



Province & Comuni

Le ultime novità
del CCNL tra
norme e pareri
Aran.

*Approfondimento
operativo per gli Uffici
Personale delle Province*

Questo Bollettino fa parte di una collana di pubblicazioni tecniche, a cura degli esperti selezionati da UPI nei settori degli Appalti, delle Politiche europee, dell'Innovazione&Digitalizzazione, nell'ambito di "Province&Comuni", Progetto strategico finanziato con le risorse del Programma Operativo Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

A cura di:

Gianluca Bertagna – esperto UPI

Sommario

1. Premessa	4
2. Progressioni verticali in deroga: proroga e contenzioso	4
3. Incremento del fondo: tra salvaguardia e sviluppo	5
4. Part-time: il rientro a tempo pieno richiede una base pattizia	7
5. Incrementi contrattuali del fondo: le indicazioni operative dell'ARAN	7
6. Considerazioni finali	8

1. Premessa

Il rinnovo del CCNL Funzioni locali 2022-2024, sottoscritto il 23 febbraio 2026, si inserisce in una fase nella quale la gestione del personale degli enti locali non può più essere letta soltanto come applicazione di singoli istituti contrattuali. Per le Province, in particolare, le novità contrattuali e interpretative si collocano dentro un percorso di ricostruzione organizzativa, dopo anni di compressione degli organici, riduzione delle strutture e progressiva perdita di competenze specialistiche.

Le questioni affrontate in questo bollettino hanno un tratto comune: riguardano strumenti che possono ampliare gli spazi di gestione, ma solo se l'amministrazione li utilizza con atti coerenti, motivati e costruiti con cura. Le progressioni verticali in deroga, gli incrementi del fondo, la gestione del part-time e il recupero degli incrementi contrattuali delle risorse decentrate non sono meri adempimenti tecnici. Sono passaggi che incidono sulla capacità dell'ente di valorizzare il personale, programmare i fabbisogni, presidiare le funzioni fondamentali e rendere più attrattiva l'organizzazione.

Il presente approfondimento propone una lettura operativa di quattro temi di particolare interesse per gli Uffici Personale delle Province: le progressioni verticali in deroga, il rapporto tra adeguamento del limite 2016 e incremento stabile del fondo, il parere ARAN sul rientro dal tempo parziale al tempo pieno e il parere ARAN sugli incrementi contrattuali del fondo risorse decentrate.

2. Progressioni verticali in deroga: proroga e contenzioso

Il nuovo CCNL ha prorogato fino al 31 dicembre 2026 la possibilità di espletare le progressioni verticali in deroga. La novità è rilevante non solo perché offre agli enti locali un ulteriore arco temporale per valorizzare il personale interno, ma anche perché consente di affrontare queste procedure con maggiore consapevolezza, alla luce di un contenzioso ormai significativo.

Per le Province lo strumento può avere una funzione importante. Dopo una lunga stagione di compressione istituzionale, molte amministrazioni provinciali stanno ricostruendo organici, competenze e capacità amministrativa. La progressione verticale in deroga può quindi accompagnare la crescita professionale interna, ma proprio per questo non può essere gestita con regolamenti deboli, avvisi generici o criteri costruiti soltanto per accompagnare esiti già attesi.

Il primo punto da tenere fermo è che la progressione verticale in deroga non è un concorso pubblico ordinario. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la graduatoria interna non può essere trattata come una graduatoria concorsuale da scorrere per coprire ulteriori posti. La procedura esaurisce i propri effetti con l'individuazione del vincitore e resta governata dal principio di autoresponsabilità del candidato.

Uno dei profili più sensibili riguarda l'uso dell'anzianità di servizio. L'anzianità può essere valorizzata per consentire l'accesso alla selezione ai dipendenti privi di laurea, secondo la logica derogatoria del contratto. Non può però essere utilizzata una seconda volta per creare una corsia preferenziale irragionevole all'interno della medesima procedura. Il criterio deve restare proporzionato, razionale e coerente con la finalità della selezione.

