

Le progressioni verticali “straordinarie” o in deroga ex articolo 13 del CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022

di Giuseppe Fiorillo - Segretario Comunale. Autore di pubblicazioni in materia di contabilità armonizzata potenziata degli Enti locali e di gestione delle risorse umane e Clemente Lombardi - Segretario Comunale. Autore di pubblicazioni in materie di interesse degli Enti locali e di gestione delle risorse umane

In un precedente articolo, pubblicato sul n. 8/9-2023 di questa Rivista, abbiamo trattato le progressioni economiche all'interno delle aree e le progressioni tra le aree con le relative procedure: ordinaria (a regime) e transitoria, ossia quella applicabile nel periodo dal 1° aprile 2023 al 31 dicembre 2025. In questo scritto vengono approfondite le progressioni “straordinarie” o in deroga, regolate dall'articolo 13 del CCNL 2019-2021. Il limite temporale di applicazione, rende, infatti, la tematica di particolare attualità sia per i dipendenti che aspirano alla progressione verticale, istituto bloccato ormai dal 2009 a causa dei limiti dettati dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. Legge Brunetta), consistenti nel consentire le procedure verticali esclusivamente per concorso pubblico con riserva del 50% al personale interno, che per i dirigenti/responsabili e amministratori locali chiamati ad applicare correttamente le regole che disciplinano la procedura.

Il nuovo ordinamento professionale - Cenzo

Una delle novità più rilevanti del CCNL del 16 novembre 2022, relativo al personale del comparto Funzioni Locali, triennio 2019-2021, è costituita dal nuovo Ordinamento Professionale che scaturisce dal recepimento di una normativa primaria.

L'art. 52, comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 3, comma 1, D.L. n. 80/2021 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 6 agosto 2021, n. 113, prevede, infatti, che i dipendenti pubblici siano inquadrati in **almeno tre distinte aree funzionali** con possibilità sia di progressione all'interno dell'area che di accesso ad aree superiori.

Detta normativa ha, inoltre previsto l'introduzione di un'ulteriore **area funzionale**, destinata all'inquadramento del personale di **Elevata Qualificazione**, demandando alla contrattazione collettiva l'istituzione della stessa.

Rispetto alle oramai **superate quattro categorie**, il nuovo sistema di classificazione è, quindi, articolato in **quattro aree** che corrispondono a quattro differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali denominate, rispettivamente:

- Area degli Operatori (ex Categoria A);
- Area degli Operatori esperti (ex Categorie B e B3);
- Area degli Istruttori (ex Categoria C);
- Area dei Funzionari e di Elevata Qualificazione (ex Categoria D).

Per ciascuna di essa viene prevista un'unica posizione di accesso dall'esterno, eliminando le fasce economiche al loro interno così come previsto in precedenza per le categorie.

Al personale inquadrato nell'area dei **Funzionari e di Elevata Qualificazione** possono essere conferiti di seguito denominati, per brevità, incarichi di “EQ” (ex incarichi di Posizioni Organizzative).

Le Aree corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie all'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative con equivalenza e fungibilità di mansioni ed esigibilità delle stesse in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro; esse sono individuate mediante le declaratorie definite nell'allegato A che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna di esse.

È utile ricordare che per effetto dell'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001, il lavoratore è tenuto a svolgere le mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti ricomprese nell'area di inquadramento, fatte salve quelle per il cui espletamento siano richieste specifiche abilitazioni professionali indispensabili per lo svolgimento del ruolo.

I profili professionali descrivono, quindi, il contenuto professionale delle attribuzioni proprie dell'area e, una volta identificati in relazione al proprio modello organizzativo, sono collocati nelle corrispondenti aree nel rispetto delle relative declaratorie, di cui all'allegato A al CCNL 2019-2021.

Occorre osservare che la classificazione articolata in quattro aree favorisce una maggiore flessibilità di impiego del personale, con l'area che viene a qualificarsi come elemento di raccordo logico-funzionale di più mansioni assimilabili per la natura dei contenuti, tenuto conto dei livelli di responsabilità e di capacità professionale richiesti per espletarle.

I requisiti di accesso per ciascuna di queste aree vengono individuati mediante le declaratorie del contratto, all'interno delle quali sono indicati a titolo esemplificativo alcuni **profili professionali** (non esaustivi e soggetti a modifica/ampliamento da parte dell'Ente in relazione alle sue esigenze e/o peculiarità, previo confronto con le OO.SS.) che descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni proprie dell'area.

Per i neoassunti, l'accesso al nuovo ordinamento è regolato in base al livello di istruzione posseduto, mentre per il personale già in servizio il passaggio dal vecchio al nuovo inquadramento avviene, invece, automaticamente secondo la tabella B, allegata al CCNL, di trasposizione automatica nel sistema di classificazione.

Le progressioni verticali "straordinarie" o in deroga tra le aree

I commi 6, 7 e 8 dell'art. 13 del CCNL 2019-2021 disciplinano le **progressioni verticali** straordinarie, dette pure "**transitorie**" che potranno essere utilizzate entro il termine del **31 dicembre 2025** per valorizzare

l'esperienza e le professionalità maturate negli anni ed attuate mediante procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella allegata tabella C di corrispondenza.

Essendo la norma contrattuale di prima applicazione sembra, a parere degli scriventi, che la sua formulazione escluda la possibilità di far **coesistere entrambe le procedure** che vanno, quindi, poste in essere in sequenza; quelle a regime, di cui all'art. 15 del CCNL c.d. **ordinarie** decorreranno, pertanto, dal **1° gennaio 2026**.

Tale interpretazione è suffragata dall'orientamento applicativo **ARAN CFC80 del 29 settembre 2022**, redatto di concerto con il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Ragioneria Generale dello Stato, in risposta ad uno specifico quesito riguardante il contratto Funzioni Centrali.

Secondo l'Aran, e non sembrano sussistere validi motivi per ritenere l'orientamento non estensibile per analogia al CCNL Funzioni Locali: "*In base all'art. 18, comma 6, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e comunque entro il termine del 31 dicembre 2024, la **progressione tra le aree**, ad esclusione di quella verso l'area EP, **ha luogo con le procedure disciplinate dai commi 6, 7 e 8 dell'art. 18**. Si ritiene che tale formulazione escluda la possibilità di far coesistere entrambe le procedure (procedura transitoria ex art. 18 e procedura a regime ex art. 17). Resta, in ogni caso, ferma la possibilità di effettuare progressioni verticali verso EP anche durante il periodo di prima applicazione, ma applicando le regole ordinarie (art. 17 CCNL 9 maggio 2022 e art. 52, comma 1-bis, D.Lgs. n. 165/2001). Si ricorda, in proposito, che la previsione contrattuale di cui al citato art. 17 è meramente ricognitiva di quanto previsto dalla Legge (art. 52, comma 1-bis, come modificato dall'art. 3, comma 1 del D.L. n. 80/2021), vista la preclusione in materia del CCNL".*

In merito è anche utile osservare che la procedura straordinaria è disciplinata mediante la previsione nel CCNL di **una disposizione c.d. transitoria** destinata a regolare il passaggio da una normativa all'altra, con una applicabilità che è, quindi, limitata nel tempo essendo previsto *ab origine* un termine iniziale e finale di efficacia. Pertanto, una diversa interpretazione, vale a dire l'applicazione congiunta sia della procedura in deroga che a regime, eluderebbe, ad avviso di chi scrive, l'intento delle parti contraenti che con la disposizione transitoria hanno inteso creare una corsia preferenziale nel percorso di riqualificazione professionale dei dipendenti che, seppur

in possesso del requisito del periodo di permanenza nell'area, risultano sprovvisti del corrispondente titolo di studio per l'accesso dall'esterno.

È necessario precisare che le progressioni verticali straordinarie, dette anche “**speciali**”, possono essere effettuate entro il tetto dello 0,55% del monte salari 2018 anche se non sono bilanciate da assunzioni dall'esterno.

