

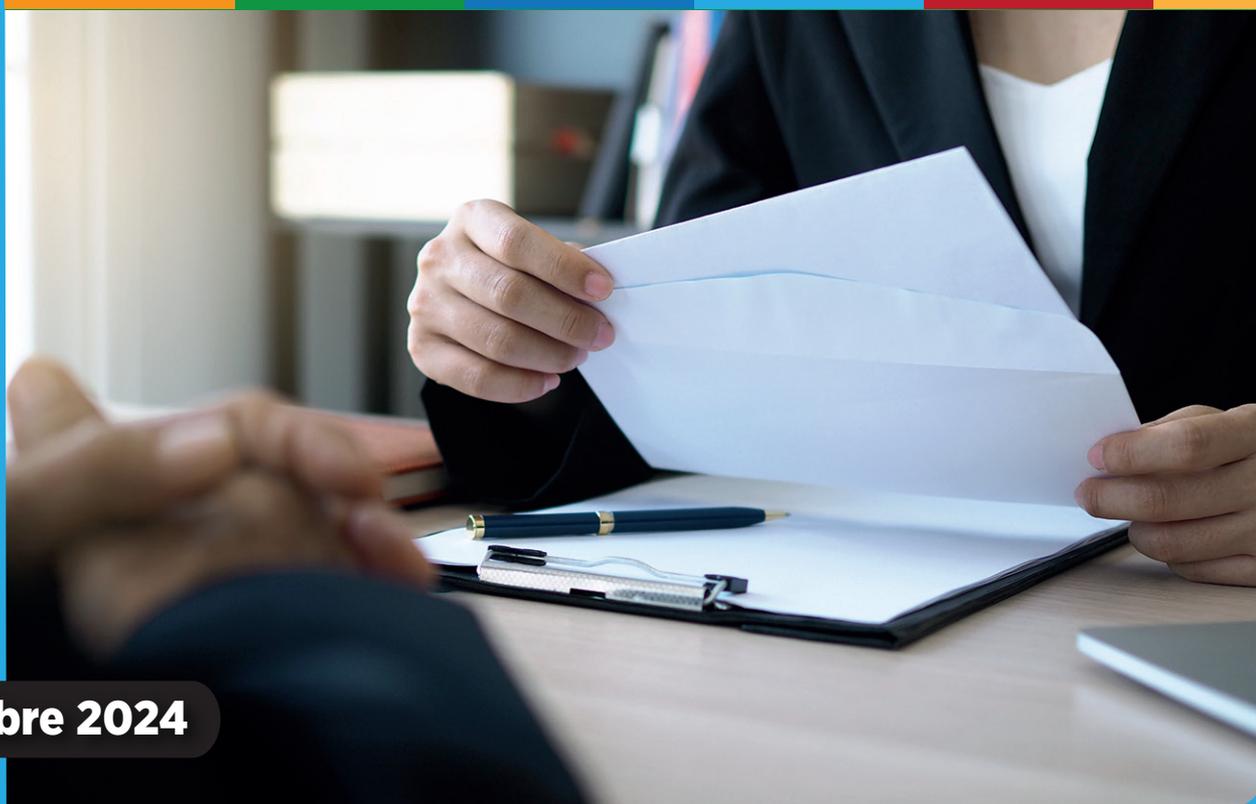


LE PROGRESSIONI TRA LE AREE DOPO IL CCNL 2019/2021

A cura di Stefania Dota, Agostino Bultrini e Alberto Di Bella

52

Novembre 2024



A cura di:

Stefania Dota – Vice Segretario Generale; **Agostino Bultrini** – Responsabile Area Politiche per il Personale e Relazioni sindacali dei Comuni; **Alberto Di Bella** – Esperto ANCI

Con la collaborazione di:

Riccardo Narducci – Studio Narducci

Maria Rosaria Di Cecca – Redazione quaderni Operativi ANCI



Il presente quaderno operativo è stato redatto nell'ambito delle attività di formazione e accompagnamento del progetto MediAree – Next Generation City, un progetto a regia del Dipartimento della Funzione Pubblica, promosso dall'ANCI e finanziato nell'ambito del Programma Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

INDICE

| | |
|--|----|
| PREMESSA | 4 |
| CAPITOLO 1 IL QUADRO NORMATIVO E CONTRATTUALE..... | 5 |
| 1.1 Evoluzione dell'istituto..... | 5 |
| 1.2 La normativa vigente: l'articolo 52 del Decreto legislativo 165/2001 | 6 |
| CAPITOLO 2 LE PROGRESSIONI TRA LE AREE ORDINARIE E IN DEROGA: CARATTERISTICHE A CONFRONTO | 11 |
| 2.1 Caratteristiche generali e ambito temporale | 11 |
| 2.2 I requisiti di accesso..... | 12 |
| 2.3 I criteri selettivi..... | 14 |
| 2.4 Il finanziamento | 17 |
| 2.5 Relazioni sindacali | 18 |
| CAPITOLO 3 LA PROGRAMMAZIONE E I LIMITI..... | 20 |
| 3.1 Le progressioni tra le Aree nella programmazione dei fabbisogni | 20 |
| 3.2 L'equilibrio con l'accesso dall'esterno | 21 |
| 3.3 Accesso dall'esterno e progressioni in deroga | 24 |
| 3.4 La quantificazione del budget dello 0,55% e il limite per i piccoli comuni | 26 |
| CAPITOLO 4 ASPETTI PROCEDURALI..... | 28 |
| 4.1 La disciplina regolamentare | 28 |
| 4.2 L'avviso di selezione e la commissione..... | 29 |
| 4.3 Lo svolgimento della procedura e la possibilità di un colloquio..... | 30 |
| 4.4 La graduatoria finale..... | 31 |
| APPENDICE | 33 |
| REGOLAMENTO PROGRESSIONI VERTICALI ORDINARIE..... | 33 |
| REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA TRANSITORIA DELLE PROGRESSIONI VERTICALI TRA AREE..... | 38 |
| NOTA DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA – Ufficio per l'organizzazione e il lavoro pubblico – prot. 115048/2022 del 10/07/2022..... | 44 |
| NOTA DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA – Ufficio per l'organizzazione e il lavoro pubblico – prot. 39853 del 15/5/2022..... | 45 |

PREMESSA

Una delle maggiori novità del CCNL 2019-2021 è rappresentata dalla disciplina delle progressioni tra le Aree, istituto riordinato e innovato con i provvedimenti normativi che hanno inciso sull'art. 52 del D.lgs. n. 165/2001, prevedendo, al comma 1-bis, sia una disciplina delle progressioni "a regime" che una specifica fase "transitoria" da dettagliare in sede di revisione degli ordinamenti professionali, e segnatamente in occasione della revisione dei contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo, appunto, 2019-2021.

Ha rappresentato l'introduzione di politiche di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane all'interno degli enti attraverso lo strumento contrattuale. Ciò assume particolare importanza soprattutto per Comuni e Città metropolitane il cui comparto presenta un gap molto alto di attrattività rispetto agli altri livelli di amministrazione.

E' quindi il CCNL delle Funzioni locali del 16 novembre 2022 che ha regolato da un lato (art. 15) le progressioni tra le Aree che gli enti del comparto possono programmare nel piano triennale dei fabbisogni del personale, fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, dall'altro (art. 13, comma 6; art. 93; art. 107) le progressioni che possono essere attuate nella fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, anche ricorrendo alle risorse finanziarie determinate in applicazione dell'art. 1, comma 612, della Legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021), in misura non superiore allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018.

I dati del Conto annuale ci dicono che nel 2022 ci sono state, nei Comuni, 1.674 progressioni tra le Aree, con un aumento percentuale rispetto all'anno precedente del 73%, il che testimonia la bontà della scelta contrattuale.

Il presente Quaderno operativo, dunque, si propone di offrire non solo un approfondimento sull'evoluzione fino all'attuale configurazione di uno dei principali strumenti a disposizione dei Comuni, delle Unioni e delle Città metropolitane per attuare percorsi di crescita professionale del personale in servizio, ma soprattutto uno strumento di lavoro operativo e di immediato utilizzo, una guida attraverso i singoli passaggi da attuare, a partire dalla corretta impostazione delle relazioni sindacali, con la proposta delle due bozze di Regolamento per le progressioni "ordinarie" e "transitorie" che ciascun Ente potrà adattare in base alle proprie esigenze.

Si ricorda che la fase transitoria per le progressioni tra le Aree scade il 31 dicembre 2025.

CAPITOLO 1

IL QUADRO NORMATIVO E CONTRATTUALE

1.1 Evoluzione dell'istituto

La disciplina delle progressioni tra le Aree, comunemente denominate “verticali”, ha da sempre vissuto un difficile equilibrio tra la volontà di introdurre forme di crescita interna di carriera del personale pubblico e la necessità costituzionale di garantire l'accesso al pubblico impiego mediante concorso secondo quanto previsto dall'articolo 97 della Carta fondamentale. Nel corso degli anni l'equilibrio tra queste due esigenze si è più volte modificato a favore dell'una o dell'altra modalità di selezione, non senza criticità applicative e ripercussioni negative sulle aspettative di valorizzazione, e dunque sulla leva motivazionale, nei confronti dei dipendenti pubblici.

Come noto, l'ordinamento professionale del CCNL 31 marzo 1999 prevedeva una specifica disciplina per lo svolgimento di procedure selettive riservate “per la progressione verticale finalizzate al passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente superiore del nuovo sistema di classificazione, nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno”. Tali procedure potevano prescindere in assoluto dal possesso del titolo di studio ordinariamente previsto per il concorso pubblico, il che ha portato in generale a un utilizzo molto diffuso dell'istituto e in alcune circostanze anche a crescite di carriera non supportate da un'adeguata base curriculare. La giurisprudenza ha più volte censurato in quel periodo un ricorso troppo esteso alla progressione riservate all'interno, sottolineando come tale ipotesi si configurasse come derogatoria rispetto al dettato costituzionale e che “la regola del pubblico concorso può dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi” (C. Cost. Sentenza n. 159/2005)

In questo contesto si è quindi inserita la Riforma della Pubblica Amministrazione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. “Brunetta”), che riscrivendo l'art. 52 del TUIPI ha disapplicato la regolamentazione contrattuale delle progressioni verticali, riconducendole all'interno dello strumento concorsuale vero e proprio: la progressione di carriera è stata resa accessibile esclusivamente mediante la partecipazione a concorsi pubblici, con riserva di posti non superiore al 50% per i dipendenti delle amministrazioni che intendevano bandire la selezione. Pertanto, perché un dipendente pubblico potesse aspirare ad una

progressione verticale, era necessario che l'ente di appartenenza bandisse un concorso per almeno due posti, così da assicurare la copertura di almeno un posto al personale interno. Nella pratica, questo vincolo ha di fatto inibito la possibilità di crescita professionale agli interni, sia per la necessità di superare comunque il concorso "aperto", con il conseguimento almeno dell'idoneità per applicare la riserva, ma soprattutto per le forti limitazioni al turnover che in quel periodo rendeva di fatto impossibile per i comuni medio-piccoli di mettere a bando più di un posto alla volta.

La prima apertura rispetto ad un approccio normativo non favorevole alle progressioni interne si è realizzata con il Decreto legislativo 75/2017 (c.d. riforma "Madia"), che al suo articolo 22 ha previsto la possibilità di attivare, nei limiti delle facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le Aree riservate al personale di ruolo. Due erano tuttavia le forti limitazioni alla ripresa dell'istituto: la prima quantitativa, essendo previsto un limite massimo del 20% delle procedure interne rispetto al programma di reclutamento messo in programmazione (aliquota poi elevata al 30% con la Legge 8/2020); la seconda legata ai requisiti, in quanto la norma prevedeva comunque il possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno. Il ricorso a questa rinnovata modalità di concorso riservato è stato quindi decisamente contenuto, e in ogni caso la sua estensione temporale di applicazione si è esaurita il 31 dicembre 2022.

Il mutato contesto generale degli ultimi anni, e in particolare la sempre maggiore difficoltà di tutte le P.A. a reclutare professionalità adeguate ha indotto il legislatore a superare il regime vincolistico del turnover, ma anche a completare l'approdo verso una nuova valorizzazione delle risorse interne, reintroducendo altresì forme di salvaguardia per i dipendenti di ruolo i quali, pur essendo in possesso di ampia esperienza maturata nell'area professionale di provenienza, non dispongono del titolo di studio richiesto per il concorso esterno nell'inquadramento superiore.