Analoga attenzione va dedicata ai titoli di studio. La tabella C del CCNL 16 novembre 2022 non esaurisce, da sola, la disciplina dei requisiti di accesso all'area superiore. L'ente può continuare a richiedere uno specifico titolo coerente con il profilo da ricoprire, soprattutto quando tale scelta sia

già prevista dal regolamento degli uffici e dei servizi. Il principio è operativo: per profili tecnici, amministrativi, contabili o specialistici, la Provincia può avere interesse a richiedere una laurea coerente con la posizione da coprire. Ma la scelta deve essere regolamentata prima, motivata bene e applicata in modo uniforme.

Diverso è il piano della valutazione dei titoli. Un conto è fissare requisiti di accesso coerenti con il profilo; altro conto è sterilizzare, nella valutazione, titoli e percorsi professionali che comunque concorrono a rappresentare la crescita complessiva del dipendente. La distinzione è sottile, ma decisiva: il requisito seleziona l'accesso; la valutazione deve invece rappresentare in modo equilibrato la professionalità maturata.

Prove, colloqui e assessment sono strumenti legittimi per valutare competenze professionali, autonomia, problem solving, attitudine alla responsabilità e capacità organizzative. Per le Province, che gestiscono procedimenti complessi, risorse PNRR, appalti, personale, bilanci, relazioni istituzionali e funzioni di area vasta, è ragionevole non ridurre la procedura a un conteggio meccanico di anni di servizio e titoli formali.

Il colloquio, tuttavia, non può diventare tutto. La procedura comparativa deve restare plurifattoriale. Se il contratto impone di valorizzare titoli, competenze ed esperienza, l'ente non può costruire un sistema in cui la prova orale assorbe, di fatto, l'intera selezione. In particolare, occorre rispettare il peso minimo di ciascun parametro e garantire un bilanciamento reale tra le diverse componenti.

Altro fronte delicato è quello dell'esperienza maturata. Valorizzare il servizio prestato presso l'ente che bandisce la procedura può avere una logica, perché chi ha lavorato nella Provincia conosce processi, regolamenti, procedure e contesto organizzativo. Ma attribuire a tale esperienza un peso eccessivo può penalizzare dipendenti che hanno maturato competenze significative in altre amministrazioni. La soluzione più prudente è costruire criteri che riconoscano il valore dell'esperienza interna senza trasformarla in un vantaggio sproporzionato.

La proroga al 31 dicembre 2026 non deve quindi essere letta come un semplice rinvio. È l'occasione per fare ordine. Prima di bandire nuove progressioni verticali in deroga, le Province dovrebbero verificare la coerenza del regolamento degli uffici e dei servizi, la corretta individuazione dei titoli di accesso, il bilanciamento dei punteggi tra titoli, esperienza e competenze, le modalità di presentazione delle domande e la disciplina degli effetti della graduatoria. Sullo sfondo resta, naturalmente, la necessità di una programmazione dei fabbisogni realmente collegata all'organizzazione dell'ente.

3. Incremento del fondo: tra salvaguardia e sviluppo

La disciplina del trattamento accessorio torna al centro dell'attenzione degli enti locali e, in modo particolare, delle Province. Non si tratta di una questione meramente contabile: il modo in cui vengono interpretati e applicati gli strumenti di superamento del tetto 2016 incide direttamente sulla capacità degli enti di valorizzare il personale, sostenere le nuove assunzioni e rendere più attrattiva l'organizzazione pubblica.

Per il secondo anno consecutivo, Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni dispongono di due strumenti che consentono, con presupposti e finalità differenti, di intervenire sul limite al trattamento accessorio previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 75/2017. Il primo è l'adeguamento del limite previsto dall'articolo 33 del decreto-legge 34/2019. Il secondo è l'incremento stabile della parte stabile del fondo risorse decentrate introdotto dall'articolo 14, comma 1-bis, del decreto-legge 25/2025.