Si rende, di conseguenza, opportuno che le Pubbliche Amministrazioni valutino le modalità di utilizzazione di queste disposizioni con la giusta ponderazione. Non è superfluo, infatti, osservare che si offrono considerevoli percorsi di crescita e sviluppo professionale ai dipendenti pubblici che, però, espone al rischio che si dia corso a promozioni generalizzate implicanti la violazione dei vincoli imposti dall'art. 97 Cost. che, come è ben noto, privilegia il pubblico concorso per l'accesso nella Pubblica Amministrazione.

È bene, anche, evidenziare che le progressioni tra le aree, o di carriera, riguardano il passaggio all'area **immediatamente superiore**, e che il **doppio salto non è ammesso**.

Si tratta di un percorso di sviluppo professionale, riservato ai dipendenti dell'Amministrazione, che prevede il **passaggio da un'area all'altra**, che si realizza mediante procedure di **selezione interna** (esempio, i dipendenti appartenenti all'area degli Istruttori potranno accedere all'area dei Funzionari e di Elevata Qualificazione).

Tali progressioni operano solo su **posti vacanti** nella dotazione organica, con la previsione di quella determinata area e profilo da coprire mediante **progressione verticale**, e richiedono che la fonte di finanziamento della maggiore spesa sia prevista nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno del personale assicurando, comunque in misura adeguata **l'accesso dall'esterno**.

Viene, quindi, a realizzarsi l'inversione della logica del precedente sistema secondo il quale tutti i posti dovevano essere coperti con concorso pubblico e ai concorrenti interni si riconoscevano alcuni privilegi in termini di titoli di accesso.

È utile, inoltre, rilevare che il rispetto del 50% va riferito al singolo anno e che, in passato, gli Enti, pur avendo inserito nei loro documenti di programmazione le assunzioni dall'esterno in percentuali correlate alle rispettive progressioni verticali, si sono poi sottratti a tale impegno esponendo l'Amministrazione a responsabilità amministrativo-contabile per aver disatteso le legittime aspettative degli aspiranti all'accesso dall'esterno. Per garantire il rispetto della regola del 50% di assunzioni esterne nel singolo anno,

sarebbe, ad avviso di chi scrive, opportuno che gli enti, nel rispetto del principio di correttezza e di imparzialità dell'azione amministrativa, procedano prima con le assunzioni dall'esterno.

Per effetto del comma 1-bis dell'art. 52, D.Lgs. n. 165/2001, la progressione tra le aree avviene tramite procedura comparativa basata su elementi di valutazione che valorizzino l'esperienza e competenze professionali del dipendente (esempio, esperienza maturata nell'area di provenienza, titolo di studio, competenze professionali quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate, le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali).

In quest'ottica assume rilievo la valorizzazione del **“merito” e della “selezione” mediante il riconoscimento dell'impegno, della professionalità e dei risultati conseguiti** con l'intento di attuare la riqualificazione del personale interno rimettendo ai singoli Enti l'autonomia della scelta tra professionalità interne e ricorso al mercato del lavoro. Il tutto soggiace al rispetto del tetto delle risorse destinate alle assunzioni di personale.

In caso di passaggio all'area immediatamente superiore, il dipendente è esonerato dal periodo di prova e, nel rispetto della disciplina vigente, conserva le giornate di ferie maturate e non fruita e preserva, inoltre la retribuzione individuale di anzianità (RIA) che, conseguentemente, non confluisce nel Fondo risorse decentrate.

Al dipendente viene attribuito il tabellare iniziale per la nuova area. Qualora il trattamento economico in godimento acquisito per effetto della progressione economica, risulti superiore al predetto trattamento tabellare iniziale, il dipendente conserva a titolo di assegno personale, a valere sul Fondo risorse decentrate, la differenza assorbibile nelle successive progressioni economiche all'interno della stessa area.

I principi ai quali ci si deve uniformare per dette progressioni verticali possono essere così sintetizzati:

- a) *previsione nel regolamento degli uffici e dei servizi;*
- b) *rispetto dei principi di cui all'art. 35, D.Lgs. n. 165/2001;*
- c) *adeguata pubblicità della selezione;*
- d) *modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità;*
- e) *economicità e celerità delle procedure, anche automatizzate;*
- f) *adozione di criteri trasparenti e idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;*

g) *partecipazione del personale interno anche prescindendo dai titoli di studio previsti per l'accesso dall'esterno, ecc.*

Nelle progressioni verticali riservate al personale interno non esiste alcun diritto degli “**idonei non vincitori**” allo scorrimento della graduatoria (TAR Lazio, Roma - Sezione Seconda Stralcio, sentenza n. 499/2023 pubblicata in data 12 gennaio 2023).

Per i giudici amministrativi in materia di accesso al pubblico impiego il principio della preferenza per lo scorrimento della graduatoria non può applicarsi al caso in cui la graduatoria degli idonei non sia stata approvata all'esito del concorso pubblico, ma di una selezione interna, in quanto la disomogeneità tra i due termini di comparazione (progressione verticale in base a procedura interna e pubblico concorso) non permette di derogare alla regola del concorso pubblico così impedendo il ricorso alla facoltà di scorrimento.

Occorre, inoltre, tenere presente che la competenza a decidere su eventuali controversie in materia di procedure di progressioni verticali spetta al Giudice Amministrativo in quanto in tali procedure si configura una “**assunzione**” e, di conseguenza, sottratte al Giudice Ordinario; per le vertenze inerenti le **progressioni economiche** la competenza è attribuita al Giudice del Lavoro.

Coordinamento del comma 1-bis dell'art. 52 del D.Lgs n. 165/2001 con l'art. 24 del D.Lgs. n. 150/2009

Con la **riforma del 2009**, avvenuta con l'art. 24, D. Lgs. n. 150/2009, viene **imposto** alle Amministrazioni di coprire, a decorrere dal **1° gennaio 2010**, i posti disponibili nella dotazione organica mediante **concorsi pubblici, con riserva** non superiore al **50%** a favore del **personale interno**, derogando alla norma generale dettata dall'art. 52, comma 1-bis, D.Lgs. n. 165/2001 (comma inserito dall'art. 62, comma 1, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha sostituito il comma 1 con i commi 1, 1-bis e 1-ter) con abrogazione implicita dell'art. 91, comma 3, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nel quale si prevede che “*gli Enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'Ente*”.

La *ratio* sottesa era quella di **sbloccare** risorse umane valide e preparate, in precedenza congelate nel sistema delle aree stagne, attraverso uno strumento premiale consistente nell'obbligatoria attribuzione di

una **quota di riserva** nelle procedure concorsuali pubbliche bandite a far data dal 1° gennaio 2010.

In questo periodo vigeva la regola della **procedura concorsuale** per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera, affermata dall'art. 2, comma 1, lett. g), Legge n. 15/2009 con **riserva del 50%** dei posti dall'esterno e il rimanente **50%** destinati, **facoltativamente**, ai dipendenti dell'area inferiore, a prescindere dalla posizione economica di provenienza, anche in deroga ai titoli di studio previsti per l'accesso dall'esterno, eccezion fatta per quelli abilitativi previsti da norme di legge, a condizione che il partecipante fosse in possesso di una certa anzianità di servizio (esperienza professionale maturata), anche in rapporto alle specificità professionali che contrassegnano le aree cui si riferiscono le progressioni di carriera.

Attualmente la **regola** si applica al **contrario**: la riserva è prevista in favore di soggetti esterni che, ancorché meritevoli, non accedrebbero mai alle aree più elevate dell'Amministrazione ove questa utilizzasse, per l'accesso alle medesime, il solo strumento delle progressioni di personale interno tramite procedure comparative (in tal senso, TAR Sicilia, Palermo, sentenza n. 2406/2023).

Infatti, **la versione del nuovo comma 1-bis dell'art. 52, D.Lgs. n. 165/2001**, sostituito dall'art. 3, comma 1, D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113, modificato poi dall'art. 1-bis, comma 1, lett. d), D.L. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2023, n. 74, **non contempla la previsione della riserva di posti per il personale interno**.

