



COMUNE DI MONTE DI PROCIDA

Città metropolitana di Napoli

Comune Monte Di Procida
UNICA AOO
Protocollo 0009776 del 27/06/2018
Titolarlo: 0047/0042
UOR: I. S., II., III., IV., IX., V., VII., VIII, X., XI., XII.,
XIII
UOR-CC:

Ai Responsabili di Settore

Al Sindaco

Ai Componenti la Giunta Comunale

Al Revisore dei Conti

Alle RSU ed OO.SS.

SEDE

OGGETTO: Nuovo Contratto Collettivo Nazionale 2016-2018 – Le progressioni economiche all'interno della categoria

Con precedenti note il Sottoscritto ha segnalato, alle SS.LL., le principali novità introdotte dal nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto "Funzioni locali" per il triennio 2016-2018, sottoscritto in data 21 Maggio 2018, al fine di consentire un primo approccio di fondamentale conoscenza.

Con la presente si procede a delineare, in maniera sintetica e certamente non esaustiva, il percorso attraverso il quale il nuovo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro cerca di mettere ordine sull'istituto delle cosiddette progressioni economiche orizzontali che, dall'entrata in vigore del CCNL per la revisione del sistema di classificazione professionale 31 marzo 1999, è stato oggetto di aspettative di acquisizione, da parte dei dipendenti e di rischi per le Amministrazioni che l'hanno illegittimamente applicato.

In data 21 Maggio 2018 è stato sottoscritto dall'ARAN e dalle Organizzazioni sindacali il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del Comparto Funzioni Locali per il triennio 2016 – 2018 che all'art. 16 contiene la nuova disciplina della progressione economica all'interno della categoria, che si articola attraverso dieci commi i cui tratti distintivi possono essere sintetizzati come segue:

- acquisizione e ampliamento delle posizioni economiche attribuibili in sequenza dopo il trattamento tabellare, attraverso successivi incrementi retributivi;
- riconoscimento in modo selettivo ad una quota limitata dei dipendenti, nel limite delle risorse della parte stabile del fondo effettivamente disponibili;
- attribuzione sulla base delle valutazioni della *performance* individuale del triennio che precede l'anno di attivazione;
- ulteriori eventuali elementi di valutazione sono costituiti dall'esperienza nell'ambito professionale nonché le competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi;
- previsione di un periodo minimo di permanenza per successive acquisizioni di ventiquattro mesi;
- divieto di retroagire gli effetti oltre il 1° gennaio dell'anno nel quale viene sottoscritto il contratto integrativo;
- l'esito della procedura selettiva ha vigenza limitata all'anno di attribuzione.

Al fine di applicare correttamente l'istituto, in relazione agli effetti duraturi ed in certo qual modo irreversibili che derivano dall'applicazione dello stesso, si ritiene necessario procedere ad una descrizione della nuova disposizione contrattuale.

Il nuovo CCNL si propone di effettuare una sintesi delle evoluzioni contrattuali e normative dell'istituto cercando di trovare idonee soluzioni rispetto alle problematiche emerse nel corso degli ultimi diciannove anni, contenendo nello stesso tempo elementi di novità.

1. Il primo elemento di novazione, contenuto nel CCNL, è rappresentato dall'ampliamento delle posizioni economiche acquisibili attraverso la progressione economica (A7 - B8 - C6 - D7). Pertanto

coloro che avevano già raggiunto la massima posizione economica acquisibile possono nuovamente partecipare a selezioni per la progressione economica all'interno della categoria.

2. Il secondo elemento da tenere in debita considerazione, ravvisabile nel nuovo CCNL, ma non contenuto direttamente nell'art. 16, è costituito dal come considerare la differenza tra gli incrementi contrattuali di coloro che sono collocati nelle posizioni economiche successive rispetto agli incrementi contrattuali di posizione economica iniziale, ai fini dell'incidenza del fondo risorse decentrate di cui all'art. 67 del CCNL. Rispetto a questo elemento, pur nel dubbio che tali risorse, in realtà non molto ingenti, possano essere considerate in deroga ai limiti previsti dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 richiamato dal comma 7 del medesimo art. 67, si evidenzia che detta componente debba andare ad alimentare il fondo per espressa disposizione dell'art. 67, comma 2, lett. b).