A uno sguardo superficiale, entrambi sembrano muoversi nella stessa direzione: consentire agli enti di andare oltre il tetto 2016. In realtà la loro natura è diversa. L'adeguamento del limite previsto dall'articolo 33 è collegato alla disciplina degli spazi assunzionali. La logica è evitare che l'aumento del personale a tempo indeterminato rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2018 determini una riduzione della quota media pro capite del trattamento accessorio.

Questo meccanismo non serve, di per sé, ad aumentare il salario accessorio medio. Serve piuttosto a impedire che il rafforzamento degli organici impoverisca la platea dei dipendenti. È una misura di salvaguardia interna all'ente. Per le Province il passaggio è particolarmente importante: se l'amministrazione torna ad assumere dopo anni di compressione, l'incremento del personale non può tradursi in una diluizione del fondo esistente.

Diversa è la funzione dell'articolo 14, comma 1-bis, del decreto-legge 25/2025. La norma consente agli enti, nel rispetto dei vincoli finanziari e degli equilibri di bilancio, di incrementare la parte stabile del fondo risorse decentrate fino a un valore massimo pari al 48% dei tabellari 2023, ridotto della consistenza del fondo stabile e dello stanziamento per le Elevate Qualificazioni.

Qui la logica cambia. Non siamo di fronte a una semplice rideterminazione aritmetica del limite, ma a una deroga al tetto 2016. Le risorse inserite nella parte stabile del fondo hanno natura strutturale e si consolidano nel tempo. Non servono soltanto a conservare l'esistente, ma possono determinare un effettivo incremento del trattamento accessorio.

Il punto più delicato è il rapporto tra i due strumenti. La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, con la deliberazione n. 80/2026/PAR, ha confermato che entrambe le discipline restano vigenti e che l'introduzione del Decreto PA non ha eliminato la funzione dell'adeguamento del limite previsto dall'articolo 33. La Sezione ha però affermato che l'ente che abbia utilizzato l'incremento fino al 48% deve comunque verificare, a fine esercizio, se risulti salvaguardata la quota media pro capite riferita al 2018. Solo se tale valore non è garantito, potrà procedere all'adeguamento del limite e, ricorrendone i presupposti, anche del fondo.

Questa impostazione ha una sua coerenza prudenziale, soprattutto nella prospettiva della finanza pubblica. Tuttavia, presenta anche una criticità: rischia di confondere due piani che dovrebbero restare distinti. L'adeguamento del limite tutela l'invarianza della quota media pro capite; il Decreto PA consente invece un incremento stabile e migliorativo delle risorse decentrate.

Una lettura operativa più lineare porta a distinguere tra salvaguardia e sviluppo. Prima l'ente verifica se, per effetto dell'aumento del personale rispetto al 2018, occorra adeguare il tetto per mantenere invariata la quota media pro capite. Poi, separatamente, valuta se utilizzare l'incremento stabile del Decreto PA per migliorare il trattamento accessorio. In questa prospettiva, i due strumenti non si assorbono, ma si collocano in sequenza logica.

Per le Province la distinzione è strategica. Se il Decreto PA viene utilizzato solo per coprire la salvaguardia della quota media pro capite, rischia di perdere parte della propria funzione innovativa. Invece di rappresentare uno strumento di rafforzamento del salario accessorio, finirebbe per essere impiegato, almeno in parte, per evitare un arretramento prodotto dall'aumento del personale.

La gestione del fondo risorse decentrate non può quindi essere ridotta a un mero esercizio di compatibilità numerica. Le Province devono programmare politiche del personale coerenti con la ricostruzione degli organici, la valorizzazione delle professionalità tecniche e amministrative, il presidio delle funzioni fondamentali e l'attrattività dell'ente. In questo quadro, l'adeguamento del limite impedisce che le nuove assunzioni impoveriscano il sistema; l'incremento stabile consente di

sviluppare realmente le risorse destinate alla performance, alle responsabilità e alla valorizzazione professionale.

