone il limite della capacità finanziaria per maggiore spesa di personale a qualsiasi titolo (l'"*an*" della capacità assunzionale), nonché di cui all'art. 33 del D.L. n. 34/2019 in tema di sostenibilità finanziaria (il "*quantum*" della capacità assunzionale per tale tipologia di rapporti), e la norma, speciale, di cui all'art. 1, comma 612, della L. n. 234/2021, come richiamato dal comma 8 dell'art. 13 del CCNL del Comparto Funzioni Locali triennio 2019-2021 del 16/11/2022; si ritiene, cioè, debba trattarsi di un rapporto di specialità, in forza del quale, secondo il ben noto principio ermeneutico, la disposizione speciale (in questo caso l'art. 1, comma 612, della L. n. 234/2021, come richiamato dal comma 8 dell'art. 13 del CCNL del Comparto Funzioni Locali) deroga alla disposizione generale anche se successiva (l'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 e l'art. 33 del D.L. n. 34/2019), ovviamente esclusivamente entro i limiti previsti dalla stessa disposizione speciale, cioè esclusivamente per lo "spazio" assunzionale appositamente individuato ai fini delle progressioni verticali in deroga (lo 0,55 del monte salari del 2018) ed entro la finestra temporale considerata in virtù della transitorietà della misura (dal 1° aprile 2023 al 31 dicembre 2025).

Ne consegue che, alla luce delle disposizioni di riferimento come interpretate dai pareri dell'ARAN, sopra richiamati, pareri che – si evidenzia – sono stati resi nell'ambito dell'interpretazione di una norma del CCLN – l'art. 13 – che nel Contratto trova la propria fonte, la "specialità" delle risorse contrattuali dello 0,55% del m.s. dell'anno 2018, di cui allo stesso art. 13 CCLNL, comma 8, in esame, si rinvenga proprio nella circostanza che trattasi di uno stanziamento specifico, assegnato ad un determinato fine, il quale, proprio per tale motivo, esula dai vincoli delle ordinarie regole assunzionali; diversamente opinando, infatti, si otterrebbe l'effetto, paradossale che, pur concesso lo spazio assunzionale "speciale" *de quo* a predeterminati fini, lo stesso potrebbe non risultare utilizzabile.

Cioè, l'ipotesi speciale in esame costituirebbe una deroga – temporanea ed esclusivamente nei limiti espressamente individuati – agli ordinari vincoli previsti dal Legislatore in tema di spese di personale, proprio al fine di realizzare la diversa "*ratio*"

contemplata dal Legislatore medesimo nell'art. 1, comma 612, della Legge n. 234/2021, come richiamato dall'art. 13, comma 8, del CCNL del Comparto Funzioni Locali, finalizzata a sostenere la fase di definizione e prima applicazione dei nuovi ordinamenti professionali, attraverso il mandato alla contrattazione collettiva a disciplinare "speciali procedure di valorizzazione del personale" nonché lo stanziamento di apposite risorse finanziarie al fine di agevolare l'applicazione (per le amministrazioni diverse da quelle statali, l'individuazione, appunto, di uno spazio assunzionale *ad hoc* a carico dei rispettivi bilanci). Soltanto il rapporto di specialità può risolvere l'antinomia che verrebbe a crearsi qualora l'ente, per rispettare gli ordinari vincoli, non potesse utilizzare lo spazio assunzionale pur concesso dallo stesso Legislatore per una specifica "ratio", fermo, ovviamente, che tale speciale deroga deve rimanere entro i ristretti limiti previsti dalle disposizioni in esame.

Nel caso, infatti, le progressioni verticali di cui all'art. 13 del CCNL non siano effettuate con l'utilizzo delle risorse specifiche di cui all'art. 1, comma 612, della Legge n. 234/2021, ma con risorse ordinarie - eventualità ben possibile vista l'inserimento dell'avverbio "anche" nel comma 8, come già sopra richiamato - si dovrà, come per qualsiasi altro reclutamento, verificare la sostenibilità del maggior onere di spesa che ne deriva rispetto ai parametri di virtuosità di cui al D.M. 17 marzo 2020, oltre che al limite complessivo di spesa di personale.

Può dirsi, pertanto, che la scelta delle parti contrattuali, nell'ambito del CCNL del Comparto Funzioni Locali 2019-2021 del 16 novembre 2022, sia stata quella di destinare lo 0,55% del monte salari 2008 al finanziamento di un meccanismo transitorio di progressioni "in deroga", al fine, cioè, come già indicato, della riqualificazione di personale con esperienza professionale almeno quinquennale e un titolo di studio anche inferiore a quello previsto per l'accesso dall'esterno; d'altro canto, l'intento del Legislatore è stato proprio quello di sostenere il processo di revisione degli ordinamenti professionali stanziando un apposito *budget* nella Legge di bilancio per il 2022, come chiarito dallo stesso Legislatore nei Lavori preparatori sopra citati e, successivamente, evidenziato anche dallo stesso ARAN nel parere CFL209 sopra richiamato.

Questo "spazio" contrattuale dello 0,55 % del monte salari 2018 si sostanzia, in definitiva, in una provvista finanziaria specifica ed aggiuntiva, che esula dalle ordinarie capacità e vincoli assunzionali, in quanto "speciale", e di cui gli enti possono disporre, esclusivamente al fine previsto dall'art. 13, comma 8, del CCNL, al di fuori delle dinamiche connesse al reclutamento ordinario e per un periodo temporale transitorio ben definito che si concluderà al 31 dicembre 2025.

In tal senso, occorre precisare che lo stanziamento pari allo 0,55% del monte salari 2018 deve intendersi come *una tantum*, che vale cioè per tutto il periodo contrattualmente previsto fino al 31 dicembre 2025, come chiarito dall'ARAN nel parere CFL229, per il

quale se l'ente ha utilizzato tutta la disponibilità massima il primo anno non avrà più spazio per ulteriori progressioni verticali finanziate dallo 0,55% negli anni successivi. Così risolto il primo quesito formulato dal Comune di Oulx nella richiesta di parere, il secondo quesito (in caso tali progressioni non possano operare in deroga in che termini si debbano conteggiare i costi) risulta superato e assorbito nel primo; in argomento, in ogni caso, si ritiene opportuno richiamare, in questa sede, il parere dell'ARAN CFL207, già sopra citato, in relazione al consumo di *budget* sempre nel caso, speciale, di progressione tra le aree di cui all'art. 13, comma 6, del CCNL 16.11.2022 da imputare allo 0,55 % del m.s. 2018, quale orientamento applicativo condiviso con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, secondo cui "*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*".

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato nella Camera di consiglio riunitasi in Torino il giorno 19 dicembre 2024.

Il Relatore
Dott.ssa Laura ALESIANI

Il Presidente
Dott.ssa Acheropita MONDERA

Depositata in Segreteria il **20 dicembre 2024**

Il Funzionario preposto
Margherita RAGONESE