1.2 La normativa vigente: l'articolo 52 del Decreto legislativo 165/2001

La leva normativa per modificare la disciplina delle progressioni di carriera si trova nell'articolo 52 del Testo Unico del Pubblico Impiego, rubricato "Disciplina delle mansioni". Il comma 1-bis, introdotto con la riforma "Brunetta" del 2009, è stato completamente riscritto con il Decreto Legge 80/2021. Lo riportiamo per semplicità di lettura nel suo testo attualmente vigente:

I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle

accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti. 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 dalle amministrazioni per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente.

La norma presenta alcuni profili di non agevole interpretazione su cui anche il Servizio Studi del Senato nel suo dossier di approfondimento si era soffermata: ad esempio, manca un'espressa esclusione della possibilità di effettuare un "doppio salto" rispetto al titolo di studio inferiore, nè viene chiarito in modo inequivoco che non sono più praticabili concorsi pubblici non dirigenziali con riserva al personale interno. In ogni caso, la disposizione ha consentito dal 2021 di ripristinare immediatamente la possibilità di adottare procedure di crescita verticale per il personale interno in possesso del titolo di studio ordinariamente richiesto per l'Area professionale, sempre nel limite del 50% delle posizioni disponibili.

1.3 La fonte contrattuale: il CCNL 16 novembre 2022 e le disposizioni applicative

Il titolo III del CCNL 16 novembre 2022 sul nuovo Ordinamento professionale e in particolare il Capo I "Nuovo sistema di classificazione" introducono significativi cambiamenti sui modelli di inquadramento del personale, in attuazione del citato art. 52 del Decreto 165/2001. Oltre a ridefinire il sistema di classificazione in quattro Aree e non più in categorie, rinnovando le relative declaratorie, gli articoli 13 (commi 6-8) e 15 delineano le regole applicative per le progressioni tra le Aree, rispettivamente per quelle "in deroga" fino al 31/12/2025 (l'articolo è infatti rubricato "Norme di prima applicazione") e

per quelle a regime.

L'intento delle parti contrattuali è stato quello di utilizzare lo stanziamento aggiuntivo (95 milioni di euro) previsto per tutti i comparti del pubblico impiego dall'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, per reintrodurre forme di valorizzazione del personale interno anche in deroga alle ordinarie regole per la progressione tra le Aree, per un periodo limitato di tempo. Con una modalità in parte diversa da quanto espressamente indicato dal penultimo periodo dell'art.52, comma 1-bis, si è scelto di destinare questa risorsa "una tantum" non per creare forme di corrispondenza automatiche tra vecchio e nuovo ordinamento, ivi compreso anche un reinquadramento "di diritto" in una posizione superiore grazie all'esperienza ultra quinquennale acquisita, bensì di optare per una trasposizione automatica di tutte le categorie in Aree (tabella B del CCNL 2019-2021) e di introdurre invece forme di crescita professionale legate a una procedura interna.

1.4 Il riparto di giurisdizione e la novazione del rapporto

Infine, è opportuno ricordare che in caso di controversie insorte sulle procedure verticali, la competenza è del giudice amministrativo, a differenza delle progressioni economiche (oggi disciplinate dall'articolo 14 del Ccnl FL 16 novembre 2022) che sono di competenza del giudice del lavoro.

Da tempo la giurisprudenza si è attestata su questa linea: si veda da ultimo Tar Lazio, sezione Roma, con la sentenza n. 10265/2023 secondo cui «i concorsi riservati ai dipendenti "interni" si considerano rivolti alla "assunzione" - e, pertanto, le relative controversie sono sottratte alla giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo - se risultano finalizzati a "progressioni verticali" consistenti nel passaggio a posizioni funzionali qualitativamente diverse, che sia tale da comportare "una novazione oggettiva del rapporto di lavoro", mentre restano devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le procedure per lo "scorrimento orizzontale" da una posizione ad un'altra all'interno della stessa area funzionale», in linea con quanto stabilito dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite, nella sentenza n. 8985/2018.

Conseguentemente, la recente giurisprudenza si attesta su questa linea. Ad esempio, T.A.R. Napoli, (Campania) sez. V, 03/11/2021, n.6981: *“Sussiste la giurisdizione del G.A. in materia di concorsi a posti di pubblico impiego alle sole selezioni pubbliche, anche interne, per i passaggi ad aree e qualifiche funzionali diverse, intuitivamente di livello superiore (c.d.*

progressioni verticali), aventi effetto di novazione oggettiva del rapporto di servizio già in essere con l'Amministrazione, per converso precisandosi che restano invece devolute alla giurisdizione del G.O. le controversie relative a procedure riguardanti le progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria". Allo stesso modo T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 03/12/2020, n.12928 afferma che: "In tema di impiego pubblico privatizzato, ai sensi dell'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001, sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie inerenti ad ogni fase del rapporto di lavoro, incluse quelle concernenti l'assunzione al lavoro ed il conferimento di incarichi dirigenziali, mentre la riserva in via residuale alla giurisdizione amministrativa, contenuta nel comma 4 del citato art. 63, concerne esclusivamente le procedure concorsuali strumentali alla costituzione del rapporto con la p.a., le quali possono essere anche interne, purché configurino "progressioni verticali novative" e non meramente economiche oppure comportanti, in base alla contrattazione collettiva applicabile, il conferimento di qualifiche più elevate, ma comprese nella stessa area, categoria o fascia di inquadramento".

Se non vi sono ormai residui dubbi sul fatto che le progressioni tra le Aree configurano un sistema di reclutamento soggetto alla giurisdizione del Tar, emergono posizioni differenziate rispetto alla riconducibilità delle progressioni di carriera all'istituto giuridico della novazione del contratto (art. 1230 e seguenti c.c.). La giurisprudenza è prevalentemente orientata a riconoscere che il passaggio a posizioni funzionali qualitativamente diverse comporta una novazione oggettiva del rapporto di lavoro: oltre alla citata pronuncia del T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 03/12/2020, n.12928, si veda anche Cassazione civile, sez. IV, lavoro, 10 Novembre 2023, n. 31293, secondo cui il passaggio tra le diverse posizioni previste dalla contrattazione collettiva implica la novazione oggettiva del contratto di lavoro, e non un semplice aumento di livello e di retribuzione, con la conseguente necessità di una selezione mediante concorso pubblico – quantunque riservata ai soggetti già assunti dalla pubblica amministrazione, nei limiti in cui ciò è consentito – sulla regolarità della quale ha giurisdizione il giudice amministrativo.

La questione non riveste solo implicazioni giuridiche formali, ma si ripercuote anche sulla gestione degli istituti del rapporto di lavoro. In questo senso ARAN si era espressa su una posizione differente: nel parere CFC 52a, riferito alle Funzioni centrali ma applicabile anche al comparto degli enti locali, si afferma che "la locuzione "progressione tra le Aree", sebbene improntata a principi selettivi, non comporta alcuna novazione del rapporto di lavoro in quanto non si tratta di un concorso pubblico. Il lavoratore interessato, dunque, continuerà il proprio preesistente rapporto di lavoro con la medesima Amministrazione

ma, con un inquadramento diverso - e superiore - rispetto al precedente. Da ciò ne consegue, evidentemente, che allo stesso dovrà riconoscersi la trasposizione, nonché il godimento, di tutti quegli istituti che hanno avuto maturazione prima della progressione e non siano stati fruiti (come ad esempio le ferie, i permessi ex art. 32 e 35 del CCNL (...)). Successivamente, con il parere CFL 247 l'ARAN ha fornito un ulteriore chiarimento sul tema, affermando che “l'unica previsione contrattuale che preveda che non ci sia una soluzione di continuità - evidenzia l'ARAN - tra la posizione nell'area originaria e quella nell'area nuova, per effetto della progressione, è contenuta all'art. 15 comma 2 del CCNL 16.11.2022 ai sensi del quale: “In caso di passaggio all'area immediatamente superiore, il dipendente, è esonerato dal periodo di prova ai sensi dell'art. 25 (Periodo di prova) comma 2 e, nel rispetto della disciplina vigente, conserva le giornate di ferie maturate e non fruito. Conserva, inoltre la retribuzione individuale di anzianità (RIA) che, conseguentemente non confluisce nel Fondo risorse decentrate.”. Pertanto, solo in questi casi al dipendente potrà essere garantita la continuità degli istituti rispetto alla precedente area.

CAPITOLO 2

LE PROGRESSIONI TRA LE AREE ORDINARIE E IN DEROGA:

CARATTERISTICHE A CONFRONTO

2.1 Caratteristiche generali e ambito temporale

Dopo l'introduzione del meccanismo di progressione tra le Aree "in deroga" previsto dall'art. 13 del CCNL, troviamo nel sistema ordinatorio del pubblico impiego locale due modalità differenti e – per un periodo di tempo determinato – concorrenti tra loro per attivare percorsi di carriera interni. E' quindi utile ripercorrerne caratteristiche, differenze ed elementi comuni per valutare la fattibilità e l'opportunità di farvi ricorso.

In primo luogo, occorre dirimere una questione preliminare circa la possibilità di adottare l'una o l'altra forma di progressioni verticali previste, e in particolare se le amministrazioni locali siano vincolate a utilizzare la forma contrattuale "in deroga" durante il periodo transitorio. Sul punto soccorre il dato testuale del CCNL: l'articolo 13 comma 6 riporta che "(...) *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*". L'uso di una locuzione che apre a possibilità diverse rende evidente come anche in vigenza di questo regime specifico si possa senz'altro ricorrere alle procedure ordinarie di cui all'art. 52 comma 1-bis del D.lgs. 165/2001. La stessa scelta non è stata seguita ad esempio nel comparto del pubblico impiego centrale: il contratto Funzioni Centrali del 9 maggio 2022 all'art. 17 comma 6 che "la progressione tra le aree *ha luogo* con procedure valutative (...)", non lasciando quindi altra possibilità nel periodo transitorio che attivare le progressioni tra le Aree di natura contrattuale.

Si rileva quindi nel comparto Funzioni Locali una maggiore (e sicuramente opportuna) flessibilità nella scelta degli strumenti da adottare per valorizzare il personale interno. Le due forme esistenti di progressioni rispondano senza dubbio ad esigenze diverse: nel caso delle progressioni in deroga troviamo un maggior focus sulle esperienze maturate, sia come requisito di accesso che come elemento di valutazione, mentre nel caso delle progressioni ordinarie il possesso del titolo di studio ordinariamente previsto e le caratteristiche indicate all'art. 15 del CCNL danno il senso di una procedura comparativa di scelta maggiormente orientata alla valutazione delle competenze possedute, coerenti con il ruolo più elevato da assumere: dunque una scelta di valorizzare le professionalità interne senza rinunciare al

livello qualitativo atteso per una selezione esterna. Su questi presupposti, a titolo di esemplificazione, si può ritenere preferibile il passaggio verticale in deroga per profili sui quali valorizzare maggiormente l'esperienza maturata come il personale educativo (che nel nuovo ordinamento professionale viene inquadrato, limitatamente alle nuove assunzioni, in Area Funzionari); diversamente, per ruoli di elevata specializzazione come può essere ad esempio un Funzionario Tecnico, il possesso del titolo di laurea attinente fornisce maggiori garanzie sul piano del profilo curriculare dell'interessato, il quale potrebbe astrattamente partecipare anche a procedure concorsuali esterne per la stessa attività lavorativa. In termini generali, comunque, la possibilità di scelta in capo alle amministrazioni locali rappresenta comunque un valore aggiunto per rendere più efficace la programmazione delle progressioni rispetto ai reali fabbisogni.

Come detto, la coesistenza delle due diverse forme di verticalizzazione ha una durata ben precisa: la possibilità di progressioni tra le Aree in deroga costituisce una "finestra" derogatoria rispetto alle ordinarie previsioni dell'art. 52 TUPI, con una scadenza attualmente identificata nel 31/12/2025.

2.2 I requisiti di accesso

La prima fondamentale differenza riscontrabile nella regolamentazione delle due forme di progressione si ritrova nei requisiti di accesso. Analizziamo in forma schematica le due diverse modalità previste dall'art. 13 e 15 del CCNL 2019-2021.