4. Part-time: il rientro a tempo pieno richiede una base pattizia

Il parere ARAN n. 37362 affronta una questione molto concreta per gli uffici del personale: nei confronti di un dipendente assunto originariamente a tempo pieno e successivamente passato a tempo parziale, l'ente può chiedere il rientro a tempo pieno per sopravvenute esigenze organizzative?

La risposta dell'Agenzia parte dall'articolo 53 del CCNL 23 febbraio 2026. I commi 11 e 12 confermano che la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale avviene mediante accordo tra le parti, risultante da atto scritto. In tale accordo devono essere indicati gli elementi essenziali del nuovo rapporto e le parti possono eventualmente concordare anche un termine di durata del part-time.

Da qui discende la conclusione operativa: l'ente può far valere un termine solo se quel termine era stato inserito nell'accordo individuale sottoscritto al momento della trasformazione. In assenza di tale previsione, non sembra configurabile un potere unilaterale dell'amministrazione di imporre il ritorno al tempo pieno sulla sola base di esigenze organizzative sopravvenute.

Il punto è particolarmente rilevante per le Province. Dopo anni di limitazioni assunzionali, riorganizzazioni e progressivo assottigliamento degli organici, molte amministrazioni si trovano a gestire strutture ridotte, professionalità difficili da sostituire e carichi di lavoro crescenti. In questo contesto, il part-time può diventare un fattore di rigidità organizzativa, soprattutto quando riguarda profili tecnici, amministrativi o specialistici collocati in uffici già sotto pressione.

Tuttavia, il parere ricorda che l'esigenza organizzativa, da sola, non basta a superare il contenuto dell'accordo individuale. Se la trasformazione a tempo parziale è stata formalizzata senza una durata e senza clausole di riesame, l'amministrazione non può trattarla come una concessione revocabile liberamente. Il part-time nasce da un accordo e, salvo le specifiche discipline legislative richiamate dal contratto, deve essere gestito secondo quella logica.

La conseguenza operativa è evidente. Gli enti devono prestare molta attenzione alla redazione degli accordi individuali. Non si tratta di inserire formule automatiche o clausole generiche, ma di valutare caso per caso se prevedere una durata, una scadenza, momenti di verifica o condizioni compatibili con il quadro contrattuale. L'atto individuale non è un adempimento meramente formale: è lo strumento che determina, nel tempo, i margini di azione dell'amministrazione.

Per gli Uffici Personale, il tema va quindi spostato dalla gestione emergenziale alla prevenzione organizzativa. Quando viene autorizzato un part-time, soprattutto su profili difficilmente sostituibili, è necessario valutare non soltanto la richiesta del dipendente, ma anche la sostenibilità nel tempo dell'assetto organizzativo. La qualità dell'accordo scritto diventa, in questo senso, una componente della programmazione del personale.

5. Incrementi contrattuali del fondo: le indicazioni operative dell'ARAN

Il parere ARAN n. 37357 riguarda un altro tema di immediata ricaduta operativa: la gestione degli incrementi contrattuali del fondo risorse decentrate previsti dal nuovo CCNL, con particolare riferimento agli incrementi dello 0,14% e dello 0,22% del monte salari 2021.

L'incremento obbligatorio dello 0,14% decorre dal 1° gennaio 2024. Il problema pratico nasce dal fatto che molte amministrazioni hanno già chiuso le annualità 2024 e 2025, con contrattazioni integrative definite e risorse già distribuite. In questo contesto, la riapertura delle contrattazioni pregresse sarebbe complessa, poco funzionale e, in molti casi, sproporzionata rispetto all'obiettivo.

L'ARAN ammette una soluzione più lineare: gli importi riferiti ad annualità già concluse possono essere contabilizzati nella parte variabile del fondo dell'anno corrente, come residui di anni precedenti, senza riaprire le contrattazioni integrative già definite. Si tratta di una indicazione di grande rilievo pratico, perché consente agli enti di recuperare le somme dovute senza riattivare procedimenti ormai esauriti.