La predetta normativa impone, quindi, alle pubbliche Amministrazioni l'obbligo di prevedere una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, e i dipendenti interessati alla progressione non possono pretendere dall'Amministrazione di appartenenza che questa provveda a destinare in loro favore una quota di posti “**riservata**” dei concorsi pubblici banditi, ai quali comunque possono partecipare come candidati esterni.

A conferma di quanto asserto, per i giudici amministrativi siciliani una riserva di posti costituirebbe un illegittimo privilegio per il personale interno che in tal modo avrebbe a disposizione due opzioni per accedere alle qualifiche più elevate dell'Amministrazione di appartenenza, censurabile dal giudice amministrativo per **violazione di legge**.

A questo punto si pone un problema riguardo la **legittima** applicazione della normativa che regola la

materia dal momento che l'art. 24, D.Lgs. n. 150/2009 non risulta **espressamente abrogato** dall'art. 1-bis, comma 52, D.Lgs. n. 165/2001, che trova quindi ancora applicazione a condizione che venga conformemente interpretato con la Legge successiva (comma 1-bis dell'art. 52, D.Lgs. n. 165/2001), considerato che il divieto riguarda l'applicabilità della norma e non l'uso del dichiarato.

La risoluzione **dell'antinomia** viene effettuata applicando il principio *lex posterior derogat priori*, a tenore del quale la legge successiva abroga la norma precedente ma non le prescrizioni in essa contenute.

In questo caso si parla di **abrogazione implicita, o tacita**, che incide non su norme ma su disposizioni (cioè non su proposizioni, ma su enunciati), qualificabile abrogazione "*interpretativa*" poiché dipende, in tal modo, dall'interpretazione data dall'operatore (esempio, esperti in gestione del personale, dirigenti/responsabili delle risorse umane, giudice che si pronuncia su un caso concreto, ecc.), con il fondato rischio di approdare a interpretazioni diverse a seconda del soggetto volta per volta chiamato ad applicare la normativa.

Nonostante la Circolare della Presidenza della Camera, della Presidenza del Senato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 1986 (G.U., Serie Generale, 29 maggio 1986, n. 123 - Supplemento Ordinario n. 40) abbia "**scoraggiato**" il ricorso all'abrogazione implicita e "**raccomandato**" che ogni atto legislativo contenga una disposizione che indichi espressamente le disposizioni abrogate in quanto incompatibili con la nuova disciplina recata, la procedura utilizzata dal legislatore "*in drafting*", noncurante dell'indicazione, ha introdotto il comma 1-bis nell'art. 52, D.Lgs. n. 165/2001, che ingenera incertezze interpretative sul piano logico-sistematico.

Tuttavia, l'abrogazione *in parte qua* dell'art. 24, D.Lgs. n. 150/2009 comporta, a sommoso parere, il divieto per le pubbliche Amministrazioni di una riserva di posti in favore del personale interno.

Il finanziamento delle procedure transitorie

Come si calcola lo 0,55% del monte salari 2018?

Le progressioni verticali effettuate con la procedura transitoria sono finanziate dalle risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612, Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di bilancio 2022) in misura non superiore allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018, oltretutto essere finanziate anche dalla capacità assunzionale: quelle effettuate con la procedura a regime

sono invece finanziate solamente dalle facoltà assunzionali.

Per l'Aran (orientamento applicativo CFC_81 del 29 settembre 2022, rilasciato per il CCNL "Funzioni Centrali" che contiene analoga previsione) "*le progressioni verticali effettuate con la procedura transitoria sono finanziate dalle risorse determinate ai sensi dell'art. 1 comma 612 della Legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (Legge di bilancio 2022) in misura non superiore allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018 oltretutto dalle facoltà assunzionali; quelle effettuate con la procedura a regime sono invece finanziate solo dalle facoltà assunzionali. Si ricorda che l'utilizzo delle facoltà assunzionali per le progressioni verticali, sia per le procedure a regime che per le procedure effettuate durante la fase transitoria, è possibile nella misura massima del 50% del fabbisogno. Le risorse di cui dell'art. 1 comma 612 della Legge n. 234 del 30 dicembre 2021, in quanto risorse attribuite alla contrattazione collettiva il cui utilizzo è limitato alla sola fase transitoria di prima applicazione del nuovo sistema di classificazione ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del D.Lgs. n. 165/2001, possono invece essere destinate integralmente alle progressioni verticali*". Con parere **CFL_207**, reso in data 20 marzo 2023, condiviso con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'**Agenzia** ha chiarito che "*il consumo di budget nel caso di progressione tra le aree di cui all'art. 13, comma 6 del CCNL 16 novembre 2022 da imputare allo 0,55% del monte salari 2018 è dato dalla differenza tra i valori annuali di stipendio tabellare + quota dell'indennità di comparto a carico del bilancio dell'area di destinazione e stipendio tabellare + quota dell'indennità di comparto a carico del bilancio dell'area di appartenenza*" ed ha ricordato che "*in base al nuovo contratto, i valori dello stipendio tabellare vanno assunti nei nuovi importi annuali (ricalcolati su 13 mensilità) previsti dalla tabella G allegata al CCNL. I valori dell'indennità di comparto a carico del bilancio restano, invece, quelli di cui alla tabella D, colonna 1 del CCNL 22/1/2004 (ricalcolati su base annua per 12 mensilità, ovviamente tenendo conto delle corrispondenze tra precedenti categorie e nuove aree), dal momento che i CCNL successivi non ne hanno previsto la rivalutazione*".

L'ARAN (**parere 499-15A1**), ha chiarito che "*il 'monte salari' ha una valenza generale e si riferisce a tutte le somme corrisposte nell'anno di riferimento, con riferimento ai compensi corrisposti al personale a titolo di trattamento economico sia **principale che accessorio, ivi comprese le incentivazioni, al netto degli oneri accessori a carico dell'Amministrazione e con esclusione degli emolumenti non correlati ad effettive***

prestazioni lavorative. Non costituiscono, pertanto, base di calcolo per la determinazione del “monte salari” oltre che le voci relative agli **assegni per il nucleo familiare, anche, ad esempio, le indennità di trasferimento, le indennità di mensa, gli oneri per i prestiti al personale e per le attività ricreative, le somme corrisposte a titolo di equo indennizzo ecc.”.** In definitiva, per il calcolo del monte salari del 2018 al fine delle progressioni verticali in deroga, lo 0,55% si applica sulla somma della **tabella T12 e T13** del conto annuale 2018.

Si precisa che il finanziamento nella misura non superiore dello 0,55% del monte salari dell’anno 2018, è da ritenersi come la spesa massima fino al **31 dicembre 2025**, ossia per l’intero triennio, applicabile fino ad esaurimento e dunque **non rinnovabile** anno per anno.

Quanto appena riferito ha trovato conferma nell’orientamento applicativo **CFL229 del 15 settembre 2023**, con cui l’**Aran** in risposta ai seguenti quesiti:
- modalità di calcolo dell’importo da destinare a progressioni tra le aree ai sensi dell’art. 13, comma 8 del CCNL 16 novembre 2022;

- se detta disponibilità massima, una volta interamente utilizzata, si ricostituisca anche per gli anni successivi, dimodoché allo 0,55 per cento utilizzato il

primo anno sia sommabile un ulteriore 0,55% anche l’anno successivo e così via;

dopo aver preliminarmente osservato “**che l’utilizzo delle risorse in questione, limitato, come è noto, al periodo di prima applicazione delle nuove disposizioni concernenti il nuovo sistema di classificazione e, quindi, fino al 31 dicembre 2025, come disposto dall’art. 13, comma 6 del CCNL 16 novembre 2022, impegna stabilmente delle risorse finanziarie, sia per l’anno in cui avviene la progressione che per i successivi e che lo 0,55% del monte salari 2018 rappresenta un limite massimo**”, ha chiarito che, di conseguenza, “**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 nel 2023 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. Ad esempio: se nel 2023 è stato utilizzato un importo pari allo 0,15% del m.s. 2018 e nel 2024 un ulteriore importo pari allo 0,30%, nel 2025 sarà possibile stanziare fino ad un ulteriore 0.10%**”.

Qual è il costo delle progressioni con procedura transitoria per ciascuna delle aree?

Costo progressione per passaggio da Area degli Operatori ad Area degli Operatori Esperti

Area degli Operatori Costo annuale: euro 19.843,99 così calcolati. Costo annuale: 18.283,31: 12 mensilità = costo mensile: 1.523,61 Oltre 13 ^a mensilità: 19.806,91 Oltre quota indennità di comparto (colonna 1 del CCNL 22 gennaio 2004) ricalcolata su base annua per 12 mensilità: 3,09 x 12 = 37,08	Area degli Operatori Esperti Costo annuale: euro 20.665,48 così calcolati. Costo annuale: 19.034,51: 12 mensilità = 1.586,21 Oltre 13 ^a mensilità: 20.620,72 Oltre quota indennità di comparto (colonna 1 del CCNL 22 gennaio 2004) ricalcolata su base annua per 12 mensilità: 3,73 x 12 = 44,76	Costo progressione: 20.665,48 - 19.843,99 = 821,49
--	---	--

Costo progressione per passaggio da Area degli Operatori Esperti ad Area degli Istruttori

Area degli Operatori Esperti Costo annuale: euro 20.665,48 così calcolati. Costo annuale: 19.034,51: 12 mensilità = 1.586,21 Oltre 13 ^a mensilità: 20.620,72 Oltre quota indennità di comparto (colonna 1 del CCNL 22 gennaio 2004) ricalcolata su base annua per 12 mensilità: 3,73 x 12 = 44,76	Area degli Istruttori Costo annuale: euro 23.227,69 così calcolati. Costo annuale: 21.392,87: 12 mensilità = 1.782,74 Oltre 13 ^a mensilità: 23.175,61 Oltre quota indennità di comparto (colonna 1 del CCNL 22 gennaio 2004) ricalcolata su base annua per 12 mensilità: 4,34 x 12 = 52,08	Costo progressione: 23.227,69 - 20.665,48 = 2.562,21
---	--	--

Costo progressione per passaggio da Area degli Istruttori ad Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione

Area degli Istruttori Costo annuale: euro 23.227,69 così calcolati. Costo annuale: 21.392,87: 12 mensilità = 1.782,74 Oltre 13 ^a mensilità: 23.175,61 Oltre quota indennità di comparto (colonna 1 del CCNL 22 gennaio 2004) ricalcolata su base annua per 12 mensilità: 4,34 x 12 = 52,08	Area dei Funzionari e di E.O. Costo annuale: euro 25.206,11 così calcolati. Costo annuale: 23.212,35: 12 mensilità = 1.934,36 Oltre 13 ^a mensilità: 25.146,71 Oltre quota indennità di comparto (colonna 1 del CCNL 22 gennaio 2004) ricalcolata su base annua per 12 mensilità: 4,95 x 12 = 59,40	Costo progressione: 25.206,11 - 23.227,69= 1.978,42
--	--	---

La procedura

I requisiti sono quelli previsti dalla tabella C di corrispondenza, allegata al CCNL (titolo di studio + esperienza), che dà la possibilità di candidarsi 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.

I criteri, come già visto, sono definiti dall'Amministrazione, ai sensi del comma 7 dell'art. 13 CCNL, previo confronto con le Organizzazioni Sindacali (art. 5 CCNL), mentre nella procedura a regime non è previsto il previo confronto con i sindacati.

Con **parere (CFL_209 del 28 marzo 2023)**, condiviso con la Ragioneria Generale dello Stato e con il Dipartimento della Funzione Pubblica, l'Aran, in risposta alla richiesta di chiarimenti circa il rapporto tra numero di assunzioni dall'esterno e numero di progressioni verticali, sia durante il cosiddetto periodo transitorio del nuovo ordinamento che nella fase di applicazione a regime, dopo aver ricordato che l'art. 13, comma 8 del CCNL prevede che le risorse in questione siano integralmente destinate alle **progressioni verticali speciali** poste in essere nella fase di prima applicazione dei nuovi ordinamenti (dal **1° aprile 2023 al 31 dicembre 2025**) e che gli Enti hanno dunque la possibilità di stanziare risorse contrattuali aggiuntive per le procedure speciali di progressione verticale effettuate ai sensi dell'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL 16 novembre 2022 e dell'art. 52, comma 1-bis penultimo periodo del D.Lgs. n. 165/2001, in una misura massima dello 0,55% del monte salari 2018 ed in coerenza con i fabbisogni di personale, ha affermato che:

- se gli Enti decidono di stanziare le risorse, ai sensi dell'art. 1, comma 612, Legge 30 dicembre 2021, n. 234 le medesime sono destinate a finanziare interamente le progressioni verticali in deroga di cui all'art. 13, e non è necessario riservare almeno il 50% dei posti all'accesso dall'esterno;

- qualora, invece, decidano 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 e cioè almeno il **50% dei posti** finanziati con tali risorse.

Ad avviso degli scriventi l'orientamento dell'Aran è sostenibile in virtù della specialità e transitorietà delle progressioni in deroga, che non sono configurabili come vere e proprie assunzioni in quanto ispirate alla finalità di valorizzare il personale interno.

Nonostante l'Agenzia abbia indicato le motivazioni a sostegno del suddetto Orientamento **CFL 209/2023**, ed abbia espressamente precisato che: *“È utile ricordare che tali risorse sono state previste non per tutto il personale pubblico, ma solo per il personale interessato dal processo di revisione degli ordinamenti professionali. La destinazione integrale a progressioni verticali, effettuate con procedura speciale, in un periodo temporalmente definito, coincidente con la fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, appare dunque coerente con la loro natura (risorse destinate al rinnovo contrattuale) e con la loro esplicita finalizzazione (definire i nuovi ordinamenti professionali del personale)”*, inizialmente si è sviluppato un ampio dibattito dottrinario (diatriba che oggi sembra sopita) sulla posizione assunta dall'Agenzia, che per alcuni aspetti è stata ritenuta discutibile sotto il profilo strettamente normativo; in particolare, dai sostenitori della inderogabilità dell'obbligo imposto dall'art. 52, comma 1-bis, D.Lgs. n. 165/2001 di conformarsi al principio espresso e più volte ribadito dalla Corte costituzionale di destinare il 50% delle assunzioni all'accesso dall'esterno.

L'Aran, infatti, rileva che queste risorse possono essere integralmente destinate a progressioni verticali effettuate con procedura speciale evidenziando che si tratta, di somme destinate ad incrementi retributivi, seppure di una natura particolare e cioè finalizzate a sostenere la fase di definizione e prima applicazione dei nuovi ordinamenti professionali.

Le **risorse** in parola sono, infatti, state **previste** non per tutto il personale pubblico, ma *solo per il personale interessato dal processo di revisione degli ordinamenti professionali*.

La destinazione integrale a progressioni verticali, effettuate con procedura speciale, in un periodo temporale 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 finalità (definire i nuovi ordinamenti professionali del personale).

Questa scelta, attuata dall'art. 13, commi da 6 a 8, del CCNL 16 novembre 2022, è deducibile dal seguente contenuto normativo *“gli enti hanno dunque la possibilità di stanziare risorse contrattuali aggiuntive per le procedure speciali di progressione verticale effettuate ai sensi dell'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL 16 novembre 2022 e dell'art. 52, comma 1-bis penultimo periodo del D.Lgs. n. 165/2001, in una misura massima dello 0,55% del monte salari 2018 ed in coerenza con i fabbisogni di personale”*.

In definitiva nel caso in cui gli Enti decidono di stanziare le risorse ai sensi del comma 612, tutte le risorse sono destinate a progressioni verticali di cui all'art. 13; 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).

È necessario precisare che tali risorse possono essere stanziare in forza di una disposizione di contratto collettivo nazionale e, quindi, indipendentemente dalle condizioni che rendono possibile il finanziamento di spese destinate ad assunzioni, in base alla normativa che, nelle Amministrazioni del comparto, disciplina il reclutamento di personale.

Ad ulteriore sostegno di questa tesi occorre ricordare che il legislatore autorizza i contratti collettivi ad intraprendere questa scelta nell'ambito della definizione delle tabelle di corrispondenza e, in attuazione di questa disposizione, il CCNL afferma che si deve fare ricorso a **“procedure valutative”** in merito alle quali le pubbliche Amministrazioni devono prestare particolare attenzione in quanto vanno disciplinate previa informazione ed eventuale confronto con i soggetti sindacali e tenendo presente:

- che non sussistono margini per eventuali apprezzamenti discrezionali nell'ambito delle selezioni per le progressioni verticali speciali, considerato che la norma non fa alcun riferimento ad esami o colloqui,

cioè gli istituti tipici delle assunzioni; in merito va, però, segnalato il recente **parere Aran prot. n 5318 del 10 luglio 2023** che, in risposta a specifico quesito posto da un comune, ha ritenuto sia possibile utilizzare, nell'ambito delle progressioni tra le aree cd. “in deroga”, un eventuale colloquio finalizzato a valutare il parametro delle “competenze professionali”, fermo restando che tale scelta è soggetta, comunque, ad essere definita mediante apposito criterio, oggetto di confronto con i sindacati, ai sensi del combinato disposto degli artt. 5, comma 2, lett. o) e 13, comma 7, CCNL 2019/2021, e da comunicare, quindi, prima dell'approvazione del regolamento da parte dell'organo esecutivo dell'ente;

- che la sottoposizione al doppio vincolo del tetto dei costi e della riserva di assunzioni all'esterno implicherebbe, in contrasto con la *ratio* perseguita dal legislatore, un effetto di drastica limitazione alla utilizzazione dell'istituto.

In ultimo si ricorda che la procedura di progressione verticale deve essere prevista nel piano triennale del fabbisogno del personale, confluito nella sezione 3.3. del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (c.d. PIAO), e che per attuarla occorre: l'emanazione di un bando, un avviso; una domanda di partecipazione da parte dei dipendenti interessati; la verifica dei requisiti posseduti con conseguente ammissione/esclusione; l'attribuzione dei punteggi; la formazione finale di una graduatoria di merito dei candidati e l'individuazione di coloro che ottengono la progressione verticale.

Si ricorda che per questa procedura è vietato lo scorrimento di graduatoria; per l'assunzione di nuovo personale da reperire mediante progressione verticale, bisogna ripetere *ex novo* il procedimento. Il percorso da seguire prevede che gli Enti locali prima di approvare il regolamento, di competenza della Giunta, che disciplini i criteri delle progressioni verticali **straordinarie**, o in deroga, deve darne informazione preventiva (**solo per i criteri**) ed a richiesta (eventuale) confrontarsi (art. 5 CCNL) con i soggetti sindacali. La procedura così detta **“a regime”**, disciplinata dall'art. 15 del CCNL non è oggetto né di confronto, né tanto meno della contrattazione.

Considerato che la materia trattata è la stessa, si suggerisce l'adozione un unico atto regolamentare che disciplini entrambe le procedure (l'adozione di due regolamenti sortirebbe il solo effetto di aggravare il procedimento, in spregio alla tanto decantata **“semplificazione documentale”** e mai del tutto realizzata), non essendoci motivi ostativi in tale direzione; quello che rileva è la differenziazione dei due

procedimenti, che per alcuni aspetti divergono l'uno dall'altro.

La normativa, che non prevede obbligatoriamente il superamento di prove specifiche **valutative**, viene svolta sulla base dei seguenti elementi di valutazione a ciascuno dei quali deve essere attribuito un peso percentuale non inferiore al 20%:

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.*

Per quanto concerne le assunzioni rilevanti al fine di determinare la quota destinata alle progressioni verticali, nel limite del 50%, è utile ricordare che la tesi più ampia e coerente con l'autonomia dell'ente è stata confermata dal **parere prot. n. 00115048/2022** e dal **parere prot. n. 12094 del 17 maggio 2022 del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP)** che in risposta ad alcune richieste di chiarimenti in materia di progressioni verticali, a seguito della modifica introdotta dal decreto Legge n. 80/2021, che ha novellato l'art. 52, D.Lgs. n. 165/2001, ha avuto modo di affermare che l'istituto delle progressioni verticali disciplinato dall'art. 52, comma 1-bis si attua a favore del personale già in servizio, tramite procedura comparativa, fatta salva "una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinate all'accesso dall'esterno". Una volta determinato, in base a tale percentuale, il numero delle posizioni disponibili per le progressioni verticali, l'accesso negli organici sarà ammissibile soltanto dall'esterno.

Il DFP ha precisato che ai fini del calcolo del 50% non devono essere computate le assunzioni che l'Amministrazione intende attuare nel triennio previo espletamento di:

- procedure di stabilizzazione *ex art. 20, comma 1, D.Lgs. n. 75/2017;*

- mobilità volontaria *ex art. 30, D.Lgs. n. 165/2001.*

Entrambi tali istituti, secondo il Dipartimento, sono irrilevanti al fine di determinare la quota destinata alle progressioni verticali. Gli Enti locali, quindi, potranno prevedere nei propri atti di programmazione triennali del fabbisogno di personale, di destinare fino al 50% delle nuove assunzioni "*facendo ricorso a progressioni verticali, stabilizzazioni o mobilità*". A tal proposito, il Dipartimento, nel dianzi citato parere 12094/2022 del 17 luglio 2022, ha, anche,

precisato a che la riserva del 50% per le progressioni verticali "**opera per ogni singola categoria e non complessivamente**" e che "*la struttura della programmazione dei fabbisogni richiede l'indicazione di dettaglio delle modalità di copertura per ciascuna area/categoria e, pertanto, la riserva ad almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno è da intendersi applicabile a ciascuna area o categoria*". Occorre anche rilevare che il nuovo sistema di computo degli spazi per le assunzioni (abbandonando il sistema impostato su tetti al turnover) non ha più bisogno di ricorrere al concetto di "**mobilità neutrale**", ed alla necessità di coprire le mobilità in uscita con mobilità in entrata.

Il D.L. n. 34/2019 convertito in Legge 28 giugno 2019, n. 58 e il decreto interministeriale (Ministero Economia e Finanze e Ministero dell'Interno) 17 marzo 2020 recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei Comuni" consente alle amministrazioni di effettuare tutte le assunzioni a tempo indeterminato entro il volume di spesa di personale attivabile in base al rapporto che essa avrà con la media delle entrate correnti dell'ultimo triennio, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Pertanto, tutti i dipendenti in qualsiasi modo assunti (per concorso pubblico, per mobilità, per scorrimento di graduatoria) contribuiscono, con la loro spesa imputata al bilancio dell'ente, a determinare il volume della spesa del personale rilevante al fine di determinare i limiti assunzionali in rapporto con le entrate correnti.

Requisito di cui al punto sub a) - Esperienza maturata nell'area di provenienza, anche a tempo determinato

Anche se interpretabile come sinonimo di anzianità di servizio, l'"**esperienza professionale**" si deve riferire a quella maturata nel medesimo profilo od equivalente, con o senza soluzione di continuità, sia a tempo determinato che a tempo parziale, nella stessa o altra Amministrazione del comparto, nonché, nel medesimo o corrispondente profilo, presso altre Amministrazioni di comparti diversi.

Nonostante la chiarezza della norma contrattuale, non di rado si riscontra che gli Enti locali interpretano la nozione di "**esperienza maturata**" come sinonimo di anzianità di servizio ed individuano, pertanto, tra i criteri di valutazione il mero computo degli anni di servizio maturati nella categoria di appartenenza, nonostante l'**Aran (Parere CFL_96)** abbia sostenuto che il requisito dell'"**esperienza**

maturata negli ambiti professionali di riferimento” si identifica con lo sviluppo ed il miglioramento delle conoscenze e della capacità di svolgere, con efficacia e padronanza tecnica, le mansioni affidate, per effetto del servizio prestato, escludendo che l’anzianità costituisca **sinonimo di esperienza**.

Da ultimo l’Aran (Parere CFC_103a, applicabile anche alle Funzioni Locali vista l’affinità dei contenuti) ha chiarito che le procedure di progressione verticale sono basate sull’accertamento del possesso delle competenze necessarie a svolgere attività di un’area superiore e poiché le competenze attese variano a seconda dei lavori, si è dell’avviso che la progressione verticale vada svolta almeno a livello di “famiglia professionale”.

Ove per famiglia professionale si intende l’insieme dei lavori, la presenza di più profili professionali, che ne costituiscono le componenti riferite a specifici ruoli o di competenze con comuni orientamenti e di approcci professionali, in base alla complessità dell’organizzazione.

L’interpretazione data, che sembra la più logica e coerente con il sistema, sposta il concetto di “**competenza**”, da intendersi come capacità a fronteggiare una serie di problemi di una specifica area, dalle conoscenze acquisite o maturate nel tempo, al come le stesse vengono utilizzate nello svolgimento del lavoro e, quindi, nelle capacità, nelle abilità, nelle attitudini, e sono influenzate dai valori e dalle motivazioni che i singoli debbono possedere per interpretare in maniera efficace, flessibile e dinamica il proprio ruolo nell’organizzazione.

In definitiva, le famiglie professionali, proprio perché riuniscono, sommano competenze simili o comuni, sono uno strumento a disposizione degli Enti locali che valorizza le professionalità attinenti ai processi di riferimento anche attraverso il superamento del concetto di “**profilo professionale**”, spostando l’attenzione dall’“**essere**” all’“**agire**” e quindi verso le conoscenze e le abilità necessarie a rivestire un determinato ruolo.

In merito all’esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle Amministrazioni, **ai fini della definizione delle tabelle contrattuali di corrispondenza** tra vecchi e nuovi inquadramenti, in cui sono espressamente indicati i requisiti che i dipendenti, in deroga al titolo di studio per l’accesso dall’esterno, devono possedere per partecipare alla progressione speciale tra le aree, è utile tenere conto della recente modifica, consistente nella eliminazione delle parole “*dall’Amministrazione di appartenenza*” sostituite con le parole “**dalle Amministrazioni**”

apportata dal D.L. n. 44 convertito in legge n. 74/202, **in vigore dal 17 agosto 2023**, al penultimo capoverso del **comma 1-bis dell’art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001** di cui si riporta il testo aggiornato:

“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”.

La suddetta modifica è nata dall’esigenza di legare la maturazione dei cinque anni di esperienza ed acquisizione di professionalità per partecipare alla procedura speciale di progressione verticale a qualsiasi Amministrazione e non alla sola Amministrazione di attuale servizio, estendendo, quindi, l’accesso anche al personale transitato per mobilità o che ha svolto periodi di comando o distacco presso altri enti. Si rammenta che per gli enti del comparto Funzioni locali, la procedura è disciplinata dall’art. 13, comma 6, del CCNL 16 novembre 2022, che prevede: “6. In applicazione dell’art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del D.Lgs. n. 165/2001, al fine di tener conto dell’esperienza e della professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall’Amministrazione di appartenenza, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e, comunque, entro il termine del 31 dicembre 2025, la progressione tra le aree può aver luogo con procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella allegata Tabella C di Corrispondenza”.

Requisito di cui al punto sub b) - Titolo di studio

Nelle norme di prima applicazione il comma 1-bis dell’art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001, il cui testo aggiornato è stato riportato nel paragrafo che precede, dispone che 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, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità **maturate ed effettivamente utilizzate dall’Amministrazione per almeno cinque anni**, anche in **deroga** al possesso del titolo di studio richiesto per l’accesso all’area dall’esterno.

Il dato più rilevante è quello di poter derogare al titolo di studio previsto per l’accesso dall’esterno, ma a compensazione il dipendente dovrà essere in possesso di una un’anzianità di servizio più elevata rispetto a

quella richiesta a regime; mentre per i dipendenti che sono in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso, il periodo di anzianità richiesto è di almeno 5 anni.

Nello specifico è previsto che per i dipendenti non in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno, l'anzianità di servizio prevista è di 8 anni nell'area di provenienza, o di altra analoga maturata in altri comparti, per il passaggio dall'area degli Operatori Esperti a quella degli Istruttori. Mentre per il passaggio dall'area degli Istruttori a quella dei Funzionari e di Elevata Qualificazione, è richiesto il possesso di almeno 10 anni di permanenza nell'area di provenienza, o di altra anzianità di servizio maturata presso altri comparti.

L'eccezionale deroga al titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno, benché circoscritta ad un arco temporale limitato (**fino al 31 dicembre 2025**), è stata accolta con soddisfazione da quella platea di dipendenti di Enti locali potenzialmente interessati i quali, seppur sprovvisti del necessario titolo di studio ma al contempo in possesso di una maggiore anzianità di servizio prevista nell'area di provenienza, a ulteriore garanzia dell'acquisita professionalità, si vedono riconosciuta la possibilità di partecipare alle procedure selettive per accedere all'area immediatamente superiore.

Occorre precisare che la circostanza, frequente negli enti di ridotte dimensioni, che si abbia un unico candidato non esime l'Amministrazione dall'esperire la procedura, ferma restando, in ogni caso, la predefinita terminazione dei criteri di valutazione. (**DFP-0066005-P-06/10/2021-Segnalazione ARAN del 4 novembre 2021**).

Da quanto precede si deduce che è fondamentale una preventiva e puntuale definizione dei criteri di valutazione di titoli di studio e di servizio che ciascun Ente, in relazione alle proprie esigenze organizzative e ai propri fabbisogni professionali, è tenuto ad assicurare e da cui dipenderà il buon esito del processo selettivo sia nei casi di più aspiranti che di un potenziale unico candidato.

Requisito di cui al punto sub 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

Le "competenze certificate a seguito di processi formativi", si identificano con l'insieme delle

capacità, delle abilità e delle conoscenze acquisite dal dipendente nel corso della sua esperienza lavorativa, formativa e di vita come riconosciute e certificate da soggetti a ciò competenti, attraverso un percorso di ricostruzione e valutazione di tali esperienze. Rientrano in tale ambito, ad esempio, la certificazione di **competenza linguistiche o informatiche** (ai diversi livelli previsti), da soggetti specificamente legittimati e riconosciuti.

Le progressioni tra aree costituiscono elemento di **premierità** delle prestazioni lavorative, riconosciute in modo selettivo ad una **quota limitata** di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle **competenze professionali** ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione della *performance* individuale del **triennio che precede** l'anno in cui è adottata la decisione di attivare l'istituto, tenendo conto eventualmente a tal fine anche **dell'esperienza** maturata negli ambiti professionali di riferimento, nonché delle competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi.

Durante il regime transitorio, l'**Aran** (Parere CFC_102a, applicabile anche al comparto Funzioni Locali vista l'affinità dei contenuti), ha precisato che per la valutazione delle competenze professionali in caso di progressione verticale effettuata in questo periodo, ossia dal **1° aprile 2023 al 31 dicembre 2025**, può essere preso in considerazione l'utilizzo, anche congiunto, di una delle seguenti tipologie di valutazione:

- 1) *valutazione delle competenze espresse in ambito lavorativo basata sulle risultanze della valutazione di performance (anche su più anni);*
- 2) *valutazione effettuata attraverso metodi che facciano emergere le competenze, le capacità e lo stile comportamentale che le persone mettono in atto sul lavoro (ad esempio, tecniche di assessment);*
- 3) *valutazione dell'accrescimento delle competenze professionali effettuata al termine di percorsi formativi aperti a tutti i candidati alla progressione verticale;*
- 4) *valutazione riferita alle certificazioni di competenze possedute dagli interessati, rilasciate da soggetti esterni abilitati a certificare competenze (come avviene, ad esempio, per competenze informatiche o linguistiche). Rientrano sicuramente in dette competenze anche le attività di "progettazione, realizzazione e sviluppo di servizi digitali e sistemi informatici, tenuta del protocollo informatico, gestione dei flussi documentali e degli archivi".*

La disponibilità ed interoperabilità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni è ormai indispensabile per la completa transizione al digitale delle

Amministrazioni Pubbliche, attraverso la digitalizzazione dei processi operativi, il protocollo informatico e la conservazione ed archiviazione digitale dei flussi documentali.

Come pure rientrano in detta voce le **competenze linguistiche**, ossia l'insieme delle abilità e competenze possedute da un individuo ritenute di una certa importanza in quanto aiutano a relazionarsi anche con cittadini stranieri e quindi possono rendere la **comunicazione** più chiara ed efficiente con evidenti benefici in termini di assistenza/consulenza professionale.

In merito agli incarichi conferiti ai dipendenti che possono costituire oggetto di valutazione nell'ambito delle procedure di progressione verticale è utile segnalare la recente **Sentenza del TAR Campania, Napoli, Sez. II, n. 4827/2023** in cui si stabilisce che, non tutti gli incarichi conferiti ai dipendenti possono essere oggetto di valutazione nell'ambito delle procedure di progressione verticale, ma **solamente quelli che travalicano dallo svolgimento di attività di tipo ordinario e diverse da quelle tipiche delle mansioni assegnate al dipendente e dallo stesso svolte come dovere d'ufficio.**

Nel caso specifico il Tribunale campano ha rigettato il ricorso tendente ad ottenere la valutazione di incarichi con valenza esterna svolti per conto dell'Amministrazione ed ha evidenziato che non viene fornita la prova della presenza dei suddetti elementi e

si è espresso nel senso che l'incarico, perché possa essere valutato, deve:

- esulare dalla normale attività lavorativa del dipendente;
- dimostrare lo speciale affidamento che l'Amministrazione ripone in specifiche competenze maturate dallo stesso.

La questione dedotta in giudizio dimostra la rilevanza che assume per gli Enti e gli aspiranti la regolamentazione delle progressioni verticali tra i cui contenuti è auspicabile che siano chiaramente enucleabili le caratteristiche degli incarichi valutabili descrivendo, in via esemplificativa, le attività, implicanti l'assunzione di responsabilità, estranee alle ordinarie mansioni del dipendente e da svolgersi all'esterno o verso l'esterno dell'ordinario contesto istituzionale demandando alla Commissione le modalità valutative, sicuramente non semplici, su cui si fonda la dimostrazione dello speciale affidamento che l'Amministrazione ripone nelle competenze specifiche maturate dal dipendente.

A titolo di esempio proponiamo, infine, un Regolamento tipo per le progressioni tra le aree valevole sia per la procedura c.d. **"straordinaria o in deroga"** che per quella a **"regime"**, rispettivamente, disciplinate dagli artt. 13 e 15 del CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022, che ogni Ente locale potrà adeguare in base alle proprie peculiarità organizzative.

REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA DELLE PROGRESSIONI VERTICALI TRA LE AREE

Art. 1 - Oggetto e definizioni

Il presente regolamento disciplina le progressioni tra le aree, denominate anche progressioni verticali, ai sensi dell'art. 52, comma 1 *bis*, del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dal decreto Legge n. 80/2021, convertito con Legge n. 113/2021 (progressioni ordinarie), nonché ai sensi dell'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL Funzioni Locali 2019-2021, sottoscritto definitivamente il 16 novembre 2022 (progressioni straordinarie). In fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, il citato art. 13 del CCNL disciplina le procedure comparative per la progressione tra le Aree riservate al personale di ruolo in possesso dell'esperienza e della professionalità maturate nell'Amministrazione, 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.

Le progressioni straordinarie tra le aree sono effettuabili fino a tutto il 31 dicembre 2025.

Il numero dei posti per le procedure comparative in oggetto, comunque non superiore al 50% dei posti complessivi per ciascuna Area, è individuato dalla Giunta Comunale nel piano triennale dei fabbisogni e nelle sue successive modifiche.

Art. 2 - Requisiti e titoli di studio

Progressioni verticali straordinarie

I requisiti di cui i candidati devono essere in possesso sono individuati, per ciascuno dei posti destinati alla progressione tra Aree, dalla presente disciplina e saranno specificati nei singoli avvisi di procedura comparativa.

Possono partecipare alle procedure comparative i dipendenti in servizio a tempo indeterminato presso l'ente in possesso, entro il termine di scadenza di presentazione della domanda, dei seguenti requisiti:

a. essere inquadrati nell'Area (o categoria previgente) immediatamente inferiore a quella oggetto di procedura comparativa:

- per l'Area degli Operatori Esperti (ex cat. B): inquadramento nell'Area degli Operatori (ex cat. giuridica A);

- per l'Area degli Istruttori (ex cat. C): inquadramento nell'Area degli Operatori Esperti (ex cat. B);

- per l'Area dei Funzionari e dell'EQ (ex cat. D): inquadramento nell'Area degli Istruttori (ex cat. C);

b. essere in possesso del titolo di studio richiesto per il profilo per il quale è indetta la procedura comparativa oppure, in assenza del titolo di studio, in possesso del numero minimo di anni di esperienza nell'Area (o previgente categoria) immediatamente inferiore, secondo quanto previsto dalla Tabella C allegata al CCNL, che di seguito si riporta.

1) per la progressione dall'Area degli Operatori all'Area degli Operatori Esperti:

a) assolvimento dell'obbligo scolastico;

b) almeno 5 anni di esperienza maturata nell'Area degli Operatori e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione.

2) per la progressione dall'Area degli Operatori Esperti all'Area degli Istruttori:

a) diploma di scuola secondaria di secondo grado;

b) almeno 5 anni di esperienza maturata nell'Area degli Operatori Esperti e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione;

oppure

a) assolvimento dell'obbligo scolastico;

b) almeno 8 anni di esperienza maturata nell'area degli Operatori Esperti e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione.

3) per la progressione dall'Area degli Istruttori all'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione:

a) laurea (triennale o magistrale);

b) almeno 5 anni di esperienza maturata nell'area degli Istruttori e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione;

oppure

a) diploma di scuola secondaria di secondo grado;

b) almeno 10 anni di esperienza maturata nell'Area degli Istruttori e/o nella corrispondente categoria del precedente sistema di classificazione.

Progressioni verticali ordinarie

Possono partecipare alle procedure ordinarie di progressione tra le aree i dipendenti in possesso di tutti i seguenti requisiti:

- assunti a tempo indeterminato in servizio presso l'Ente al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda;

- inquadrati nell'Area immediatamente inferiore dell'ambito professionale indicato nell'apposito avviso per un periodo di almeno 3 anni al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda, tenendo conto anche del periodo maturato nell'Ente di provenienza nel caso in cui l'assunzione fosse avvenuta tramite mobilità tra Enti;

- in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno;

- che abbiano ricevuto una valutazione positiva della performance in ciascuno dei tre anni precedenti a quello nel quale si svolge la procedura o nelle ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico qualora vi siano compresi periodi nei quali non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza del servizio;

- non destinatari di provvedimenti disciplinari nel biennio precedente la scadenza del termine per la presentazione della domanda.

Ferma restando la facoltà di richiedere, per particolari profili e in relazione al carattere tecnico-professionale delle competenze necessarie, il possesso di titoli ulteriori rispetto a quelli sotto elencati, i titoli di studio per la partecipazione alla procedura di cui al seguente paragrafo sono i seguenti:

- Per il passaggio all'area degli operatori esperti, assolvimento dell'obbligo scolastico;

- Per il passaggio all'area degli istruttori, diploma di scuola secondaria di secondo grado;

- Per il passaggio all'Area dei Funzionari e della Elevata Qualificazione, diploma di laurea triennale o magistrale.

Art. 3 - Procedura comparativa

In base all'art. 13, comma 6, del CCNL comparto Funzioni Locali 2019/2021 si stabilisce che i passaggi tra le aree avverranno secondo i seguenti criteri:

a) l'esperienza maturata nell'Area di provenienza, anche a tempo determinato (minimo 20%);

b) il titolo di studio posseduto (minimo 20%);

c) le competenze professionali possedute quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite in contesti lavorativi, le abilitazioni professionali (minimo 20%).

Art. 4 - Procedura ordinaria

La Giunta, in sede di approvazione del piano triennale del fabbisogno del personale, può individuare, sussistendo i requisiti previsti dalla disciplina applicabile, i posti che possono essere coperti mediante procedure valutative interne ai sensi dell'articolo precedente.

Una volta programmata, la selezione è preceduta da apposito Avviso pubblicato sul sito internet istituzionale e all'albo pretorio per almeno 15 giorni e diffuso a cura dell'ufficio personale. La pubblicazione assolve integralmente alle esigenze di pubblicità della procedura.

L'Avviso di cui al punto precedente contiene l'indicazione dei requisiti di partecipazione, dei parametri di composizione della graduatoria di merito e delle modalità e tempi di presentazione delle istanze da parte dei dipendenti.

Il dipendente che intende partecipare alla procedura presenta istanza a ciò finalizzata secondo le modalità previste nell'Avviso. L'istanza contiene la puntuale indicazione dei requisiti e degli eventuali titoli posseduti dal dipendente in quanto utili alla partecipazione alla procedura, da riportare in elenco riepilogativo conformemente alla domanda di partecipazione allegata all'Avviso.

La procedura si considera valida anche nel caso di presentazione di una sola candidatura.

L'Avviso può essere motivatamente revocato quando l'interesse pubblico lo richieda.

Art. 5 - Valutazione delle candidature

La valutazione delle candidature e la valorizzazione dei punteggi conseguiti da ciascun candidato, nonché la conseguente composizione della graduatoria di merito, sarà effettuata da apposita Commissione esaminatrice formata da tre componenti, nominata dal Dirigente/Responsabile del servizio personale, che definirà il punteggio attribuito a ciascun candidato utilizzando criteri/parametri indicati all'Allegato A.

La Commissione effettua le valutazioni attenendosi alle indicazioni dell'Allegato A e, in caso di necessità, decide attenendosi al principio della massima coerenza e funzionalità tra quanto dichiarato dal dipendente e il posto che si intende coprire attraverso la relativa procedura.

Art. 6 - Graduatoria

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.

In caso di parità, costituirà titolo di preferenza la maggior anzianità di servizio presso l'ente e, in subordine, la maggior anzianità di servizio nell'Area (ex categoria) immediatamente inferiore a quella oggetto di selezione. In caso di ulteriore parità, costituirà titolo di preferenza la maggior età anagrafica.

Le graduatorie hanno valore solo per la procedura comparativa 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.

Art. 7 - Rinvio

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.

Art. 8 - Entrata in vigore

1. Il presente regolamento entra in vigore con l'esecutività della deliberazione di Giunta che lo approva.

Allegato A - Criteri di valutazione progressioni verticali

Passaggio dall'Area degli Operatori all'Area degli Operatori Esperti

La valutazione consiste nell'assegnazione di un numero massimo di 100 punti, così suddivisi:

PARAMETRO	SOTTO-PARAMETRO
1 - Esperienza maturata, anche a tempo determinato Max 45 punti	Esperienza maturata nell'Area immediatamente inferiore correlata al profilo oggetto di selezione - Max punti 45. 9 punti per ogni anno pieno, anche a tempo determinato. Il punteggio relativo alla frazione di anno è determinato proporzionalmente.
2 - Possesso titoli professionali e di studio ulteriori rispetto all'accesso all'Area Max 25 punti	Diploma di scuola secondaria di primo grado: 8 punti Diploma di qualifica professionale (biennale o triennale): 15 punti. Diploma di istruzione secondaria di secondo grado o di istruzione professionale (quadriennale o quinquennale): 25 punti.
3 - Competenze professionali acquisite Max 30 punti	Competenze espresse in ambito lavorativo basate sulle risultanze della valutazione della performance (media dell'ultimo triennio) - Max punti 30. dal 60 al 70% del punteggio massimo ottenibile in ambito performance: 3 punti dal 71 al 80% del punteggio massimo ottenibile in ambito performance: 8 punti dal 81 al 90% del punteggio massimo ottenibile in ambito performance: 16 punti dal 91 al 100% del punteggio massimo ottenibile in ambito performance: 30 punti.

Passaggio dall'Area degli Operatori Esperti all'Area degli Istruttori

La valutazione consiste nell'assegnazione di un numero massimo di 100 punti, così suddivisi:

PARAMETRO	SOTTO-PARAMETRO
1- Performance ed Esperienza maturata, anche a tempo determinato Max 40 punti	a) Max 30 punti → Competenze espresse in ambito lavorativo basate sulle risultanze della valutazione della performance (media dell'ultimo triennio) dal 60 al 70% del punteggio massimo ottenibile in ambito <i>performance</i> : 8 punti dal 71 al 80% del punteggio massimo ottenibile in ambito <i>performance</i> : 15 punti dal 81 al 90% del punteggio massimo ottenibile in ambito <i>performance</i> : 22 punti dal 91 al 100% del punteggio massimo ottenibile in ambito <i>performance</i> : 30 punti b) Anzianità di servizio nella categoria immediatamente inferiore correlata al profilo oggetto di selezione: 3 punti per ogni anno pieno, anche a tempo determinato. Il punteggio relativo alla frazione di anno è determinato proporzionalmente.
2- Possesso titoli professionali e di studio ulteriori rispetto all'accesso all'Area Max 35 punti	Diploma di Laurea Triennale: 5 punti. Diploma di Laurea specialistica/Vecchio Ordinamento/Magistrale: 10 punti. Master (max 1 punto) - punteggio da sommare ai precedenti: 5 punti.
3 - Competenze professionali acquisite Max 25 punti	Percorsi formativi max. punti 9: partecipazione a corsi di aggiornamento/formazione specifici e certificati pertinenti con il profilo professionale da ricoprire; Incarichi rivestiti per almeno 1 anno (Specifiche Responsabilità, ecc.) nei 5 anni di permanenza nell'Area di provenienza - max 16 punti: - 3 punti/anno e/o frazione proporzionalmente pertinenti a profilo da rivestire - 1 punto/anno e/o frazione proporzionalmente per i restanti profili.

Passaggio dall'Area degli Istruttori all'Area dell'Elevata Qualificazione

La valutazione consiste nell'assegnazione di un numero massimo di 100 punti, così suddivisi:

PARAMETRO	SOTTO-PARAMETRO
1) Esperienza maturata, anche a tempo determinato Max 40 punti	In questa categoria si valuta l'esperienza complessiva maturata nell'area immediatamente inferiore correlata al profilo oggetto di selezione. 2 punti per ogni anno o frazione di anno superiore a 6 mesi fino ad un massimo di 40 punti.
2) Possesso titoli professionali e di studio ulteriori rispetto all'accesso all'Area Max 25 punti	Titolo di studio richiesto per le progressioni speciali. a) 18 punti per diploma di scuola secondaria (non cumulabili con altri titoli) Titoli di studio ulteriore b) 4 punti per diploma di laurea triennale (non cumulabili con altri titoli) c) 7 punti per diploma di laurea specialistica/magistrale secondo il vecchio ordinamento (non cumulabili con altri titoli ed assorbe il precedente punto b)

Organizzazione e gestione del personale

<p>3) Competenze professionali acquisite Max 35 punti</p>	<p>Competenze professionali, acquisite nell'Ente: a) max 11 punti per competenze acquisite attraverso percorsi formativi (corsi di aggiornamento e/o formazione specifici certificati in relazione al profilo professionale da ricoprire) b) max 24 punti per le competenze acquisite nei contesti lavorativi, così suddivisi: incarichi di posizione organizzativa nei cinque anni di permanenza nell'area di provenienza: 4 punti per ogni anno o frazione di anno superiore a 6 mesi; incarichi per specifiche responsabilità, RUP, attribuzioni di mansioni superiori: 2 punti per anno o frazione di anno superiore a 6 mesi, se di pertinenza al profilo da ricoprire; 1 punto se non di pertinenza.</p>
--	--