PROGRESSIONI IN DEROGA. L'elemento fondamentale è individuato dal CCNL nella combinazione tra un determinato numero di anni di esperienza maturata nell'Area professionale di provenienza e il titolo di studio, che può anche essere inferiore a quello previsto per l'accesso dall'esterno. Ciò non significa che questa procedura sia riservata esclusivamente a coloro che non possiedono il titolo previsto per lo svolgimento di un concorso: anche chi, ad esempio, è in possesso di una laurea potrà accedere alla procedura, facendo valere un numero di anni di esperienza minore. Riportiamo di seguito la tabella C allegata al CCNL sempre per semplicità di trattazione:

Tabella C
Tabella di corrispondenza

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

PROGRESSIONI ORDINARIE. Un requisito temporale di permanenza nell'Area di provenienza viene espressamente individuato né all'interno della disposizione di legge né nell'articolo 15 del CCNL. L'esperienza minima da valutare si rileva però dal fatto che tra i criteri di accesso vi sia la valutazione positiva dell'ultimo triennio, il che comporta necessariamente un'esperienza progressa triennale nell'Area di provenienza. Un ulteriore elemento di riflessione può essere rappresentato dall'ammissibilità o meno di periodi di servizio svolti presso amministrazioni diverse da quella che indice la procedura, e in particolare se possa essere considerato utile, all'interno del triennio richiesto per legge, anche uno o più anni svolti in altro ente. Pur non essendo previsto espressamente un limite in questo senso, è da ritenere che acquisire la valutazione da una amministrazione differente non dia garanzia sul rispetto degli standard valutativi esercitati con la propria metodologia, ragion per cui sembra preferibile attestarsi sulla considerazione di un triennio interamente svolto all'interno.

2.3 I criteri selettivi

Secondo la Funzione Pubblica, (prot. 66005/2021), la ratio delle progressioni tra le Aree è quella di «valorizzare le professionalità interne alla pubblica amministrazione, senza rinunciare al rigore che necessariamente deve connotare uno sviluppo di carriera».

Occorre pertanto ancorare il percorso di crescita per gli interni all'amministrazione a una serie di parametri rappresentativi del possesso di un livello professionale adeguato, mediante serie di requisiti tesi a “valorizzare gli elementi maggiormente qualificanti che connotano l'excurtus professionale, formativo e comportamentale del dipendente, al fine di rendere esplicito che il ricorso alla procedura comparativa in luogo di quella concorsuale è idonea e parimenti efficace nell'assicurare che la progressione di area e/o categoria o qualifica avvenga a beneficio dei più capaci e meritevoli”.

I parametri sui quali effettuare la procedura "valutativa" (art. 13) ovvero “comparativa” (art. 15) sono sostanzialmente diversi tra le due forme di progressione.

PROGRESSIONI IN DEROGA. Riepiloghiamo i criteri del CCNL con qualche annotazione a commento:

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

Ognuno di questi tre fattori deve essere necessariamente preso in considerazione, con un peso percentuale non inferiore al 20% per ciascuno di essi.

Rispetto all'esperienza, occorre ancora una volta enfatizzare il concetto che si tratta di altro rispetto alla mera anzianità di servizio. E' naturale che il dato dell'esperienza maturata si trovi in diretta connessione con il tempo trascorso all'interno dell'amministrazione, ma non qualsiasi servizio prestato deve necessariamente essere considerato utile all'acquisizione di un bagaglio di conoscenze e competenze utile al migliore esercizio di un ruolo lavorativo di livello superiore. Nella pesatura dei servizi prestati, si può ad esempio distinguere - e anche in modo sostanziale - tra periodi di attività svolti in ruoli attinenti a quello oggetto di procedura e servizi prestati in Aree organizzative completamente diverse.

Occorre comunque rilevare che con il D.L. 22 aprile 2023, n. 44, convertito in Legge 21 giugno 2023, n. 74, è stato modificato il comma 1-bis più volte richiamato: dove si parla

di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate per almeno cinque anni, la locuzione “dall’amministrazione di appartenenza” è stata sostituita con “dalle amministrazioni”. Pertanto, stante la modifica del testo normativo di riferimento, la valutazione dell’esperienza almeno quinquennale non potrà essere limitata al solo Ente che intende attivare la progressione tra le Aree in deroga, ma dovranno essere valutate tutti i servizi utili anche se svolti presso enti diversi.

Sul titolo di studio, l’art. 13 comma 6 non aggiunge nulla rispetto alla mera enunciazione del requisito. E’ però evidente che deve trattarsi di un titolo non utilizzato come requisito di accesso per la progressione in deroga: dunque, per poter aspirare all’Area funzionari sarà oggetto di punteggio un eventuale titolo di studio superiore rispetto a quello cui si è fatto ricorso la griglia della tabella C del CCNL (nel caso di specie, Laurea se si è utilizzata la combinazione di diploma e anzianità decennale).

Più complessa risulta la valutazione delle competenze professionali, sulle quali vi è senza dubbio il più ampio spazio di regolamentazione e discrezionalità da parte degli enti. Possono essere ricompresi in questa categoria:

- abilitazioni professionali, per le quali è richiesto il superamento di un esame di stato e/o dell’iscrizione all’albo o all’ordine professionale, purché attinenti al posto da ricoprire;
- percorsi formativi certificati, da valutare solo se attinenti alle attività di riferimento del ruolo da ricoprire. La valutazione dei punteggi da assegnare a ciascuna attività formativa dovrà tendere a ridimensionare, se non a escludere, il peso di formazione routinaria e di mero aggiornamento per valorizzare invece percorsi di apprezzabile durata e livello qualitativo, con certificazione che deve risultare da attestato finale delle competenze acquisite, mediante superamento di test;
- compiti che hanno richiesto l’attribuzione di specifiche responsabilità, secondo le regole contrattuali e comunque a fronte di disposizioni organizzative formalmente espresse;
- abilitazioni linguistiche, conseguite presso Enti con certificazione riconosciuta dal MIUR;
- competenze informatiche certificate;
- incarichi di posizione organizzativa / Elevata Qualificazione attribuiti, anche per periodi limitati;
- svolgimento di mansioni superiori per un periodo significativo.

PROGRESSIONI ORDINARIE. I criteri individuati dall'art. 52 comma 1-bis vengono quasi integralmente riproposti nell'articolo 15 del CCNL 2019-2021. La procedura comparativa si basa sui seguenti elementi:

- sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità;
- sull'assenza di provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni;
- sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno;
- sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

A differenza di quanto previsto per le progressioni in deroga, l'articolo 15 non prevede un valore percentuale minimo da attribuire a ciascuna delle voci sopra elencate: è comunque necessario che sia presente una valutazione di tutti i fattori, anche se in valore differenziato.

Rispetto al primo elemento, occorre innanzitutto circoscrivere il concetto di "valutazione positiva". Il riferimento non può che andare prioritariamente al sistema di misurazione e valutazione della performance in vigore presso l'Ente, che dovrebbe già individuare livelli di merito al di sotto delle quali l'erogazione del premio incentivante viene negato o fortemente ridotto. Potrebbe essere funzionale in questo senso un sistema di punteggio per fasce, con la variante del solo livello di valutazione più elevato da ragguagliare in modo proporzionale (si veda l'allegato A come esempio). E' sicuramente possibile condizionare il requisito del triennio di osservazione al solo periodo svolto all'interno dell'Ente che si accinge a svolgere la progressione: si possono ritenere quindi non rilevanti le valutazioni conseguite presso altre Amministrazioni, delle quali non è possibile conoscere la metodologia e gli standard applicativi.

Per quanto riguarda l'assenza di procedimenti disciplinari, occorre effettuare una prima valutazione sull'incidenza di un fattore che non ha carattere meritocratico: il non aver ricevuto provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni non può essere considerato un elemento qualificante, mentre lo sarebbe in senso negativo al contrario. In qualche regolamento si è scelto di istituire un meccanismo di bonus-malus e quindi di attribuire un punteggio negativo per la presenza di un precedente disciplinare. A ben vedere, tuttavia, sembra più aderente allo spirito della norma ritenere l'assenza di procedimenti come un

pre-requisito di accesso alla procedura, senza il quale la candidatura non è ammissibile, ricordando comunque che gli effetti del provvedimento cessano dopo due anni dall'irrogazione.

Il titolo di studio, recita l'art. 52 del Decreto 165/2001 come l'art. 15, deve caratterizzarsi come "ulteriore" rispetto a quello previsto per l'accesso all'area dall'esterno, e quindi non può essere fatto valere il titolo che è stato utilizzato per accedere alla procedura. Può così venire in considerazione, nel caso di progressione verso l'Area dei Funzionari, un Master o altro diploma di specializzazione universitaria, oppure un secondo diploma di laurea, di cui comunque l'Amministrazione (e nella fattispecie la Commissione valutatrice) ha piena facoltà di valutare l'attinenza rispetto al posto oggetto di selezione.

Infine, rispetto agli elementi di valutazione in qualche modo legati al curriculum (titoli o competenze professionali, numero e tipologia degli incarichi rivestiti) valgono le considerazioni prima espresse rispetto alle progressioni in deroga: l'articolo 15 non prevede però vincoli specifici alla graduazione dei criteri di selezione, che ogni amministrazione dovrà declinare secondo la propria autonoma valutazione attribuendo a ciascuno il peso ritenuto più opportuno.

Come indicazione generale, può essere consigliabile definire in termini più ampi la disciplina regolamentare individuando un range di punteggio e non un valore unico: i diversi elementi da tenere in considerazione possono pesare in modo più o meno rilevante a seconda del profilo ricercato. Sarà poi l'avviso di selezione a declinare i punteggi di questa area di analisi con maggiore precisione, demandando alla commissione la concreta pesatura dei titoli prodotti dal candidato.

2.4 Il finanziamento

PROGRESSIONI IN DEROGA. L'art. 13 ai commi 6-8 declina all'interno del CCNL la previsione dell'art.1, comma 612, della L. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022) che stanziava un ammontare di risorse a favore di tutti i comparti del pubblico impiego per sostenere l'introduzione dei nuovi ordinamenti professionali a partire dal triennio contrattuale 2019-2021. La scelta delle parti contrattuali, come detto, è stata quella di destinare lo 0,55% del monte salari 2008 al finanziamento di un meccanismo transitorio di progressioni "in deroga", cioè la riqualificazione di personale con esperienza professionale almeno quinquennale e un titolo di studio anche inferiore a quello previsto

per l'accesso dall'esterno. La pre-intesa al CCNL sottoscritta il 4 agosto 2022 era stata licenziata prevedendo un finanziamento "esclusivo" di questo strumento: le progressioni tra le Aree in deroga sarebbero state finanziate solamente con il budget dello 0,55%. Tra le pochissime rettifiche apportate in sede di contratto definitivo, una ha riguardato proprio l'articolo 13 comma 8: con l'inserimento la parola "anche" nel primo periodo, l'impostazione complessiva cambia radicalmente, e di conseguenza le progressioni in deroga possono essere finanziate con le risorse contrattuali dedicate ma anche con fondi di bilancio. Dunque, nell'ambito della propria programmazione dei fabbisogni, gli enti potranno prevedere progressioni in deroga nella misura ritenuta opportuna, senza essere limitati dal ridotto budget dedicato allo scopo. La specificità delle risorse contrattuali dello 0,55% sta nel fatto che si tratta di uno stanziamento specifico che esula dai vincoli delle ordinarie regole assunzionali, come si vedrà nel successivo Capitolo.

PROGRESSIONI ORDINARIE. In questo ambito il tema del finanziamento non presenta difficoltà di sorta: le procedure verticali secondo la disciplina dell'art. 52 comma 1-bis del D.lgs. 165/2001 sono finanziate interamente con risorse di bilancio. Come per qualsiasi altro reclutamento, sarà necessario verificare la sostenibilità del maggior onere di spesa che ne deriva (peraltro molto ridotto) rispetto ai parametri di virtuosità del DM 17/3/2020, oltre che al limite complessivo di spesa di personale.

2.5 Relazioni sindacali

PROGRESSIONI IN DEROGA. Secondo l'art.5 comma 3 lettera del CCNL, sono oggetto di confronto i "criteri per l'effettuazione delle procedure di cui all'art. 13, comma 7 (Norme di prima applicazione)". Pertanto, occorre condividere con le parti sindacali l'elaborazione del regolamento per le progressioni verticali in deroga. Il tema è particolarmente "sensibile" per le rappresentanze dei lavoratori e per questo motivo il Contratto, a differenza delle progressioni ordinarie, lo include tra le materie oggetto di relazione sindacale: questo non significa però che la disciplina attuativa dell'istituto debba essere concordata integralmente con le OO.SS., o debba essere addirittura sottoscritta dalle parti come si trattasse di un contratto: lo strumento del confronto deve consentire ai soggetti sindacali "*di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare*" (art. 5, comma 1, CCNL). Delle eventuali posizioni contrarie si deve senz'altro tenere conto nel corso del confronto e in sede di verbale conclusivo, ma non è possibile per le parti sindacali porre alcun tipo di veto.

PROGRESSIONI ORDINARIE. Non sono previste forme di relazioni sindacali propedeutiche all'elaborazione del regolamento per disciplinare le progressioni di cui all'art. 15 del CCNL. Nel caso in cui l'Ente, per ragioni di praticità, abbia elaborato un solo regolamento per le progressioni tra le Aree ricomprendendo entrambe le tipologie, il confronto dovrà comunque avvenire solo per la parte relativa alle progressioni in deroga, e il verbale conclusivo dovrà esclusivamente fare riferimento a quella sezione.

CAPITOLO 3

LA PROGRAMMAZIONE E I LIMITI

3.1 Le progressioni tra le Aree nella programmazione dei fabbisogni

L'attivazione di una progressione verticale, sia essa "ordinaria" oppure in deroga secondo la disciplina contrattuale, deve naturalmente prendere le mosse dal suo inserimento negli strumenti di programmazione dell'Ente e quindi nella sede deputata a pianificare i fabbisogni di personale, cioè la Sezione 3.3 del PIAO. Lo conferma il DM 132/2022 che all'articolo 4, comma 1, lettera c), indica di inserire nella Sezione Organizzazione e Capitale umano), sottosezione Piano triennale dei fabbisogni di personale "le strategie di copertura del fabbisogno"; nel modello di PIAO allegato al Decreto questa parte del documento viene dettagliata con le diverse tipologie di reclutamento, tra le quali al punto c) troviamo "*meccanismi di progressione di carriera interni*"

Dal punto di vista della capacità assunzionale, va ricordato come la previsione di una progressione tra le Aree abbia un impatto molto ridotto, ma sempre determinato in misura fissa, sugli spazi di manovra oggi consentiti agli enti locali. Il maggiore costo che deriva da una "riqualificazione" deve essere computato esclusivamente come differenza tra le basi tabellari delle due Aree professionali di riferimento, a nulla rilevando ovviamente il fatto che il dipendente interessato abbia acquisito una posizione di sviluppo molto elevata all'interno della ex Categoria di appartenenza: in altre parole, non si può considerare come del tutto priva di impatto economico una progressione a Funzionario di un Istruttore che rivestiva la posizione economica C6, il cui costo è in effetti più elevato di quello del livello iniziale superiore, in quanto il differenziale economico "storico" resta comunque imputato al Fondo risorse decentrate. Pertanto, il maggiore onere di cui tenere conto è sempre da conteggiare sulla differenza dei trattamenti economici tabellari, esattamente come avviene nel caso di attribuzione di mansioni superiori, più quota parte dell'indennità di comparto per la sola parte imputabile al Bilancio (tabella D, colonna 1 del CCNL 22/1/2004).

Questo il quadro complessivo degli importi necessari:

| Area | STIP. TABELLARE | TREDICESIMA | IND. COMPARTO (da bilancio) | TOTALE COMPLESSIVO | Differenza |
|-----------|-----------------|-------------|-----------------------------|--------------------|-----------------|
| F | 23.212,35 | 1.934,36 | 59,40 | 25.206,11 | 1.978,42 |
| I | 21.392,87 | 1.782,74 | 52,08 | 23.227,69 | 2.562,21 |
| OE | 19.034,51 | 1.586,21 | 44,76 | 20.665,48 | 821,48 |
| O | 18.283,31 | 1.523,61 | 37,08 | 19.844,00 | |

Per effetto dell'assorbimento della ex posizione di accesso B3 nell'Area degli Operatori esperti, paradossalmente il costo di un passaggio verso l'Area Istruttori risulta più oneroso di quanto non lo sia una progressione tra le Aree di Istruttore verso quella di Funzionario.

Come accennato in precedenza, l'impatto economico che ne deriva risulta comunque molto limitato, anche se occorre distinguere le casistiche in relazioni al regime assunzionale da seguire. Per gli Enti - ormai numericamente ridotti - ancora soggetti a limitazioni e tenuti a seguire il metodo del "turnover" come le Unioni di Comuni, anche una somma di questa portata potrebbe essere difficile da recuperare, ma per la grande maggioranza degli enti locali privi di limitazioni assunzionali cui si applica il meccanismo degli spazi finanziari di cui al D.L. 34/2019 e al D.M. 17 marzo 2020, l'incidenza di una progressione verticale risulta decisamente irrisoria nel complesso delle spese di personale da monitorare. Nell'esperienza applicativa ormai quadriennale del nuovo sistema, si riscontra che la parte prevalente dei Comuni italiani si colloca nella prima fascia di virtuosità, e quindi le capacità di bilancio sono in grado di sostenere una spesa di personale generalmente superiore a quella effettivamente in essere: dunque un maggior costo di poche migliaia di euro l'anno non altera in modo sostanziale il rispetto dei parametri finanziari richiesti per sostenere nuove assunzioni incrementali.

Il vero punto di attenzione, come si vedrà nei seguenti paragrafi, riguarda invece la "tenuta" della programmazione assunzionale rispetto al vincolo costituzionale dell'accesso dall'esterno.

3.2 L'equilibrio con l'accesso dall'esterno

A prescindere dal fatto che si tratti di progressioni tra le Aree "ordinarie" oppure in deroga, il punto di partenza ineludibile sta nella considerazione che le procedure in esame rappresentano una deroga al principio costituzionale previsto dall'art. 97 comma 4 della Carta, secondo cui *"Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge"*. Pur non essendo rinvenibile una disposizione di legge espressa che definisce un limite quantitativo alle deroghe rispetto a questo principio, la giurisprudenza costituzionale ha da lungo tempo elaborato un orientamento consolidato secondo cui alla copertura di posti mediante concorso pubblico deve essere riservato almeno il 50% dei posti previsti nella programmazione dei propri fabbisogni.

Su questo punto, un parere del Dipartimento della Funzione Pubblica risulta particolarmente utile per tracciare un confine tra ciò che deve essere considerato come

accesso dall'esterno e le forme di reclutamento che invece non rivestono questa caratteristica. Nella nota prot. 0115048/2022 del 10/07/2022 si conferma una netta suddivisione tra queste due macrocategorie, riassumibile come segue:

| Accesso dall'esterno (almeno il 50%) | Altri reclutamenti (non oltre il 50%) |
|---|--|
| Concorso pubblico | Mobilità artt. 30 e 34 d.lgs. n.165/2001 |
| Scorrimento graduatorie | Stabilizzazioni |
| | Progressioni tra le Aree |

Secondo un'ottica di sistema, il discrimine tra le due fattispecie viene individuato nel parere del DFP in un concetto estremamente concreto, cioè se si stia o meno costituendo un nuovo rapporto di pubblico impiego. Nella prima tipologia, l'accesso dall'esterno configura sempre la "creazione" di un nuovo dipendente pubblico in più rispetto a quelli esistenti; nella seconda casistica, si tratta comunque di soggetti già titolari di un rapporto di pubblico impiego che a vario titolo modificano la loro appartenenza organica o il loro livello di inquadramento. Dunque, va senz'altro salvaguardata in primo luogo l'istituzione di nuove figure di lavoro pubblico, e solo in via subordinata si può procedere alla ricollocazione o riclassificazione di rapporti già esistenti.

Acquisita questa distinzione fondamentale, si pongono tuttavia alcuni temi sulla sua concreta applicazione. Sul piano temporale, ci si deve chiedere innanzitutto come debba avvenire la pianificazione delle due modalità all'interno della programmazione triennale dei fabbisogni. In altri termini, l'equilibrio tra i reclutamenti dall'esterno e le altre forme assunzionali deve essere rispettato in ciascuno degli anni di riferimento del Piano, o può essere programmato in tempi diversi, ad esempio attivando subito le progressioni verticali e solo in anni successivi i concorsi pubblici? Non vi sono pronunciamenti ufficiali sul tema, ma è da ritenere che la valenza programmatoria del PIAO su base triennale sia vincolante e di conseguenza l'articolazione successiva delle azioni di copertura dei fabbisogni possa avvenire con tempi differenziati, purché nell'arco del triennio di riferimento l'equilibrio fin qui descritto venga comunque rispettato. È di tutta evidenza come questa facoltà non possa dare adito a comportamenti elusivi, ad esempio prevedendo da subito la progressione tra le Aree per poi programmare il concorso al termine del triennio, magari in attesa di eventi che ne possano giustificare la non attivazione. Come indicazione generale, si può consigliare un atteggiamento prudentiale, improntato a una programmazione in

annualità differenziate solo in presenza di presupposti inoppugnabili: ad esempio, si può considerare corretto prevedere l'espletamento di un concorso pubblico in un'annualità successiva a quella di una progressione verticale solo in presenza di un pensionamento o dimissione non soltanto prevedibile, ma già formalizzato con tempi certi.

Altro tema da tenere in considerazione nella programmazione di progressioni tra le Aree è quello della distribuzione tra le Aree contrattuali. Anche in questo caso occorre rispondere a un quesito: il bilanciamento tra assunzioni dall'esterno e progressioni verticali deve avvenire all'interno della stessa Area di inquadramento o può riguardare livelli differenti? Il tema è di particolare rilevanza, perché in particolare negli enti di medio-piccole dimensioni la possibilità di attivare nuovi concorsi ha una portata numerica molto ridotta, e si può verificare ad esempio l'eventualità nella quale l'unico reclutamento esterno possibile riguardi una figura di Area Istruttori, mentre si intende invece programmare una progressione verso l'Area dei Funzionari. In una situazione di questo tipo, può ritenersi rispettato il principio di corretto bilanciamento degli accessi al pubblico impiego?

La questione appare sicuramente controversa. Il Dipartimento della Funzione pubblica ha assunto su questo ambito un atteggiamento molto rigoroso, secondo il quale¹ la "compensazione" tra accessi dall'esterno e altre forme di acquisizione del personale deve avvenire all'interno della stessa area contrattuale.

Le ragioni poste a sostegno di tale posizione non appaiono del tutto convincenti. Innanzitutto, si censura preventivamente un intento in qualche modo elusivo da parte delle amministrazioni che utilizzano questo istituto: il DFP ritiene che potrebbero crearsi "effetti potenzialmente distorsivi contrari ai principi ordinamentali, ribaditi anche dalla giurisprudenza costituzionale, di adeguato accesso dall'esterno". Il timore è che l'Amministrazione potrebbe decidere di utilizzare il 50 per cento dei posti per le progressioni verticali per tutte le categorie più elevate, e utilizzando il 50 per cento dei concorsi solo per le categorie più basse. Inoltre, si richiama a sostegno della tesi la formulazione dell'articolo 22 del D.lgs. 75/2017, che esplicita tale indicazione. Quest'ultima indicazione appare a ben vedere utilizzabile per la tesi diametralmente opposta: laddove il legislatore ha inteso rendere chiara questa limitazione, lo ha fatto in modo esplicito, mentre l'omissione di una simile prescrizione nell'art. 52 comma 1-bis sembra far propendere per una maggiore flessibilità applicativa. Per il resto, pare eccessivamente limitativo comprimere l'autonomia degli enti nelle proprie scelte di

¹ Nota prot. DFP 39853 del 16/5/2022.

programmazione dei fabbisogni, in assenza di indicazioni espresse. Tuttavia, un elemento che depone in senso contrario è rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale citata incidentalmente nel parere: la sentenza 90/2012 afferma che il rispetto del 50% dei posti da destinare all'esterno per compensazione porterebbe ad avvantaggiare il personale interno nelle categorie superiori e riservare agli esterni solo i posti che richiedono mansioni inferiori. Va però evidenziato che negli ultimi anni il contesto normativo e sistematico è decisamente mutato: per un verso è venuto sostanzialmente meno il regime limitativo alle assunzioni con il superamento del turnover, mentre la nuova accezione di programmazione dei fabbisogni in ottica non meramente sostitutiva dovrebbe consentire agli Enti una maggiore autonomia discrezionale sulle politiche delle risorse umane. In ogni caso, pur nella constatazione che la lettera della legge non prevede alcun vincolo in questo senso, è opportuno adottare un atteggiamento prudentiale e rispettare nella misura del possibile un bilanciamento equilibrato tra accessi anche all'interno delle Aree di inquadramento.

3.3 Accesso dall'esterno e progressioni in deroga

Un altro tema di complessa lettura è rappresentato dalla gestione delle progressioni in deroga utilizzando lo "spazio" contrattuale dello 0,55% del monte salari 2018. Il ricorso a questo specifico budget per finanziare nuove progressioni verticali di cui all'art. 13 commi 6-8 è da considerarsi come una sorta di zona franca rispetto agli ordinari vincoli assunzionali, e in primo luogo al bilanciamento con l'accesso dall'esterno, oppure sia da considerarsi anch'esso entro i normali limiti?

Su questa interpretazione, decisiva per dare effettività alla previsione contrattuale temporaneamente prevista fino al 31 dicembre 2025, l'ARAN si è espressa con due pareri immediatamente successivi (CFL 208 e 209). Se il primo pronunciamento non era del tutto lineare, con il parere CFL 209 del 28 marzo 2023 si chiarisce meglio quale rapporto sussista tra numero di assunzioni dall'esterno e numero di progressioni verticali, sia durante il cosiddetto periodo transitorio di prima applicazione del nuovo ordinamento che nella fase di applicazione a regime. L'Agenzia mette in evidenza l'intento del legislatore di sostenere il processo di revisione degli ordinamenti professionali stanziando un apposito budget nella legge di bilancio per il 2022, e in questo senso *"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)"*.

Pertanto, se gli enti decidono 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, tutte le risorse stanziate sono destinate a progressioni verticali speciali della fase transitoria. Le conclusioni di ARAN sono estremamente chiare:

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

Con questa indicazione l'ARAN apre quindi alla considerazione di un budget dello 0.55% che va in deroga non solo al requisito di accesso, ma anche all'obbligo di conservare un bilanciamento con l'adeguato accesso dall'esterno. Trattandosi di una provvista finanziaria specifica e aggiuntiva, di derivazione contrattuale, questo finanziamento esula dalle ordinarie capacità e vincoli assunzionali. La questione è stata oggetto di controversia: è stato obiettato che con questa interpretazione si verificherebbe impropriamente un superamento dei principi costituzionali, in quanto prevedere una "zona franca" di progressioni speciali da non bilanciare con reclutamenti dall'esterno potrebbe portare a realizzare più passaggi verticali di quanti non siano i concorsi pubblici. Va detto per altro verso che l'ipotesi di contratto ha superato positivamente il vaglio della Corte dei Conti, e che i pareri ARAN sono stati condivisi con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: dunque si tratta di posizioni interpretative che hanno superato il controllo da parte dei soggetti istituzionali più rilevanti in materia di pubblico impiego². Vi è poi da rilevare un dato sostanziale. Poiché come visto in precedenza lo 0,55% non rappresenta la fonte esclusiva di finanziamento delle progressioni in deroga, le quali possono essere sostenute allo stesso modo da risorse di bilancio, la previsione di questo budget finirebbe per essere privo di qualsiasi utilità pratica se non quello costituisse una somma al di fuori degli ordinari vincoli assunzionali. Si potrebbe obiettare che questa provvista rappresenta un finanziamento aggiuntivo alle capacità assunzionali, per poter rafforzare le potenzialità di nuovi reclutamenti: ma lo 0,55% del monte salari rappresenta in realtà ben poca cosa rispetto alle ampie possibilità

² Ricordiamo in ogni caso che l'art. 46 del d.lgs. n. 165/2001 assegna all'A.R.A.N., nella qualità di legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni, compiti di assistenza delle amministrazioni pubbliche "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi" a livello nazionale.

che la maggioranza dei comuni ritrova negli spazi concessi con il DM 17 marzo 2020. Aggiungere poche risorse a una potenzialità per lo più già consistente non porta nessun valore aggiunto: lo si può considerare tale solo nel caso in cui queste somme rappresentino uno stanziamento specifico di cui gli enti possono disporre esclusivamente a questo fine, al di fuori delle dinamiche connesse al reclutamento ordinario.

3.4 La quantificazione del budget dello 0,55% e il limite per i piccoli comuni

La definizione concreta di questo stanziamento, finalizzato alle progressioni tra le Aree in deroga, richiede anch'essa un rapido approfondimento. In primo luogo, occorre ricordare il concetto di Monte salari, che ARAN ha avuto modo più volte di delineare e che si trova formalizzato nella Dichiarazione congiunta n. 1 al CCNL 11 aprile 2008: il "monte salari", si riferisce a tutte le somme, come risultanti dai dati del Conto annuale, corrisposte nell'anno di riferimento per i compensi erogati al personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, esclusa la dirigenza. Tali somme ricomprendono quelle corrisposte sia a titolo di trattamento economico principale che accessorio, ivi comprese le incentivazioni, con esclusione degli emolumenti non correlati ad effettive prestazioni lavorative. Nella sostanza, sarà sufficiente estrarre dal Conto annuale i dati delle tabelle 12 e 13, al netto di dirigenti e arretrati di anni precedenti, nonché le spese per il personale a tempo determinato di Tabella 14.

Una annotazione di particolare rilievo, a volte travisata da alcuni enti nella prima fase applicativa del CCNL, riguarda la durata temporale per utilizzare questo budget: lo stanziamento pari allo 0,55% del monte salari 2018 deve intendersi come *una tantum* che vale per tutto il periodo contrattualmente previsto, cioè fino al 31 dicembre 2025, e non si tratta invece di una provvista rinnovabile annualmente. Come ribadito nel parere ARAN CFL229, 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. Diversamente, se nell'anno ha utilizzato parzialmente l'importo massimo, ad esempio, per un importo, dello 0,15% avrà spazio per ulteriori utilizzi di risorse nei due anni successivi (il 2024 e il 2025), comunque complessivamente non superiori allo 0,40% residuo.

Ancora, in merito alla corretta definizione del budget da prendere in considerazione, occorre soffermarsi sul tema della inclusione o meno degli oneri riflessi. Come si è visto in precedenza, il concetto di monte salari viene considerato al netto degli oneri conto Ente, così che il calcolo dello 0,55% deve essere ragguagliato ai dati retributivi lordi per il

dipendente. Poiché anche il calcolo dell'importo necessario per realizzare una progressione verticale va effettuato al netto degli oneri riflessi (vedi tabella al par. 3.1), questi ultimi diventano del tutto ininfluenti nel calcolo delle possibilità disponibili rispetto al budget (esattamente come accade, a ben vedere, per ogni calcolo riguardante il Fondo risorse decentrate).

Un chiarimento importante è pervenuto dalla giurisprudenza contabile³ in merito all'inclusione dell'eventuale stanziamento pari allo 0,55% nel computo di spese di personale rilevanti al fine del rispetto del tetto di cui all'art. 1 comma 557 e 562 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296. Queste risorse non possono essere considerate aumenti contrattuali, per la loro natura discrezionale e non obbligatoria, e pertanto non sono da considerare come "componenti negative" nel conteggio delle spese di personale.

In termini generali, va detto che si tratta di risorse di entità sicuramente limitata, tanto da creare oggettivamente un forte limitazione in capo agli enti di ridotte dimensioni. Come abbiamo visto, per poter finanziare almeno una progressione verticale è necessario comunque utilizzare un minimo budget, pari ad esempio a 1.978,42 euro per un passaggio da Istruttore a Funzionario. Per raggiungere questa somma applicando l'aliquota dello 0,55% a un determinato monte salari, è necessario che quest'ultimo ammonti almeno a € 359.712,73: stiamo parlando però di un importo raggiungibile a grandi linee con almeno 12-13 dipendenti, il che taglia fuori da questa opportunità una quantità considerevole di piccoli comuni. Ciò non significa che i piccoli enti non possano in assoluto portare a compimento progressioni in deroga, ma che per realizzarle dovranno attivare nuovi reclutamenti dall'esterno in modo da bilanciare una crescita verticale, non potendo finanziare quest'ultima con il budget specifico dello 0,55% monte salari 2018 ma solo con le ordinarie capacità assunzionali, secondo il principio descritto in precedenza.

³ Corte dei conti, Sezione regionale Lombardia, parere 148/2024/PAR.

CAPITOLO 4

ASPETTI PROCEDURALI

4.1 La disciplina regolamentare

Il sistema di progressioni tra le Aree delineato dal CCNL 2019-2021 non può essere considerato applicabile senza ulteriori specificazioni, in quanto la concreta realizzazione delle procedure comporta necessariamente l'adozione di scelte circa le modalità del loro svolgimento. Questa prerogativa, poiché la definizione delle procedure comparative non è sottoposta alla contrattazione integrativa, non può che essere esercitata dalle singole amministrazioni.

Compito della regolamentazione rimessa agli enti sarà quella di individuare in concreto su quali presupposti e con quali forme si svolgerà la procedura comparativa o valutativa. A fronte di parametri oggettivi validi per ogni amministrazione individuati da legge e contratto, effettuare all'interno della propria autonomia regolamentare «una sua più puntuale definizione».

Oltre agli aspetti più prettamente procedurali, quali la composizione e la nomina della commissione, i contenuti e le forme di divulgazione dell'avviso di selezione, e la descrizione del procedimento selettivo, la parte più rilevante consiste nell'attribuzione dei punteggi ai diversi criteri di scelta, in coerenza con i parametri previsti dalla legge e dal CCNL. E' da rimarcare come, sempre all'interno di questo perimetro, le amministrazioni dispongano di ampia autonomia e discrezionalità nel valutare quali criteri predeterminare e quale peso attribuire a ciascuno di essi, ed eventualmente di quali non tenere alcun conto (si veda in tal senso TAR Campania n.488/2024)

Sotto il profilo formale, l'Ente è libero di prevedere un'integrazione al Regolamento per l'accesso agli impieghi, eventualmente istituendo una sezione specifica, oppure approvare un testo distinto che ricomprenda entrambe le modalità o ancora due testi distinti per quelle ordinarie e in deroga. In ogni caso, trattandosi di un regolamento che attiene alla materia dell'organizzazione degli uffici e all'accesso agli impieghi, rientra nella competenza dell'organo esecutivo dell'Ente ai sensi dell'articolo 48 comma 3 del TUEL.

4.2 L'avviso di selezione e la commissione

Una volta formalizzata e resa esecutiva la volontà dell'Ente di procedere all'attivazione di progressioni tra le Aree attraverso la programmazione dei fabbisogni nel PIAO, e a Regolamento attuativo adottato, il primo step operativo da prendere in esame consiste nella redazione di un avviso di selezione. Naturalmente, i contenuti del bando e gli spazi di intervento rimessi alla "lex specialis" della procedura dipenderanno direttamente dai contenuti del Regolamento che ne disciplina i criteri.

Lo stesso regolamento dovrà prevedere le modalità e la durata di pubblicazione dell'avviso. Quanto alla prima, l'obiettivo è di rendere conoscibile la procedura a tutti i dipendenti che potrebbero potenzialmente partecipare: a tale fine, starà nell'autonomia dell'Ente valutare se agire tramite un canale informativo generale come la Intranet, con automatico assolvimento degli oneri di pubblicazione, oppure se agire tramite notifica diretta a tutti i possibili interessati, ipotesi che può risultare più agevole nei comuni molto piccoli.

A titolo esemplificativo, il bando dovrà contenere:

- a) il profilo professionale da ricoprire e la sua collocazione organizzativa
- b) i requisiti che i candidati devono possedere;
- c) il contenuto della domanda e la documentazione da produrre
- d) il termine per la presentazione della domanda;
- e) individuazione dei titoli valutabili;
- f) i criteri di valutazione in dettaglio.

Anche la durata della pubblicazione dovrebbe essere prevista in sede regolamentare: non sembra comunque necessario prevedere un tempo troppo lungo come i canonici 30 giorni (peraltro ormai non vincolanti nemmeno per i concorsi), ma è sufficiente un periodo ragionevole per la divulgazione, indicativamente dai 10 ai 15 giorni. Restano comunque applicabili anche a questo istituto, i consueti strumenti della riapertura dei termini del bando, adeguatamente motivati, e la possibilità di una sua revoca in presenza di ragioni di interesse pubblico.

Poiché l'attribuzione di un punteggio sulla base dei criteri di selezione difficilmente si realizza attraverso un totale automatismo, la gestione della procedura non può essere demandata al responsabile del servizio personale come se fosse un atto puramente tecnico privo di valenza discrezionale. Risulta pertanto inevitabile il ricorso a una commissione valutatrice, che anche in questo caso troverà la sua fonte di disciplina generale nel Regolamento sulle progressioni tra le Aree. In termini generali, possono essere fatte valere

le medesime indicazioni per la composizione delle commissioni di un concorso pubblico, con la precisazione che la presenza di membri esterni all'amministrazione non sembra essere necessaria.

Anche gli ordinari aspetti procedurali come il soccorso istruttorio rispetto a documentazione o dichiarazioni mancanti, ma anche l'ammissione dei candidati, dovranno trovare sommaria disciplina all'interno del Regolamento. Ciò che pare opportuno è non appesantire eccessivamente la procedura con i passaggi formali che caratterizzano un concorso pubblico.

4.3 Lo svolgimento della procedura e la possibilità di un colloquio

La valutazione dei criteri di selezione e l'attribuzione del relativo punteggio si muove in prevalenza su binari già codificati nell'avviso di selezione e disciplinati a monte con un atto regolamentare generale. Tuttavia, come detto, un margine di autonomia finisce comunque per essere posto in capo alla commissione valutatrice, per quanto riguarda l'attribuzione dei pesi da riconoscere a ciascuno degli elementi. Ma fino a che punto può spingersi l'intervento discrezionale della commissione nella valutazione dei candidati? E' possibile effettuare vere e proprie prove assimilabili a scritti e orali tipici di un concorso pubblico? A questo interrogativo, su cui si è molto dibattuto in dottrina e giurisprudenza, la risposta da dare è sostanzialmente negativa. La natura di una progressione tra le Aree consiste in una verifica di quanto le competenze possedute da un dipendente possano renderlo in grado di svolgere un ruolo di livello più elevato. Ciò comporta evidentemente che con queste procedure non si tratta di riscontrare l'idoneità per poter lavorare efficacemente nella P.A., perché questo vaglio è stato superato in sede di assunzione. Dunque, per l'accertamento delle competenze non si possono ipotizzare prove scritte, o anche colloqui di tipo tecnico come si svolgono normalmente in un concorso pubblico: attribuire un punteggio ad approfondimenti di questa natura sarebbe in netto contrasto con la finalità dell'istituto. Resta da valutare però la possibilità di espletare un colloquio esclusivamente finalizzato ad accertare le competenze professionali. L'ARAN con il parere protocollo n. 5318/2023 in risposta al quesito di un Comune riferito alla disciplina delle procedure verticali fino al 31 dicembre 2025 (articolo 13, comma 6 e 7), ha sostenuto che è "possibile" per gli enti prevedere l'espletamento di un colloquio diretto ad accertare le competenze professionali. La giurisprudenza si è espressa in modo non univoco sull'argomento, ma la recente indicazione del TAR Puglia-Bari Sezione I con la sentenza n. 538 del 30 aprile 2024, riferita

alle procedure “ordinarie”, sembra far prevalere la tesi secondo cui un colloquio di approfondimento sia possibile. Sostiene il Tribunale che “*nel prevedere la necessità di un accertamento delle competenze professionali, la norma ha stabilito che ciò avvenga mediante procedura comparativa, che può ben comprendere lo svolgimento di una prova orale (colloquio)*”. In ogni caso, Il colloquio non dovrà essere considerato come un elemento di valutazione a sé stante ma semplicemente come uno strumento di approfondimento di cui la commissione dispone per la migliore valutazione dell’elemento di cui all’art. 13, comma 7, lettera c), cioè delle competenze professionali. Si tratta quindi di un’opzione che può rivelarsi utile in determinate circostanze, ad esempio quando dall’analisi del curriculum possano rendersi necessari chiarimenti e verifiche, o nel caso in cui vi siano più candidati da mettere a confronto. Inoltre, poiché la norma parla del possesso di “competenze professionali”, occorre considerare che con questo termine non si intendono solo le conoscenze tecniche ma anche la dimensione attitudinale e motivazionale del candidato, aspetti che non possono essere esaminati in forma “documentale” ma solo attraverso una prova di *assessment* strutturata, con l’ausilio di un esperto in selezione del personale o psicologo del lavoro. Questo tipo di analisi, ancorché di non agevole realizzazione per tutti gli enti, sembra essere del tutto coerente con lo spirito della norma.

4.4 La graduatoria finale

La procedura valutativa o comparativa della progressione tra le Aree si concretizza nell’attribuzione di un punteggio, e in conseguenza di ciò, si conclude inevitabilmente con l’elaborazione di una graduatoria finale in caso i candidati siano più di uno. Tuttavia, al contrario di quanto avviene nei concorsi pubblici, non si concretizza la figura giuridica degli “idonei” in senso tecnico, perché la graduatoria perde la propria efficacia una volta nominati i candidati che hanno ottenuto la valutazione migliore nei limiti dei posti messi a selezione. E’ possibile che nel regolamento o nel bando venga individuata una soglia di idoneità, cioè un punteggio al di sotto del quale il dipendente non possa essere considerato adeguato alla copertura del posto oggetto di selezione: ciò non significa però che un candidato che ha superato la selezione, ma non si è collocato in posizione utile per la progressione, possa vantare una posizione giuridicamente rilevante. La graduatoria esaurisce la propria efficacia nel momento dell’assunzione dei vincitori, e non può essere utilizzata in un secondo momento per ulteriori fabbisogni. L’unica eventualità nella quale un candidato non vincitore possa rientrare in gioco può ritrovarsi nell’ipotesi (piuttosto improbabile) di rinuncia alla progressione di uno dei selezionati, ma sempre prima che la

nomina di quest'ultimo venga formalizzata. Diversamente, non sarà possibile applicare a questa fattispecie il principio generale di preferenza per lo scorrimento delle graduatorie di idonei ancora in corso di validità rispetto all'attivazione di una nuova procedura concorsuale, e non avrà motivo di essere prevista nessuna ipotetica durata della graduatoria scaturita da una progressione tra le Aree.

APPENDICE

ALLEGATO 1

REGOLAMENTO PROGRESSIONI VERTICALI ORDINARIE

Art. 1

Oggetto e finalità

1. Il presente regolamento disciplina l'applicazione nel Comune di delle progressioni verticali di cui all'art. 52, c.1-*bis*, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'art. 3 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, perseguendo la valorizzazione del personale comunale ed il riconoscimento del merito.
2. Le progressioni fra Aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti.
3. Alle procedure comparative possono partecipare i dipendenti in servizio di ruolo assunti dall'Ente locale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, destinatari del CCNL Funzioni locali, appartenenti alla categoria immediatamente inferiore a quella correlata al posto oggetto di selezione.

Art. 2

Rapporto con gli strumenti di programmazione e pianificazione operativa

1. Il Comune definisce il ricorso alla progressione verticale in correlazione agli strumenti di programmazione strategica, annuale e pluriennale, adottati ed a quelli di pianificazione operativa, con particolare riferimento al PIAO ed alla pianificazione delle attività formative. In particolare:
 - la pianificazione triennale del fabbisogno del personale potrà contenere la previsione del ricorso alle procedure selettive di cui al presente regolamento. I posti riservati alle progressioni verticali non potranno superare la percentuale del 50% del complesso delle assunzioni consentite dalle facoltà assunzionali. La percentuale è rapportata al complesso dei posti che l'Ente locale intende coprire mediante accesso dall'esterno e di cui viene prevista l'assunzione;
 - i percorsi formativi definiti dallo stesso Ente per accrescere le professionalità dei propri dipendenti terranno conto anche delle possibilità di accrescimento e sviluppo di carriera da attivarsi mediante progressioni verticali.

Art. 3

Parametri di selezione

1. Le procedure sono rivolte ai dipendenti appartenenti alla categoria immediatamente inferiore a quella correlata al profilo e al posto oggetto di selezione, con i seguenti requisiti:

- anzianità minima di 36 mesi nella categoria immediatamente inferiore;
- assenza di provvedimenti disciplinari nell'ultimo biennio antecedente il termine di scadenza per la presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di selezione;
- possesso dei requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno al posto oggetto di selezione.

2. La procedura selettiva comparativa è basata sui seguenti parametri:

- a) valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio;
- b) assenza di provvedimenti disciplinari;
- c) possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno;
- d) numero e tipologia degli incarichi rivestiti.

3. Ai fini della selezione comparativa ciascun candidato è valutato in 100esimi. A tale fine i parametri indicati nel precedente comma sono così declinati:

- a) media delle valutazioni conseguite dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, valutati antecedentemente al termine di scadenza per la presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di selezione, per le performance raggiunte in un posto di categoria immediatamente inferiore a quello oggetto della selezione. Il punteggio massimo attribuibile è pari a 35 punti.

La valutazione media così calcolata determina l'attribuzione dei seguenti punteggi:

| Valutazione performance | Punteggio |
|--------------------------------|--|
| Inferiore a 70 | 0 |
| Fra 70 e 81 | 18,00 |
| Fra 82 e 90 | 25,00 |
| Fra 91 e 95 | 30,00 |
| Maggiore di 95 | Determinato dal rapporto fra media valutazioni e 100, moltiplicato per 35. |

b) assenza di provvedimenti disciplinari ai sensi del vigente C.C.N.L. del Comparto Funzioni locali, nell'ultimo quinquennio dal termine di scadenza per la presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di selezione, punti 5;

c) il possesso di titoli, competenze professionali e titoli di studio ulteriori, rispetto a quelli previsti per l'accesso alla categoria, attinenti al profilo oggetto di selezione. Il punteggio massimo attribuibile è pari a 35 punti, secondo i seguenti criteri:

c.1) attività di formazione non obbligatorie, attinenti alla qualifica professionale/profilo, erogate direttamente dal Comune ovvero da agenzie formative, istituti di formazione pubblici o privati riconosciuti, concluse con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite, svolte nell'ultimo quinquennio, con attribuzione dei seguenti punteggi, fino ad un massimo di punti 10:

| Durata/ Punteggio attribuito | Posti cat. C | Posti cat. D |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | da 20 a 39 ore/ <i>punti 3</i> | da 20 a 39 ore/ <i>punti 2</i> |
| | da 40 a 59 ore/ <i>punti 7</i> | da 40 a 59 ore/ <i>punti 5</i> |
| | Da 60 ore ed oltre/ <i>punti 10</i> | da 59 a 79 ore/ <i>punti 7</i> |
| | --- | da 80 ore ed oltre/ <i>punti 10</i> |

Le attività formative prese in considerazione sono quelle effettuate anche nell'ambito del piano di formazione del personale riferiti al biennio precedente, i corsi svolti al di fuori del piano della formazione, approvato con il PIAO, saranno considerati solo se di durata pari o superiore a 3h e purché attinenti alle funzioni Istituzionali dell'Ente. Sono esclusi i corsi di formazione obbligatoria mentre non sono considerati i corsi necessari ed occorrenti all'iscrizione od al mantenimento dell'iscrizione ad albi professionali.

c.2) docenze, per almeno ___ mesi complessivi, riconosciute da altre PA, agenzie formative, istituti di formazione pubblici o privati riconosciuti, e pubblicazioni attinenti alla qualifica professionale/profilo: punti 1 per ogni titolo posseduto, fino ad un massimo di punti 5;

c.3) titoli di studio attinenti alla qualifica professionale/profilo, fino ad un massimo di punti 15:

| Titolo di studio/Punteg gio attribuito | Posti Area Istruttori | Posti Area Funzionari |
|---|------------------------------------|---|
| | laurea triennale/ <i>punti ...</i> | laurea specialistica (LS) o laurea magistrale (LM) o diploma di laurea (DL) del previgente ordinamento universitario*/ <i>punti ...</i> |

| | | |
|--|--|---|
| | laurea specialistica (LS) o laurea magistrale (LM) o diploma di laurea (DL) del previgente ordinamento universitario/ <i>punti</i> ... | dottorato di ricerca (DR), master universitario di 1° o 2° livello (D.M. 270/2004)/ <i>punti</i> ... |
| | dottorato di ricerca (DR), master universitario di 1° o 2° livello (D.M. 270/2004)/ <i>punti</i> ... | abilitazione e/o qualificazione all'esercizio professionale attinente alla qualifica professionale-profilo, seconda laurea specialistica (LS) o laurea magistrale (LM) o diploma di laurea (DL) del previgente ordinamento universitario / <i>punti</i> ... |
| | seconda laurea oltre a quella già sopra considerata, abilitazione e/o qualificazione all'esercizio professionale attinente/ <i>punti</i> ... | * Il titolo è valutabile qualora non sia condizione necessaria per l'accesso al posto |

c.4) competenze professionali maturate attraverso attività lavorative in enti/organizzazioni/aziende pubblici o privati in cui il candidato ha assunto posizioni od incarichi, attinenti alla qualifica professionale/profilo, di responsabilità e gestione autonoma di risorse finanziarie e di personale: punti 1 per ogni anno, fino ad un massimo di punti 5;

In alternativa, può essere considerato un riferimento alle “competenze professionali” tramite un colloquio valutativo condotto su casi pratici e/o situazioni di lavoro.

d) il numero e la tipologia di incarichi rivestiti, attinenti al profilo oggetto di selezione. Il punteggio massimo attribuibile è pari a 25 punti, secondo i seguenti criteri:

| Incarico/Punteggio attribuito | Posti cat. C | Posti cat. D |
|--------------------------------------|---|--|
| | Assegnatario di beni, Agente contabile/ <i>punti</i> ... | Economo/ <i>punti</i> ... |
| | Economo/ <i>punti</i> ... | Delega funzioni stato civile/ <i>punti</i> ... |
| | Partecipazione documentata in progetti regionali, nazionali, europei con altre PA/ <i>punti</i> 1 per ogni progetto, fino a max ... | RUP/ <i>punti</i> ... per ciascun incarico, fino a max ... |
| | Responsabile procedimento o entrata/ <i>punti</i> ... per ciascun procedimento, fino a max ... | Responsabile procedimento o entrata/ <i>punti</i> 1 per ciascun procedimento, fino a max ... |

| | | |
|--|--|--|
| | Delega funzioni stato civile/ <i>punti ...</i> | Responsabile P.O. – E.Q./ <i>punti ...</i> |
| | ... | ... |

Occorre comprendere il riferimento anche a:

- Incarichi di specifica responsabilità ex art. 84 CCNL 16.11.2022 ed indennità di funzione ex art. 97 CCNL 16.11.2022;
- Svolgimento temporaneo di mansioni superiori nel ruolo che da coprire o in altro ruolo affine nell'Ente (attestato da apposito provvedimento).

Art. 4

Graduatoria finale

1. La graduatoria finale è formata secondo l'ordine della votazione complessiva riportata da ciascun candidato con l'osservanza, a parità di punti, della preferenza per il candidato con maggiore anzianità di servizio, e a parità di anzianità di servizio il più giovane di età anagrafica.
2. Sono dichiarati vincitori, nei limiti dei posti complessivamente messi a selezione, i candidati utilmente collocati nelle graduatorie, (*eventuale*) purché abbiano raggiunto un punteggio almeno pari a .../centesimi.
3. La graduatoria e le nomine dei vincitori delle procedure di progressione verticale sono approvate con determinazione del responsabile/Dirigente del Servizio competente, e utilizzate esclusivamente nel limite dei posti messi a selezione.
4. I vincitori sono esonerati, previo consenso, dallo svolgimento del periodo di prova in conformità a quanto disposto dal C.C.N.L. del Comparto Funzioni locali vigente.

Art. 5

Rinvio

1. Per quanto non disciplinato nel presente regolamento si fa rinvio al vigente regolamento per la disciplina dei concorsi per le assunzioni di personale a tempo indeterminato dell'Ente.

ALLEGATO 2

REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA TRANSITORIA DELLE PROGRESSIONI VERTICALI TRA AREE

(Art. 13 commi 6-7-8 CCNL 16 novembre 2022)

1. Oggetto e ambito di applicazione

1. Il presente regolamento, in conformità a quanto disposto dall'art. 52, c. 1-bis, D.Lgs. n. 165/2001 e dall'art. 13, cc. 6-8, CCNL 16 novembre 2022, al fine di tener conto dell'esperienza e della professionalità maturate dai dipendenti effettivamente utilizzate dall'Amministrazione comunale, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale introdotto con il CCNL Funzioni locali 16 novembre 2022, disciplina le procedure comparative per la progressione tra le Aree riservate al personale di ruolo, anche a coloro che hanno un titolo di studio immediatamente inferiore a quello richiesto per l'accesso dall'esterno, ma sono in possesso di un numero maggiore di anni di esperienza.
2. Il numero dei posti per le procedure comparative in oggetto è individuato dalla Giunta Comunale nel Piano Integrato delle Attività e Organizzazione (PIAO) nell'apposita sottosezione 3.3 (Piano Triennale del Fabbisogno di personale).
3. Le norme contenute nel presente regolamento costituiscono fonte per la predisposizione degli avvisi di procedura valutativa di cui al successivo art. 6.
4. Le procedure valutative disciplinate dal presente regolamento possono essere attivate entro il 31 dicembre 2025, ovvero successiva scadenza eventualmente disposta dalla legge o dalla contrattazione collettiva.

2. Requisiti per la partecipazione alla procedura valutativa

1. I requisiti di cui i candidati devono essere in possesso, per ciascuno dei posti destinati alla progressione tra Aree, sono i seguenti:
 - a) Essere dipendente del Comune di ___ e a tempo indeterminato nell'Area immediatamente inferiore a quella oggetto di progressione di carriera, secondo la declinazione contrattuale collettiva del Comparto delle Funzioni locali, indipendentemente dalla posizione economica di partenza. Tale requisito deve sussistere non solo al momento dell'istanza, ma anche alla data di scadenza dell'avviso;
 - b) Avere un'anzianità di servizio nell'Area immediatamente inferiore a quella cui appartiene il posto oggetto della procedura di almeno tre anni (alla data di scadenza della domanda di partecipazione) con contratto di lavoro a tempo indeterminato. In tali annualità il candidato dovrà aver conseguito una valutazione positiva delle performance, intendendo per tale una valutazione superiore a punti ___ su 100
 - c) Possedere il titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno per l'Area. In alternativa al requisito del possesso del titolo di studio viene richiesta l'esperienza

professionale indicata, per ciascuna Area di inquadramento, nella Tabella C del CCNL Funzioni Locali 2019-2021.

d) Non aver riportato sanzioni disciplinari nei due anni che precedono l'indizione della procedura superiori al rimprovero scritto.

Alla procedura valutativa sono ammessi i dipendenti in servizio presso l'Ente in possesso dei requisiti indicati nella tabella allegata C di corrispondenza:

Tabella C
Tabella di corrispondenza

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

3. Procedura valutativa.

1. La procedura intende valutare per ciascun candidato:
 - a) l'esperienza maturata nell'Area di inquadramento di provenienza, anche a tempo determinato;
 - b) il titolo di studio posseduto;
 - c) le competenze professionali possedute nel Servizio di destinazione, anche con riferimento alla formazione acquisita nell'ambito lavorativo.
2. A ciascuno di tali elementi di valutazione viene attribuito un peso percentuale non inferiore al 20%

3. Il punteggio massimo complessivo dato dalla somma delle valutazioni di cui ai punti a), b), e c) e d) precedenti è pari a 100 punti.

4. I punteggi sono assegnati secondo la seguente tabella:

| A – Esperienza | B – Titolo di Studio | C1 – Formazione acquisita nell’ambito lavorativo | C2 – Competenze professionali |
|--|---|--|--|
| Max 25 punti | Max 20 punti | Max 15 punti | Max 40 punti |
| Esperienza maturata nell’area di inquadramento di provenienza: 0,2 punti per ogni mese fino ad un massimo di 30 punti | <i>(non si conta il titolo inferiore a quello richiesto dall’esterno)</i> - diploma di scuola secondaria di secondo grado: punti 5 - laurea triennale/diploma universitario: punti 4 - laurea specialistica o magistrale: punti 8 - laurea magistrale a ciclo unico o diploma di laurea vecchio ordinamento: punti 12 - specializzazioni post laurea: punti 3 - master post laurea: punti 3 | Attività formative attinenti alle funzioni Istituzionali dell’Ente: 0.5 punti per ogni corso di formazione di durata superiore alle 4 ore, con attestato; 3 punti per ogni corso con attestazione del superamento di esame finale <i>[valutare inserimento programma formativo Syllabus o similari]</i> | Valutazione delle competenze acquisite nei contesti lavorativi di provenienza, tra le quali competenze certificate e incarichi rivestiti, fino al massimo di 40 punti (vedi dettaglio) |

C2 – Competenze professionali max. 40 punti – [esempio dettaglio]

| Tipologia | Descrizione | Punteggio |
|-----------------------------------|---|--|
| <u>Conoscenze informatiche</u> | Competenze riconosciute con certificazione (ECDL/ICDL, Pektit expert, EIPASS) | da 2 a 5 punti per modulo, in relazione al profilo ricercato |
| <u>Competenze Linguistiche</u> | Corsi di lingua straniera di durata non inferiore a 20 ore con superamento esame finale e valutazione | da 1 a 4 punti per corso per un massimo di 2 corsi, in relazione al profilo ricercato |
| <u>Valutazione individuale</u> | Valutazione media individuale degli ultimi 4 anni, se prestati presso l’Ente | massimo 8 punti <i>[definire griglia in relazione al sistema di valutazione della performance in vigore]</i> |
| <u>Abilitazioni professionali</u> | Abilitazioni professionali, attinenti alle attività oggetto di selezione | 2 punti per abilitazione |
| <u>Competenze lavorative</u> | Competenze acquisite nel contesto dell’area professionale di provenienza, attinenti alle attività oggetto di selezione: - Attribuzione formale di mansioni superiori | massimo 30 punti <i>[definire griglia]</i> |

| | | |
|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Incarichi di responsabilità rivestiti nell'Ente nel corso dell'esperienza lavorativa - Incarichi di P.O. – E.Q rivestiti; - Docenze - Pubblicazioni <p>Ad integrazione può essere utilmente considerato un colloquio valutativo condotto su casi pratici e/o situazioni di lavoro al quale riservare max 10 punti.</p> | |
|--|---|--|

[EVENTUALE]

5. La procedura valutativa descritta al presente articolo avrà esito positivo solo in caso di valutazione minima pari a 60 punti su 100.

4. Commissione valutatrice

1. La valutazione dei candidati è effettuata da una Commissione formata dal Segretario Comunale e da altri due componenti, nominati dal Responsabile dell'Ufficio Personale, in conformità a quanto dalla vigente disciplina sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e dalle norme sul reclutamento del personale.

2. La Commissione è composta da tecnici esperti nell'ambito delle competenze tecnico professionali e comportamentali, con riferimento al ruolo che dovrà essere ricoperto, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, ed eventualmente da uno psicologo del lavoro. Nel rispetto di tali principi, esse, in particolare, sono così composte:

- PRESIDENTE: Segretario Generale o suo delegato
- MEMBRI: due membri esperti nell'ambito delle competenze tecnico professionali e attitudinali, con riferimento anche al ruolo che dovrà essere ricoperto, con inquadramento nel pubblico impiego non inferiore a quella del posto messo a selezione.

3. Per le situazioni di incompatibilità, ordine dei lavori e modalità di assunzione delle decisioni della Commissione esaminatrice si rimanda al Regolamento delle procedure di accesso all'impiego

5. Avviso della procedura valutativa

1. Ogni ulteriore disposizione di dettaglio relativa alla procedura valutativa e alle comunicazioni rivolte ai candidati sarà contenuta nell'apposito avviso approvato con determinazione del Responsabile dell'Ufficio Personale.

2. L'Avviso viene pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente e all'albo pretorio per 15 giorni consecutivi. Tale pubblicazione assolve integralmente alle esigenze di pubblicità della procedura. L'Avviso viene, altresì, divulgato e portato a conoscenza dei dipendenti tramite i canali istituzionali. Il termine per la presentazione delle domande, indicato

nell'Avviso, viene previsto al quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione dello stesso.

3. L'Amministrazione può riservarsi, per motivate esigenze e con apposito provvedimento, di modificare, prorogare i termini o revocare l'avviso di selezione.

4. L'Ufficio Personale, dopo il termine di ricezione delle domande di partecipazione alla procedura, provvede all'istruttoria delle domande di partecipazione presentate dai dipendenti disponendo l'ammissione o l'esclusione dalla procedura. La procedura si considera valida anche nel caso di presentazione di una sola candidatura.

6. Svolgimento dei lavori

1. Nella sua prima seduta la Commissione si insedia e riceve, tramite il proprio Segretario, la relazione relativa alle domande di ammissione dei concorrenti con le allegate domande.

2. La Commissione valuta il curriculum professionale presentato dal candidato formulando un giudizio sintetico sulla complessiva attività culturale e professionale svolta. Nel caso di non attinenza del curriculum rispetto al ruolo da ricoprire stesso nel senso predetto, la Commissione ne dà atto e non attribuisce alcun punteggio.

3. Qualora previsto dall'avviso di selezione, la Commissione potrà prevedere un colloquio orale, con un preavviso di almeno cinque giorni, esclusivamente diretto ad approfondire le competenze dei candidati necessarie a ricoprire il ruolo oggetto della selezione.

7. Graduatoria

1. La graduatoria di merito dei candidati è formata secondo la votazione complessiva riportata da ciascun candidato, sommando i punteggi riportati nella valutazione dei criteri di cui al precedente articolo 3.

2. In caso di parità di punteggio tra due o più dipendenti, si applicheranno, nell'ordine, i seguenti criteri di precedenza:

- Maggiore punteggio riferito al criterio sub C2
- Maggiore punteggio riferito al criterio sub C1
- Minore età anagrafica.

3. Le graduatorie hanno valore solo per la procedura valutativa di riferimento e sono utilizzate esclusivamente per i posti messi a selezione senza possibilità alcuna di ulteriore scorrimento, con esclusione dell'eventuale rinuncia del vincitore.

4. Gli esiti della procedura, ivi compresa la graduatoria di merito finale, vengono enunciati in un apposito verbale della Commissione, approvato con determinazione del Responsabile dell'Ufficio Personale

8. Rinvio ed entrata in vigore

1. Per quanto non espressamente previsto nel presente regolamento, si rinvia alla vigente disciplina dell'ordinamento degli uffici e servizi e alle norme sul reclutamento del personale di questo ente, in quanto applicabili e compatibili.
2. Il presente regolamento entra in vigore con l'esecutività della deliberazione di Giunta comunale che lo approva.

NOTA DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA – Ufficio per l'organizzazione e il lavoro pubblico – prot. 115048/2022 del 10/07/2022

Oggetto: Richiesta di parere in materia di applicazione dell'istituto della progressione verticale al personale dipendente del comune di Lecce (art.52, comma 1-bis, D.lgs.165/2001).

Si fa riferimento alla nota in epigrafe con cui il Ministero dell'interno ha trasmesso, per il seguito di competenza, la richiesta di parere di codesto ente – e la successiva nota integrativa - in merito alle tipologie di assunzioni che possono essere ricomprese nel calcolo della riserva prevista dall'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In particolare si chiede se le assunzioni mediante procedura di stabilizzazione ex articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e quella mediante mobilità ex articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001 siano rilevanti al fine di determinare la quota destinata alle progressioni verticali.

Preliminarmente si osserva che il richiamato articolo 52, comma 1-bis, nel prevedere che le progressioni verticali a vantaggio del personale già in servizio avvengano tramite procedura comparativa, fa specificatamente salva “una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinate all'accesso dall'esterno”.

Ne consegue che, una volta determinato in base a tale percentuale il numero delle posizioni disponibili a tal fine, esse saranno accessibili solo e soltanto dall'esterno e, quindi, intangibili rispetto a qualsiasi altra procedura a carattere riservato, quantunque volta alla valorizzazione del personale già in servizio presso l'ente, come è il caso delle stabilizzazioni ex articolo 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 75/2001.

Né depone in senso contrario il fatto che solo nel comma 2 e non nel comma 1 dell'articolo 20 suddetto sia richiamato la “garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno”, posto che la specificazione operata dalla norma è collegata alla previsione della necessità di bandire procedure concorsuali riservate. Necessità che - stanti i criteri previsti - non si pone nel comma 1 rendendo oltremodo bastevole il rinvio alla coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'art 6 comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 elaborato tenendo conto delle linee di indirizzo in materia (cfr. D.M. 8 maggio 2018) in cui è elemento fondamentale il rispetto del regime delle assunzioni.

Lo stesso dicasi per la mobilità di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001, che palesemente non costituisce accesso dall'esterno in senso proprio, trattandosi di un procedimento diretto ad acquisire mediante cessione di contratto una professionalità già dipendente di una pubblica amministrazione e, quindi, “interna” all'apparato pubblico inteso in senso lato e contrapposto al mercato del lavoro esterno.

In altri termini, stante quanto sopra e in relazione al caso specifico prospettato, una volta individuato il cinquanta per cento da destinare all'esterno nei termini suddetti, l'ente potrà eventualmente decidere di coprire il fabbisogno di personale per il restante cinquanta per cento per cento facendo ricorso a progressioni verticali, stabilizzazioni o mobilità.

NOTA DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA – Ufficio per l'organizzazione e il lavoro pubblico – prot. 39853 del 15/5/2022

Al Comune di

Rif.: Vs. nota prot. 6504 del 14/03/2022 (Prot. DFP-0022773-A del 15/03/2022)

Oggetto: Richiesta di parere sulla corretta interpretazione della normativa in materia di Progressioni fra le Aree del personale dipendente (art. 52 comma 1-bis del d. lgs. 165/2001).

Si fa riferimento alla nota in epigrafe con la quale codesto Comune ha richiesto un chiarimento sulla corretta interpretazione della normativa che disciplina le progressioni fra le Aree del personale dipendente, alla luce delle modifiche apportate al comma 1-bis dell'articolo 52 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, da leggersi in combinato disposto con il comma 15 dell'art. 22 del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

Si chiede, in particolare, di voler chiarire

- la fonte normativa vigente per la disciplina delle progressioni di carriera dei dipendenti, specificando se il Comune può fare immediata applicazione della nuova previsione del comma 1-bis dell'art. 52 del D.lgs. 165/2001, riservando fino ai 50% delle posizioni disponibili oggetto del piano triennale dei fabbisogni di personale a dipendenti interni in possesso di titoli professionali, formativi e di esperienza declinati in atti organizzativi generali, adottati in coerenza con la realtà organizzativa e i potenziali fabbisogni di personale;

- in caso di immediata applicabilità del novellato comma 1-bis dell'art.52 richiamato pur in assenza del nuovo ordinamento professionale, come vada determinata la percentuale massima del 50% dei posti da coprire (se con riferimento a ciascuna categoria oppure avendo a parametro il totale delle posizioni da assumere in base al piano triennale dei fabbisogni di personale).

Poiché il quesito posto investe l'applicazione di istituti di recente introduzione con il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, si ritiene opportuno svolgere preliminarmente alcune considerazioni di carattere generale utili a delineare soluzioni aderenti allo scopo perseguito dal legislatore con la novella del comma 1-bis dell'art. 52 richiamata.

Nel quadro degli interventi in materia di pubblico impiego definiti dal decreto-legge richiamato, la norma in esame concorre con le altre misure ivi previste ad assicurare il rafforzamento della capacità funzionale delle pubbliche amministrazioni, non solo per l'attuazione del PNRR ma in termini complessivi di sistema, delineando una disciplina idonea a valorizzare le professionalità interne alla pubblica amministrazione, senza rinunciare al rigore che necessariamente deve connotare uno sviluppo di carriera.

Analoga volontà era quella manifestata dal legislatore nel citato decreto del 2017, in particolare con il comma 15 dell'art. 22 che prevede, come è noto, la possibilità per le pubbliche amministrazioni di attivare procedure selettive per la progressione tra le Aree per un numero di posti non superiore al 30% (originariamente il 20%) di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria, per il triennio 2020-2022, slittato in avanti per effetto delle proroghe nel tempo succedutesi.

Tale norma, tuttora vigente, permette dunque alle amministrazioni, attraverso una disciplina transitoria che si era innestata su un quadro normativo a regime in base al quale le progressioni di carriera dovevano svolgersi anche per i dipendenti già in servizio attraverso le procedure concorsuali, di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni attivando - pur sempre nell'ambito della quota massima delle posizioni disponibili per le nuove assunzioni non oggetto di

adeguata copertura dall'esterno ai sensi dell'art 52 del medesimo decreto - una procedura selettiva strutturata con "prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti", oltre alla considerazione di "titoli rilevanti" quali "la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni di attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive".

La previsione a regime ora contenuta nel riformulato art. 52 prefigura una procedura comparativa basata sui parametri di seguito riportati:

- valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio;
- assenza di provvedimenti disciplinari;
- possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studi o ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno;
- numero e tipologia degli incarichi rivestiti.

In merito al primo punto, dunque, la convivenza cronologica fino alla fine del 2022 delle due previsioni normative sopra richiamate, ai fini della valorizzazione del personale interno, lascia intendere che il legislatore abbia voluto rimettere alle amministrazioni la possibilità di scegliere tra l'attivazione di una procedura comparativa ordinaria, basata sui parametri sopra ricordati, e una procedura selettiva in cui siano previste anche delle "prove".

L'amministrazione, peraltro, sempre in via transitoria non oltre l'anno 2022, potrebbe anche decidere, in base a proprie valutazioni, di attivare entrambe le procedure, ferma restando la quota massima di progressioni possibili come definita dal terzo periodo del comma 1-bis dell'art. 52 in esame; in questo caso, l'amministrazione potrà attivare sia una procedura selettiva per non oltre il 30% dei posti disponibili per nuove assunzioni sia una procedura comparativa per un numero di posti tale che le due procedure cumulativamente non superino il limite massimo del 50% delle posizioni disponibili.

Il rinvio contenuto nell'articolo in commento alla contrattazione collettiva per il periodo 2019-2021, non ancora definita in un accordo per il comparto delle Funzioni locali, non appare di impedimento allo svolgimento delle progressioni nelle more della stipula del rinnovo contrattuale. Si segnala, tuttavia, che il CCNL per le Funzioni centrali sottoscritto il 9 maggio u.s. ha previsto delle clausole transitorie per lo svolgimento di progressioni verticali in una modalità per così dire "semplificata". È rimesso, pertanto, alla valutazione di codesto ente l'apprezzamento circa l'opportunità di procedere ai sensi dell'art. 52 comma 1-bis oppure di attendere il testo del nuovo CCNL con le eventuali pattuizioni in materia.

Quanto al secondo punto, risolto positivamente il dubbio circa l'applicabilità della norma, si rammenta che la struttura della programmazione dei fabbisogni richiede l'indicazione di dettaglio delle modalità di copertura (concorso, mobilità, progressione verticale ecc.) per ciascuna area/categoria e, pertanto, la riserva pari ad almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno è da intendersi applicabile a ciascuna area o categoria. Diversamente interpretando, verrebbero a determinarsi effetti potenzialmente distorsivi contrari ai principi ordinamentali, ribaditi anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, di equilibrato accesso dall'esterno, potendo ad esempio l'amministrazione decidere di utilizzare il 50 per cento dei posti per le progressioni verticali tutti per le categorie più elevate e ammettendo il 50 per cento delle assunzioni mediante concorso solo per le categorie più basse.

A ulteriore rafforzamento di tale lettura sistematica, si richiama la formulazione del comma 15 dell'articolo 22 del richiamato d.lgs. n. 75/2017, che esplicita tale indicazione.