In realtà questa novità contenuta nel CCNL era già stata recepita nelle istruzioni del Conto annuale degli ultimi anni anche se non contenuta con queste modalità in alcuna fonte contrattuale. Anzi, per volontà delle parti, espresse attraverso due dichiarazioni congiunte poste in calce a due differenti contratti collettivi nazionali (n. 14 del CCNL 2002/2005 e n. 1 del CCNL 2008/2009), tali risorse dovevano essere finanziate dal bilancio e non dal fondo anche alimentato del medesimo importo.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, se gli Enti intendono procedere già nel 2018 all'attivazione di procedure per l'attribuzione delle progressioni economiche dovranno fare attenzione a definire una data di attribuzione del beneficio in parola successiva al 1° marzo 2018 (data dell'ultimo incremento mensile degli stipendi tabellari previsti nel CCNL), nel caso non volessero rideterminare il fondo ulteriormente in un secondo tempo.

Il primo elemento di sintesi rispetto al passato contenuto nel CCNL è rappresentato nel comma 2 dell'art. 16 dal momento che viene ripresa, in modo puntuale, la previsione dell'art. 23 del D.Lgs. n. 150/2009 e cioè che **la progressione economica è riconosciuta in modo selettivo ad una quota limitata di dipendenti.**

Nonostante non vi siano indicazioni né nelle circolari applicative del D.Lgs. n. 150/2009 e neanche all'interno dell'articolato contrattuale, si può ritenere che la percentuale degli aventi diritto debba essere ben inferiore rispetto alla metà dei candidati (25 - 30% al massimo).

Un altro elemento al riguardo che bisogna considerare è la previsione del comma 8 richiamato dall'art. 16, comma 2 stesso e cioè che le procedure selettive hanno vigenza al solo anno per il quale è stata prevista l'attribuzione della progressione economica.

In questo modo i tentativi o le aspettative di programmare in un arco temporale predeterminato l'attribuzione di una progressione orizzontale a tutti i dipendenti dell'ente sono vanificate.

D'altronde anche la previsione contenuta nell'art. 16, comma 3, secondo la quale le valutazioni da prendere in considerazione, **quale elemento prevalente** per l'attribuzione delle progressioni economiche, sono quelle riferite alla performance individuale del triennio precedente costituisce una conferma del forte connotato meritocratico che questo istituto deve assumere, che non può essere considerato una sorta di beneficio economico al quale tutti i dipendenti prima o dopo possono accedere.

Tale principio è comunque mediato dalla conferma di quanto già era stato previsto all'art. 9 del CCNL 11 aprile 2008 e cioè del requisito minimo di permanenza nella posizione economica pari a 24 mesi, che determina in costanza di ricorso a tale istituto un avvicendamento nell'attribuzione del beneficio.

Un ulteriore elemento di novità che pone l'istituto in linea con il principio della irretroattività del beneficio rispetto al periodo di valutazione, è contenuto nell'art. 16, comma 7, con il quale viene statuito che l'attribuzione non può avere decorrenza anteriore al 1° gennaio dell'anno nel quale viene sottoscritto il contratto integrativo che prevede l'attivazione dell'istituto, considerando, come sopra descritto, che comunque le valutazioni sono quelle definite nel triennio precedente.

Gli altri elementi che gli enti possono prendere in considerazione in termini di eventualità per l'attribuzione di **punteggio aggiuntivo** al fine della selezione in parola sono l'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento e le competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi.

Per quanto riguarda il primo elemento citato va sottolineato come **non si debba intendere per esperienza l'anzianità di servizio.** Al riguardo si evidenzia come l'orientamento applicativo dell'ARAN RAL1013, già richiamando l'art. 5 del CCNL 31 marzo 1999, ricorda che l'esperienza non si identifica con la mera anzianità di servizio, in quanto designa l'insieme delle cognizioni e delle abilità acquisite dal lavoratore in un determinato numero di anni lavorativi, che deve essere sempre verificata attraverso il ricorso ad adeguati sistemi di valutazione.

L'eventualità di considerare anche le competenze acquisite a seguito di processi formativi è legata alla previsione contenuta nell'art. 49-ter della medesima ipotesi, che stabilisce che nell'ambito dei piani di formazione possono essere individuate attività di formazione che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso

certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata, in collegamento con le progressioni economiche.

Non si può prendere in considerazione pertanto, al fine in parola, la semplice partecipazione al seminario specialistico valutando le ore risultanti dagli attestati di partecipazione ma, qualora gli enti volessero seguire questa strada tortuosa, dovrebbero attivare strumenti che misurano l'impatto della formazione nell'Ente e cioè raccogliere informazioni sull'attività e sui risultati ottenuti dalla formazione.

I risultati a cui l'ente dovrebbe tendere attraverso il piano della formazione possono essere riepilogati in:

- maggiore produttività,
- riduzione di errori,
- migliore qualità,
- maggiore efficienza,
- riduzione dei costi,
- ritorno sull'investimento (costituito del costo della formazione medesima).

I contenuti del CCNL sembrano orientati ad un aspetto specifico dei risultati che si vogliono conseguire con la formazione e cioè la valutazione dell'efficacia della stessa.

Livello	Descrizione	Domanda chiave
1	GRADIMENTO/ SODDISFAZIONE	Quanto è piaciuto il corso ai partecipanti?
2	APPRENDIMENTO	Quali principi, tecniche e fatti sono stati appresi?
3	TRASFERIMENTO AL LAVORO	Quali cambiamenti sul lavoro sono risultato della formazione?
4	RISULTATI DI BUSINESS	Quali sono i risultati tangibili in termini di riduzione dei costi, miglioramento di produttività, qualità ecc.?

Da questo punto di vista si può far riferimento al modello di Donald Kirkpatrick che proponeva i seguenti quattro distinti livelli di valutazione dell'efficacia della formazione:

In particolare il dettato contrattuale pare focalizzarsi sul secondo livello.

A tal fine si dovrà fare in modo che le verifiche cui sottoporre i dipendenti rispondano alle seguenti domande:

Cosa

- misure focalizzate su cosa i partecipanti hanno appreso durante il programma di formazione.

Come

- tramite test, esercizi di abilità, giochi di ruolo, simulazioni, valutazioni di gruppo.

Risultato

- cambiamenti di abilità, conoscenze o atteggiamenti;
- evidenza su cosa i partecipanti hanno assorbito;
- se sanno come usare i materiali didattici.

Si ritiene che solo il seguente percorso possa determinare una certificazione efficace ai fini di un eventuale punteggio utile per la selezione per l'attribuzione della progressione economica.

LA PROCEDURA

L'iter per addivenire alla definizione del processo in esame può essere individuata come segue:

1. Modifica ed integrazione al sistema di misurazione e valutazione dell'Ente.

Per effetto di quanto contenuto nell'art. 5 del CCNL, i criteri generali sono oggetto di **confronto** con le Organizzazioni sindacali.

Il sistema di valutazione dovrà rendere omogenei i sistemi della performance individuale già esistenti all'interno dell'ente. Ci si riferisce in particolare ai sistemi di valutazione delle posizioni organizzative che solitamente si ispirano maggiormente ai risultati che non ai comportamenti.

Inoltre dovranno essere previsti criteri di valutazione relativi a dipendenti che escono o entrano per mobilità nell'arco del triennio utile ai fini della valutazione. Qualora non già previsti, i sistemi di valutazione dovranno contenere anche criteri di precedenza in caso di pari merito.

2. Costituzione del fondo per le risorse decentrate.

In relazione alla previsione degli artt. 67 e 68 le progressioni economiche devono essere finanziate con risorse stabili.

3. Sottoscrizione del contratto integrativo dell'ente.

Costituiscono materia oggetto di contrattazione integrativa sia i criteri di ripartizione delle risorse disponibili tra le diverse modalità di utilizzo previste dall'art. 68, tra cui sono ricomprese anche le progressioni economiche, che i criteri per la definizione delle procedure per le progressioni economiche

4. Definizione delle graduatorie, con eventuale valutazione dell'esperienza e della formazione.

5. Approvazione e validazione della relazione sulla performance.

Le progressioni economiche come sopra riportato, sono tutt'ora previste all'art. 23 del D.Lgs. n. 150/ 2009 e pertanto fanno parte del capo "Merito e premi" del decreto in parola.

Tale elemento è da considerarsi presupposto necessario per poter erogare, oltre che la produttività, anche le progressioni economiche.

I tempi di approvazione in via definitiva del CCNL sembrano comunque incompatibili per l'anno 2018 rispetto all'inserimento nel ciclo della performance l'attribuzione delle progressioni economiche.

LE CRITICITÀ

Le due principali criticità, derivanti dall'applicazione dell'istituto in esame, possono derivare dal non essere rigorosi nell'applicazione delle disposizioni di legge e contrattuali e dai tempi entro i quali si intende attivarlo.

Il primo elemento di criticità citato appare a prima vista lapalissiano ma va evidenziato al riguardo un aspetto che non tutti considerano e cioè i **termini di prescrizione**. Le sezioni riunite della Corte dei conti nella sentenza n. 5/2007 ripresa dalla sentenza n. 2/2015 della Corte dei conti sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, richiamando la regola generale secondo cui la prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui il diritto può essere fatto valere, ha chiarito che quando il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo, tutti risalenti ad un atto deliberativo unico, l'individuazione del dies a quo non può essere effettuata con riguardo al momento in cui è sorto l'obbligo giuridico di pagare, bensì va effettuata con riferimento alle singole erogazioni che determinano il danno concreto e attuale.

La sentenza n. 5/2007 ha quindi affermato che, il principio applicabile all'istituto delle progressioni economiche, è che il danno è costituito dalla sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo, tutti risalenti ad un unico atto deliberativo ma che la decorrenza della prescrizione va individuata nella data di ciascun pagamento.

Pertanto i termini di prescrizione decorrono, non dal momento dell'attribuzione del beneficio ma sui pagamenti mensili del beneficio economico in questione.

Con riferimento ai **tempi di attivazione delle procedure** va evidenziato che **eventuali modifiche al sistema di valutazione, che comportino elementi di novazione rispetto alla valutazione della performance individuale già effettuata, può essere causa di conten-zioso, nonché di danno.**

A tal fine va ricordato infatti che non solo l'ARAN, come già evidenziato ma anche la Corte dei conti sezione regionale di controllo per la Basilicata con proprio parere n. 4/2012 e la sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia con parere n. 233/2011 ritengono ammissibili le procedure per l'attribuzione della progressione economica che dopo aver fisiologicamente predeterminato i criteri di valutazione, rendono edotti il personale della selezione in atto preventivamente rispetto ai comportamenti lavorativi da valutare. In particolare, il richiamo al parere dell'A.R.A.N consente di precisare che "l'attivazione delle selezioni per la progressione economica orizzontale, per evidenti e semplici ragioni di trasparenza e correttezza dei comportamenti, debba essere sempre portata a conoscenza di tutti i lavoratori, preventivamente rispetto all'anno da valutare, in modo da consentire agli stessi, in partenza, uguali possibilità di partecipazione. Sotto questo profilo è evidente che, sapendo di essere oggetto di valutazione per la progressione economica orizzontale, sulla base dei criteri precedentemente adottati, ciascun lavoratore potrà adottare, autonomamente, le conseguenti decisioni in ordine ai contenuti, qualitativi e quantitativi, della propria prestazione lavorativa ritenuti più idonei al conseguimento dell'obiettivo di un trattamento economico più elevato.

In altre parole i dipendenti devono essere a conoscenza preventivamente degli elementi sui quali vengono valutati.

Si ritiene pertanto che se effettivamente l'Ente riesce a basarsi esclusivamente sugli elementi della performance individuale già acquisiti, il suddetto principio è da considerarsi rispettato ma se introduce ulteriori elementi di valutazione ex-post, per rendere le stesse tra loro omogenee, ciò potrebbe comportare profili di illegittimità.

Dar corso alla corresponsione di emolumenti a carico dei bilanci pubblici, in assenza dei presupposti richiesti, può determinare l'insorgere di responsabilità erariale a carico del soggetto che ha formalmente autorizzato la liquidazione delle relative somme (per giurisprudenza consolidata si veda Sezione giurisdizione Campania – sentenza n. 1808/2011).

La presente sarà pubblicata nella sezione trasparenza del sito istituzionale dell'Ente.

IL SEGRETARIO GENERALE
Dr.ssa Fabiana Lucadamo