



EMERGENZE ANTROPICHE, NATURALI E CRISI AMBIENTALI

VERSO UNA RISPOSTA DI SISTEMA DELLE AGENZIE
Autumn School AssoARPA

Giovanni Ferro

*Gli incarichi dirigenziali, le stabilizzazioni ed i risparmi dei fondi
nell'ambito del Sistema agenziale*

Milano, 27-28 Novembre 2017



La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

Le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente, in quanto enti strumentali delle rispettive Regioni, sono dotate di autonomia amministrativo-regolamentare in virtù delle leggi regionali di relativa istituzione.

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

I criteri e le modalità di conferimento di tutti gli incarichi dirigenziali sono di norma contenuti in appositi regolamenti agenziali adottati in attuazione di quanto previsto in materia dal d.lgs. 165/2001.

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

Il conferimento dei predetti incarichi avviene mediante procedure selettive interne, riservate quindi al personale dipendente a tempo indeterminato con qualifica dirigenziale.

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

La predetta autonomia regolamentare in tema di conferimento degli incarichi è peraltro confermata dalle previsioni contenute all'art. 6, comma 1, del CCNL 21.07.2005.

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

Non può ritenersi applicabile la procedura di cui al D.P.R. 484/1997 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale), per le seguenti ragioni:

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

- l'impianto complessivo del citato decreto è strettamente legato alle funzioni di direzione di strutture sanitarie ed alla valutazione di profili professionali funzionali a tale contesto, a partire dalla riconducibilità alle discipline ed alle specializzazioni richieste;

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

- le caratteristiche organizzative e i profili di competenza delle strutture presenti nelle Agenzie sono compatibili con figure dirigenziali non limitate al ruolo sanitario, ma estese ai ruoli professionali, tecnico ed amministrativo. Ciò è confermato peraltro dall'introduzione riservata alle ARPA, in sede di contrattazione collettiva nazionale, del profilo del **Dirigente ambientale** nell'ambito del ruolo tecnico, nonché dalla previsione, contenuta all'art. 7 del CCNL 21.07.2005, per la quale i Regolamenti agenziali in materia possono prevedere requisiti di accesso alla dirigenza del ruolo sanitario alternativi a quelli previsti dal D.P.R. 483/1997;

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

- nelle ARPA, dirigenti appartenenti a ruoli professionali diversi (tecnico e sanitario, in particolare) possono ricoprire (e di fatto ricoprono) le medesime posizioni dirigenziali in ragione dell'innata fungibilità ed interscambiabilità delle funzioni delle Agenzie tipicamente rivolte alla tutela ed alla protezione dell'ambiente;

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

- da ultimo, non è del tutto irrilevante che la procedura selettiva aperta all'esterno potrebbe configurare un incremento della spesa di personale a fronte di nuove assunzioni.

La disciplina di riferimento riguardante gli incarichi dirigenziali nelle ARPA

Si intendono fatte salve le disposizioni specifiche adottate in virtù di competenza legislativa primaria in capo alle Regioni a Statuto speciale in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale”.

Stabilizzazioni e Progressioni

1. SUPERAMENTO DEL PRECARIATO - art. 20 d.lgs. 75/2017

1.1. Stabilizzazioni a domanda

Art. 20 comma 1 d.lgs. 75/2017:

“Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possenga tutti i seguenti requisiti:

- a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione;*
- b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione;*
- c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”.*

Stabilizzazioni e Progressioni

I criteri per l'attivazione di procedure di stabilizzazione a domanda sono i seguenti:

- a) Periodo di riferimento: triennio **2018-2020**.
- b) Coerenza con il **Piano Triennale dei Fabbisogni** e con il **programma delle attività** e con le **norme di contenimento della spesa di personale** con possibilità di deroga ai limiti assunzionali, nel rispetto del limite del 50% dei costi sostenuti per i contratti di lavoro flessibile nell'anno 2009 calcolati sulla base della media dei costi 2015-2017.
- c) Preventiva **informazione alle organizzazioni sindacali**.
- d) Essere in servizio con contratto a tempo determinato dopo l'entrata in vigore della legge 124/2015, cioè **dal 29 agosto 2015**.
- e) Essere stati **selezionati** mediante **procedure concorsuali** (concorso o selezione pubblica) a tempo determinato e/o a tempo indeterminato, per titoli ed esami o per esami, anche presso amministrazione diversa da quella che procede all'assunzione.

A riguardo particolare rilevanza assume l'accezione di "*procedura concorsuale*" prevista dalla lettera b) del citato comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. 75/2017.

Stabilizzazioni e Progressioni

Ai fini della partecipazione alle **procedure di stabilizzazione a domanda** in esame, possono essere considerate “procedure concorsuali” anche le selezioni espletate per assunzioni a tempo determinato, purché le stesse procedure siano state realizzate secondo le suddette caratteristiche di apertura e trasparenza.

Tale indicazione risulta, peraltro, in linea con il tenore letterale della stessa disposizione di cui all’art. 20 c. 1 lett. b) del d.lgs. 75/2017 che fa espresso riferimento a personale che “*sia stato reclutato a tempo determinato con procedure concorsuali*”.

f) Aver maturato l’**esperienza di 3 anni al 31 dicembre 2017**, ancorché non continuativi, **negli ultimi otto anni** presso l’amministrazione che procede all’assunzione.

In caso di **processi di riordino, soppressione o trasformazione di enti**, con conseguente trasferimento di personale, si considera l’esperienza maturata anche presso l’amministrazione di provenienza.

Stabilizzazioni e Progressioni

- g) Per **medesime attività** svolte si intende il servizio svolto nella medesima categoria e profilo professionale, oppure corrispondente qualora si tratti di personale proveniente da altro comparto in caso di processi di riordino, soppressione o trasformazione di enti (riferimento d.p.c.m. 26 giugno 2015).
- h) Modalità di stabilizzazione

Nel Piano triennale dei Fabbisogni bisogna dar conto:

- delle **esigenze organizzative** che richiedono la stabilizzazione
- di oggettivi **criteri** di stabilizzazione:
 - essere in servizio alla data del 22 giugno 2017, quale criterio prioritario previsto dall'art. 20, c. 12 del d.lgs. 75/2017;
 - anzianità di servizio nella medesima categoria e nel medesimo/corrispondente profilo;
 - settori/aree di attività prioritarie/strategiche rispetto alle quali risulta necessario assicurare un presidio stabile di personale.

Stabilizzazioni e Progressioni

1.2. Stabilizzazioni per concorso

Art. 20 comma 2 del d.lgs. 75/2017:

“Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:

- a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;*
- b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso.”*

Stabilizzazioni e Progressioni

I criteri per l'attivazione di procedure di stabilizzazione per concorso sono i seguenti:

- a) Periodo di riferimento: triennio **2018-2020**.
- b) Coerenza con il **Piano Triennale dei Fabbisogni** e con il **programma delle attività** e con le **norme di contenimento della spesa di personale** con possibilità di deroga ai limiti assunzionali, nel rispetto del limite del 50% dei costi sostenuti per i contratti di lavoro flessibile nell'anno 2009 calcolati sulla base della media dei costi 2015-2017.
- c) Preventiva informazione alle organizzazioni sindacali.
- d) Possibilità consentita nell'ambito delle **ordinarie facoltà assunzionali** previste nel Piano Triennale dei Fabbisogni.
- e) Espletamento di **procedura concorsuale con riserva fino al 50%** dei posti a chi possiede tutti i seguenti **requisiti**:
 - essere in servizio con **contratto di lavoro flessibile** presso l'amministrazione che bandisce il concorso dopo l'entrata in vigore della legge 124/2015, cioè **dal 29 agosto 2015**
 - aver maturato l'**esperienza di 3 anni al 31 dicembre 2017**, ancorché non continuativi, **negli ultimi otto anni** presso l'amministrazione che procede all'assunzione.

Stabilizzazioni e Progressioni

In caso di **processi di riordino, soppressione o trasformazione di enti**, con conseguente trasferimento di personale, si considera l'esperienza maturata anche presso l'amministrazione di provenienza.

f) La procedura concorsuale dovrà tener conto delle seguenti **riserve**, di cui è necessario dar conto nel Piano Triennale dei Fabbisogni:

- **obbligatorie:**

- legge 68/1999 (categorie protette)

- **facoltative:**

- per il personale interno ex art. 52 del d.lgs. 165/2001, come ripreso dall'art. 24 del d.lgs. 150/2009 (fino al 50%)
- per le stabilizzazioni ex art. 20 c. 2 del d.lgs. 75/2017 (fino al 50%)

Nell'ambito dell'accezione di **contratto di lavoro flessibile**, in attesa delle direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica, si ritiene possano rientrare i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, i contratti di formazione –lavoro, le co.co.co. ed i contratti di somministrazione lavoro.

Stabilizzazioni e Progressioni

2. PROGRESSIONI

Art. 22, c. 15 del d. lgs. 75/2017:

“Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore.”

Stabilizzazioni e Progressioni

I criteri per l'attivazione di procedure selettive riservate per le progressioni interne sono i seguenti:

- a) Periodo di riferimento: triennio **2018-2020**.
- b) Possibilità di attivare procedure selettive totalmente riservate agli interni, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali.
- c) Preventiva informazione alle organizzazioni sindacali.
- d) Procedure **riservate al personale di ruolo**, per la progressione tra categorie, fermo restando il possesso del titolo di studio per l'accesso dall'esterno. Tale personale deve, altresì, risultare collocato nella categoria immediatamente inferiore a quella oggetto della selezione.
- e) Il numero di posti per tali procedure selettive riservate **non può superare il 20%** di quelli previsti nel Piano dei Fabbisogni **triennale** come nuove assunzioni per le relative categorie **con riferimento al triennio 2018-2020**.

Stabilizzazioni e Progressioni

- f) In ogni caso l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero dei posti individuati, la corrispondente **riduzione della percentuale di riserva di posti destinati al personale interno** di cui all'art. 52 del d.lgs. 165/2001.

A riguardo si rileva che - fermo restando che la quota massima dei posti riservati al personale interno non può essere superiore al 50% di quelli previsti nel triennio - è comunque confermata la facoltà delle Agenzie di attivare, nell'ambito delle procedure selettive pubbliche previste per il triennio, la riserva a favore del personale interno in possesso dei requisiti per l'accesso dall'esterno nel rispetto della quota massima che residua (massimo 30%) a seguito dell'applicazione delle progressioni riservate di cui all'art. 22 c. 15 del d.lgs. 75/2017.

- g) Le procedure selettive totalmente riservate agli interni prevedono **prove** volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti.

Stabilizzazioni e Progressioni

h) Costituiscono **titoli rilevanti** ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso alla categoria superiore:

- la **valutazione positiva** conseguita dal dipendente per almeno tre anni con riferimento all'attività svolta e ai risultati conseguiti;
- l'eventuale **superamento di precedenti procedure selettive** nella categoria immediatamente superiore nella considerazione che le progressioni sono finalizzate a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti. Tali si ritiene possano essere solo quelle maturate dal personale collocato nella categoria immediatamente inferiore a quella per la quale si bandisce la selezione.

E' facoltà delle Agenzie individuare ulteriori criteri di valutazione delle procedure selettive in esame, quali - a titolo esemplificativo - l'essere stato destinatario di sanzioni disciplinari nell'ultimo biennio di riferimento.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

Il D. Lgs. n. 75/2017 ha abrogato, con decorrenza 01.01.2017, l'art. 1, comma 236, della Legge n. 208/2015 individuando così, quale limite per il trattamento accessorio del personale dipendente, quello determinato per l'anno 2016; viene pertanto meno, per l'anno corrente (e fino a nuova diversa disposizione), l'obbligo di ridurre gli importi dei fondi contrattuali in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

Per quanto concerne l'aspetto specifico della gestione di eventuali risparmi dei fondi contrattuali, con riguardo al personale del comparto rilevano le seguenti disposizioni:

- quanto alla retribuzione correlata a **particolari condizioni di lavoro**, l'art. 38, comma 3 lett. D) del CCNL 07.04.1999 in base al quale “resta confermata la possibilità di utilizzazione - anche temporanea - nel fondo per la produttività collettiva - di eventuali risparmi accertati a consuntivo nella gestione del fondo di cui al comma 1”.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

- quanto alle risorse correlate alle **fasce retributive**, l'art. 39 comma 7 del CCNL 07.04.1999 secondo cui “[...] qualora nel fondo del comma 1 risultassero a consuntivo ancora disponibili eventuali risorse, esse - per il medesimo anno in cui si è verificato il residuo - sono temporaneamente utilizzate nel fondo per la produttività collettiva previsto dall'art. 38, comma 3 e, quindi, riassegnate al fondo del presente articolo per l'attuazione delle sue finalità. Tali risorse sono pertanto utilizzabili nel fondo per la produttività collettiva solo temporaneamente e non si storicizzano”.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

- quanto ai compensi di **produttività**, l'art. 38, comma 6, del CCNL 07.04.1999 precisa che “La verifica del raggiungimento dei risultati di cui al comma 4, lett. b) ed al comma 5 è affidata al nucleo di valutazione o ai servizi di controllo interni ed è, in ogni caso, condizione necessaria per l'erogazione dei compensi relativi alla produttività, secondo le modalità stabilite in contrattazione integrativa”.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

Con riguardo alla dirigenza rilevano invece le seguenti disposizioni:

- quanto alla retribuzione relativa a **particolari condizioni di lavoro**, l'art. 60, comma 5 del CCNL 05.12.1996 (il cui contenuto è stato ribadito dall'art. 51, comma 2 del CCNL 08.06.2000) in base al quale "Qualora il fondo annuale di cui al comma 1, a consuntivo, non risulti integralmente utilizzato, le risorse ancora disponibili nel citato fondo annuale, sono temporaneamente utilizzate nel fondo per la retribuzione di risultato relativo al medesimo anno e, quindi, eventualmente riassegnate al fondo di cui al presente articolo a decorrere dall'esercizio finanziario dell'anno successivo".

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

- quanto alla retribuzione di **posizione**, l'art. 58, comma 7, del CCNL 05.12.1996 (il cui contenuto è stato ribadito dall'art. 50, comma 5, del CCNL 08.06.2000) secondo cui "Il fondo annuale di cui al comma 1 deve essere integralmente utilizzato. Eventuali risorse che a consuntivo risultassero ancora disponibili nel citato fondo annuale sono temporaneamente utilizzate nel fondo per la retribuzione di risultato relativo al medesimo anno e, quindi, riassegnate al fondo di cui al presente articolo a decorrere dall'esercizio finanziario dell'anno successivo".

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

- in linea con tali, ultime previsioni, la disposizione che regola la retribuzione di **risultato** prevede, all'art. 52, comma 1, del CCNL 08.06.2000 che: "Le risorse finanziarie di cui al presente articolo sono annualmente destinate a costituire una componente retributiva correlata ai risultati raggiunti dai dirigenti e finalizzata anche a costituire un premio per il conseguimento di livelli di particolare qualità della prestazione"; il medesimo art. 52, al comma 3 lett. C), stabilisce inoltre che "resta confermata la possibilità di utilizzazione - anche temporanea - nel fondo per la produttività collettiva - di eventuali risparmi accertati a consuntivo nella gestione dei fondi di cui agli artt. 50 e 51 del CCNL del 08.06.2000".

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

Le predette norme, pertanto, definiscono con certezza la destinazione finale di eventuali risparmi dei fondi: quest'ultimi confluiscono nel Fondo di produttività, per il comparto, e nel Fondo di risultato, per la dirigenza, non storicizzando alcuno dei predetti Fondi.

Si forniscono quindi, a titolo esemplificativo, alcune ipotesi di destinazione dei risparmi dei fondi, da declinare in sede di rispettiva contrattazione collettiva integrativa, tenuto presente che l'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce che "Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese".

Ciascuna ipotesi prende ad esempio, per semplicità di rappresentazione, le annualità 2016 e 2017.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

- in sede di preliminare definizione annuale delle risorse disponibili nei fondi (2017), si stimano i residui dell'anno precedente (2016) in virtù dello speso storico, o si consuntivano, sulla base dell'effettiva spesa eventualmente già disponibile, e si stabilisce che saranno temporaneamente destinati al medesimo anno di definizione (2017), per valorizzare ulteriori obiettivi ed attività rispetto a quelle già correlate alla retribuzione di produttività per il comparto e di risultato per la dirigenza;

la relativa liquidazione potrà avvenire nello stesso anno di definizione (2017) o nell'anno successivo (2018), ad ulteriori obiettivi raggiunti ed attività svolte, come risultanti dai sistemi aziendali di valutazione delle performance.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

- in sede di preliminare definizione annuale delle risorse disponibili nei fondi (2017), si calcolano i residui dell'anno precedente (2016) e si stabilisce che i medesimi andranno temporaneamente ad integrare il fondo di produttività/risultato dell'anno di definizione delle risorse (anno 2017), concorrendo così a determinare i valori di produttività/risultato della medesima annualità (anno 2017);

la relativa liquidazione potrà avvenire nello stesso anno di definizione (2017) o nell'anno successivo (2018), in coerenza con le risultanze dei sistemi aziendali di valutazione delle performance.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

- in sede di preliminare definizione annuale delle risorse disponibili nei fondi (2017), si calcolano i residui dell'anno precedente (2016) e si stabilisce che i medesimi andranno temporaneamente ad integrare il fondo di produttività/risultato dell'anno di specifica competenza (2016) concorrendo così a rideterminare i valori di produttività/risultato della medesima annualità (2016);

la relativa liquidazione potrà avvenire nell'anno di relativa definizione (2017), in coerenza con le risultanze dei sistemi aziendali di valutazione delle performance.

La destinazione dei risparmi dei fondi contrattuali

Si evidenzia altresì che la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 19/2017 avente ad oggetto "Il conto annuale 2016 - rilevazione prevista dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" prevede che le quote di premialità non erogate per mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi non costituiscono risparmi dei fondi ma economie di bilancio.

Si ritiene, infine, di precisare che i risparmi dei fondi in argomento possono essere destinati anche al personale in comando/distacco nel rispetto degli accordi tra Amministrazioni e delle modalità definite in sede di rispettiva contrattazione collettiva integrativa.