Vi è poi una seconda possibilità. Se nella contrattazione integrativa delle annualità interessate era presente una clausola secondo cui i residui confluiscono automaticamente nei premi collegati alla performance, le somme possono essere erogate come arretrati di quei trattamenti economici, applicando i criteri già previsti. Anche in questo caso, la differenza la fa la qualità della clausola contrattuale scritta in precedenza.

L'articolo allegato richiama anche l'incremento facoltativo dello 0,22% del monte salari 2021, con decorrenza dal 1° gennaio 2025, destinato alla parte variabile del fondo e allo stanziamento per gli incarichi di Elevata Qualificazione. Anche per questo incremento l'ARAN ammette il recupero con le medesime modalità, consentendo agli enti di gestire gli importi nell'anno corrente quando le annualità pregresse siano già state chiuse.

Un elemento essenziale riguarda il rapporto con il limite del trattamento accessorio 2016. Gli incrementi in questione non soggiacciono a tale limite: lo 0,14% perché deriva da un obbligo contrattuale; lo 0,22% perché è la stessa disciplina pattizia a prevederne l'esclusione. Il dato è rilevante soprattutto per gli enti che hanno margini ridotti o nulli rispetto al tetto storico.

Per le Province, l'indicazione ARAN assume una valenza non solo tecnica, ma anche gestionale. Le risorse possono essere recuperate senza riaprire l'intero ciclo della contrattazione pregressa, ma la modalità di utilizzo dipende dagli atti già adottati. Se la contrattazione integrativa conteneva clausole chiare sui residui, la gestione può essere più semplice. Se tali clausole mancavano, l'ente dovrà ricondurre gli importi al fondo corrente, con una gestione una tantum nella parte variabile.

Il messaggio operativo è quindi analogo a quello emerso sul part-time. Nel fondo risorse decentrate, ciò che l'ente potrà fare domani dipende anche da ciò che ha scritto nella contrattazione di ieri. Clausole ordinate sui residui, criteri chiari di destinazione e una corretta distinzione tra parte stabile, parte variabile e stanziamento per le Elevate Qualificazioni non sono dettagli formali: sono strumenti di governo del salario accessorio.

6. Considerazioni finali

I quattro temi esaminati restituiscono un quadro coerente. Il 2026 non consegna agli enti locali soltanto nuove possibilità, ma anche una maggiore responsabilità nella costruzione degli atti. Progressioni verticali, fondo risorse decentrate, part-time e incrementi contrattuali non possono essere gestiti con logiche occasionali o puramente difensive. Per le Province, la questione è ancora più evidente. La ricostruzione degli organici, il rafforzamento delle competenze, la necessità di trattenere professionalità qualificate e la gestione di funzioni complesse richiedono strumenti tecnici solidi. Regolamenti, avvisi, accordi individuali e contratti integrativi devono essere scritti pensando non solo all'adempimento immediato, ma anche agli effetti futuri. Il filo conduttore è chiaro: l'amministrazione conserva margini di azione solo se li ha costruiti correttamente. Una progressione verticale ben regolata riduce il rischio di contenzioso. Un fondo gestito distinguendo

salvaguardia e sviluppo consente politiche retributive più consapevoli. Un accordo di part-time scritto con attenzione evita rigidità non governabili. Una contrattazione integrativa ordinata semplifica il recupero degli incrementi contrattuali.

Il compito degli Uffici Personale è quindi sempre meno quello di applicare meccanicamente singole disposizioni e sempre più quello di presidiare la coerenza complessiva degli strumenti. Programmazione, regolazione, contrattazione e gestione devono procedere insieme. È in questo spazio che le novità del 2026 possono diventare, per le Province, una leva reale di rafforzamento organizzativo.



@provincecomuni



www.pi-co.eu



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020



PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE