

Corso online

## **Le progressioni verticali e orizzontali**

**Indicazioni operative**

**Mercoledì 16 marzo 2022, ore 9.00-10.00**

Docente

**Vincenzo Giannotti**

Dirigente del Settore risorse finanziarie ed economiche di Comune capoluogo di Provincia.

Dottore commercialista e Revisore di Enti Locali. Autore di pubblicazioni in materia.

Direttore del sito [bilancioecontabilita.it](http://bilancioecontabilita.it)

# Le progressioni verticali

Il precedente D.Lgs. n. 150/2009 ha reso non applicabile la disposizione di cui all'art. 91 co. 3, del TUEL, secondo cui *“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”*. Sono state, pertanto, eliminate le procedure interamente riservate al personale interno prevedendone il solo accesso tramite concorso pubblico, con facoltà per la P.A. di poter inserire una riserva di posti, comunque non superiore al 50%, al personale interno in possesso del medesimo titolo di studio richiesto per l'accesso all'esterno.

L'art. 22 del D.Lgs. n. 75/2017 (e ss.mm.ii), ha dato la possibilità alle Pubbliche Amministrazioni, per il triennio 2020-2022, di attivare procedure selettive riservate al personale interno in un limite non superiore al 30%, qualora previsto nei piani dei fabbisogni del personale, delle nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria

Il D.L. n. 80/2021 modificando a regime le progressioni verticali (art. 52, co. 1-bis, D.Lgs. n. 165/2001), ha previsto la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di una riserva, non superiore al 50% delle posizioni destinate all'accesso dall'esterno, da destinare alle progressioni fra le aree e, negli Enti Locali, anche fra qualifiche diverse, tramite procedura comparativa. Norma questa che si è sovrapposta, per il solo anno 2022, alle disposizioni della Legge «Madia».

# Le progressioni verticali (Legge «Madia»)

L'art. 22, co. 15, D.Lgs. n. 75/2017 ha previsto che “Per il triennio 2020-2022, le Pubbliche Amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, **procedure selettive** per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30% di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria”... “Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”.

# Le progressioni verticali (Legge «Madia»)

I giudici contabili (sez. Toscana n. 34/2021) hanno precisato che:

- il limite del 30% da osservare, senza possibilità di arrotondamenti superiori, deve intendersi riferito al solo numero di posti previsti per i concorsi di pari categoria, e non al numero assoluto dei posti previsti per qualsiasi categoria o area;
- tra le assunzioni rilevanti al fine di determinare la quota destinata alle progressioni verticali, nel limite del 30%, devono essere ricomprese anche le assunzioni per mobilità (Comuni e Regioni che non fruiscono più del *turn-over* a seguito del Decreto attuativo del D.L. n. 34/2019), in quanto la norma si riferisce alle assunzioni, senza ulteriori specificazioni o esclusioni.

# Le progressioni verticali (Legge «Madia»)

La normativa prevede in sintesi che:

- occorre predeterminare, con apposite norme regolamentari, le modalità di svolgimento delle prove selettive e i relativi criteri di valutazione delle qualità culturali e professionali nonché i criteri di valutazione dei titoli con particolare riferimento alle attività svolte e i risultati conseguiti;
- essendo una facoltà e non un obbligo, l'Ente nella programmazione del fabbisogno del personale deve motivare la scelta di voler procedere alla procedura verticale oltre ad individuare la percentuale nel limite massimo consentito. Al fine della motivazione la stessa potrebbe riguardare la necessità o l'opportunità di dare valore all'esperienza maturata all'interno della stessa P.A. e, quindi, di sviluppare e valorizzare professionalità che già sussistono nell'ambito dell'Ente;
- le procedure selettive devono avere una natura concorsuale, nel senso di prevedere *“prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti”* (art. 22, co. 15, terzo periodo, del D.Lgs. n. 75/2017).

# Le progressioni verticali (Decreto «Reclutamento»)

Il **D.L. n. 80/2021** ha modificato l'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001 inserendo il comma 1 bis, il quale prevede una norma a regime secondo cui:

*“Fatta salva una riserva di almeno il 50% 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 dall'amministrazione di appartenenza 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”.*

# Le progressioni verticali (Decreto «Reclutamento»)

Il servizio studi del Senato ha indicato al legislatore i seguenti problemi applicativi:

- si valuti l'opportunità di specificare se l'accesso all'area mediante la procedura comparativa sia subordinato al possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso (alla medesima area) dall'esterno, considerato che la novella si limita a far riferimento (ai fini della valutazione comparativa) al possesso di titoli - professionali e di studio – ulteriori;
- si valuti l'opportunità di chiarire se la procedura comparativa riguardi esclusivamente i dipendenti inquadrati nell'area immediatamente sottostante (*ndr*: evitando il doppio salto);
- si valuti l'opportunità di chiarire il rapporto tra la novella in esame e la disposizione transitoria del Decreto «Madia» relativa al periodo 2020-2022;
- si valuti l'opportunità di chiarire se sia ora esclusa, nel contesto della nuova disciplina, la possibilità di inserire nei bandi di concorso quote di riserva per il personale interno, nonché di chiarire il coordinamento con le previsioni specifiche di quote di riserva nei bandi di concorso per il personale con rapporti a termine (es. 40% del personale a tempo determinato assunto per il PNRR con tre anni di servizio)

# Le progressioni verticali (Decreto «Reclutamento»)

## Problema applicativo

La corretta interpretazione della norma riguardante gli Enti Locali, secondo cui la procedura di progressione verticale potrebbe avvenire anche fra qualifiche diverse, oggetto ancora oggi di orientamenti in dottrina non omogenei.

Un primo orientamento prevede che la disposizione vada intesa nel senso che la nuova disciplina si applica anche alla progressione tra categorie per il personale delle Amministrazioni comprese nel comparto Funzioni locali.

Un secondo orientamento secondo cui il legislatore avrebbe previsto una deroga per gli Enti Locali estendendo a tutte le assunzioni previste dall'esterno, per cui il 50% si riferirebbe al totale delle assunzioni (es. 2 assunzioni esterne di categoria C con due assunzioni interamente riservate per progressione alla categoria D).



# Le progressioni verticali (Decreto «Reclutamento»)

## Terza interpretazione

In attesa che vi siano indicazioni della magistratura contabile o degli organi sovraordinati, una possibile diversa lettura potrebbe essere la seguente:

- entrambi gli orientamenti potrebbero non essere coerenti se riferiti alle qualifiche professionali delle Funzioni Locali, in considerazione del sistema di classificazione del personale che prevede, per gli Enti Locali, due diverse categorie giuridiche all'interno della medesima categoria contrattuale B (B3 rispetto al B1), avendo il CCNL 2016-2018 eliminato la distinzione, invece, tra categoria D1 e categoria D3;
- in questo caso se il legislatore avesse scritto per gli Enti Locali “categorie” al posto di “aree” avrebbe aperto a un non consentito passaggio, al di fuori della procedura di progressione verticale, dalla categoria B1 a B3, ottenibile solo per concorso e non come progressione all'interno della stessa categoria

# Le progressioni verticali (Decreto «Reclutamento»)

## La normativa prevede in sintesi

La necessità di regolamentare la procedura comparativa dove andranno definiti i criteri per la valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, la declinazione dell'assenza di provvedimenti disciplinari (escludendo ad esempio il rimprovero verbale), il 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.

Anche in questo caso, essendo una facoltà e non un obbligo, l'Ente nella programmazione del fabbisogno del personale dovrà motivare la scelta, ad esempio stabilendo la necessità o l'opportunità di dare valore all'esperienza maturata all'interno della stessa P.A. e, quindi, di sviluppare e valorizzare professionalità che già sussistono nell'ambito dell'Ente.

# Le progressioni verticali (Decreto «Reclutamento»)

## Le indicazioni della Funzione Pubblica

Con Parere prot. 66005 del 06/10/2021 la Funzione Pubblica ha avuto modo di precisare che:

- le disposizioni legislative sono finalizzate ad un percorso di crescita per il personale interno prevedendo una serie di parametri rappresentativi del possesso di un livello professionale la cui adeguatezza, in assenza del meccanismo concorsuale, viene assicurata attraverso l'individuazione di una serie di requisiti, anche superiori a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno, che rendono attivabile il percorso di sviluppo professionale delineato dalla norma;
- I parametri previsti sono: 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.

# Le progressioni verticali (Decreto «Reclutamento»)

## Le indicazioni della Funzione Pubblica (segue):

- in altri termini il legislatore ha voluto valorizzare gli elementi maggiormente qualificanti che connotano l'excurus 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;
- A fronte di parametri oggettivi e non modificabili da parte dell'Ente quali la valutazione positiva, ve ne sono altri quali il numero e la tipologia degli incarichi rivestiti e il possesso di titoli o competenze professionali, ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso dall'esterno, che spetta al singolo Ente stabilirne la declinazione e la relativa valorizzazione, assegnando anche il relativo punteggio.

# Le progressioni verticali (Decreto «Reclutamento»)

## Le indicazioni della Funzione Pubblica (segue):

- in merito, infine, alla presenza di un unico candidato nelle procedure in esame a causa delle ridotte dimensioni dell'Ente, il Dipartimento è dell'avviso che una circostanza organizzativa di carattere oggettivo non possa comportare, di per sé, la disapplicazione di una previsione normativa finalizzata a valorizzare il personale interno e che non contempla in tal senso limitazioni;
- pertanto, in assenza di espresse indicazioni da parte del legislatore, le Amministrazioni, anche in tali situazioni, potranno dare applicazione alla norma tenendo presente che la puntuale declinazione a monte dei criteri di valutazione di titoli di studio e di servizio in relazione alle proprie esigenze organizzative e ai propri fabbisogni professionali potrà garantire, in sede applicativa, l'effettività del processo selettivo anche nei casi di potenziale unico candidato.

# **Le progressioni verticali**

## **(scelta delle due opzioni)**

### **Coordinamento tra le due normative**

La normativa a regime prevista dal D.L. n. 80/2021 non può che essere applicata dalla data della sua applicazione. Pertanto, la programmazione del personale da prendere in considerazione, per le procedure interamente riservate, guarda al futuro e non al passato. In altri termini le assunzioni precedenti non potranno essere computate.

La procedura prevista dalla Legge «Madia», pur limitando al 30% le assunzioni, può interessare la programmazione 2020-2022, ossia potranno essere inseriti, ai fini del computo della percentuale del 30% eventuali assunzioni già disposte nel periodo 2020 e 2021, oltre a quelle che si prevede di svolgere nel 2022.

Entrambe le procedure devono essere inserite nel regolamento di accesso agli impieghi, stabilendo i criteri, le modalità e i dettagli pur sempre nei limiti imposti dal legislatore.

# **Le progressioni verticali**

## **(alcune sentenze)**

Il TAR Marche (sentenza n. 729/2019) ha precisato che:

- il presupposto della progressione di carriera dei dipendenti degli Enti Locali, in una procedura interamente a loro riservata, è quella di consentire all'Amministrazione la valorizzazione delle proprie risorse umane e il riconoscimento delle capacità professionali interne (art. 4, co. 2, del CCNL 31 marzo 1999). In tale cornice contrattuale non può essere considerato illogico privilegiare esperienze che provengano dallo stesso settore (Polizia municipale) e dalla stessa realtà territoriale (Comune che procede alla selezione), non essendo indifferente, per un agente di Polizia municipale, la conoscenza del territorio in cui è chiamato ad operare;
- è stata considerata logica la valorizzazione unitaria, e non per numero di attestati, sia per la valutazione degli altri titoli di studio posseduti tra lauree, master o altri titoli post-universitari, sia per il possesso di uno o più attestati in materia informatica o di lingua inglese, sia per le altre esperienze formative o professionali debitamente certificate.

# **Le progressioni verticali**

## **(indicazioni dell'A.Ra.N.)**

Pur riguardando il comparto delle Funzioni centrali, ma estensibile anche agli Enti Locali, l'A.Ra.N. ha previsto nell'orientamento applicativo M\_272 quanto segue:

- secondo l'Agenzia la locuzione “progressione tra le aree”, sebbene improntata a princìpi 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, ecc.)



# Le progressioni orizzontali

L'art.16 del CCNL 2016-2018 prevede che:

- è riconosciuta, in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti (la Funzione Pubblica e la RGS hanno indicato il limite nel 50% degli aventi diritto, la Corte dei conti della Toscana nel limite massimo del 35% del personale presente);
- le progressioni economiche sono attribuite in relazione alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'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;
- ai fini della progressione economica orizzontale, il lavoratore deve essere in possesso del requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a ventiquattro mesi;
- l'attribuzione della progressione economica orizzontale non può avere decorrenza anteriore al 1° gennaio dell'anno nel quale viene sottoscritto il contratto integrativo.

# Le progressioni orizzontali

## Indicazioni dell'A.Ra.N.

La valutazione della performance individuale che, a sensi dell'art. 16, co. 3, del CCNL del 21 maggio 2018 Funzioni Locali, deve essere calcolata nel triennio precedente, non essendo questo un requisito di partecipazione, ma l'inderogabile arco temporale di riferimento ai fini dell'attribuzione della progressione economica orizzontale; l'A.Ra.N. non può essere chiamata a fornire chiarimenti in merito. Spetterà, pertanto, ai singoli Enti la decisione di includere o meno la valutazione dei dipendenti transitati per mobilità, con possibilità di considerare anche l'esperienza maturata presso l'Amministrazione di provenienza (CFL 123).

La retroattività prevista dal contratto per le progressioni orizzontali al 1 gennaio dell'anno di riferimento, non trova applicazione nel caso in cui l'Ente abbia sottoscritto la Pre-intesa ma il contratto definitivo sia stato formalizzato nell'anno successivo (CFL 124).

In caso di accesso del dipendente per procedura verticale alla categoria superiore si applica la valutazione triennale ottenuta anche nella categoria inferiore, poiché la norma contrattuale fa riferimento alla valutazione del triennio con riferimento alle risultanze dell'attività lavorativa svolta da ciascun dipendente nelle tre annualità di riferimento, sulla base del proprio inquadramento giuridico ed economico (CFL 125).

# Le progressioni orizzontali

## Indicazioni dell'A.Ra.N.

Il periodo minimo di almeno di 24 mesi di permanenza nella posizione economica in godimento costituisce un requisito di partecipazione alla procedura per l'attribuzione della progressione economica orizzontale che non può in nessun caso essere modificato, in aumento o in diminuzione, in sede di contrattazione integrativa, data la mancanza nella disciplina del CCNL di ogni delega in tal senso alla contrattazione di secondo livello alla quale è affidata dall'art 7, co. 4, lett. c), la regolazione de *“i criteri per la definizione delle procedure per le progressioni economiche”*(CFL121).

Presupposto per l'attribuzione delle progressioni economiche orizzontali sono le *“risultanze della valutazione della performance individuale del triennio precedente l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto”*, senza che a tal fine rilevi la circostanza che, negli anni in riferimento, vi sia stata o meno l'erogazione in concreto dei relativi premi di performance individuale (CFL114).

L'“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. Le “competenze certificate a seguito di processi formativi”, invece, 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 orizzontali

## Corte di Cassazione, Ordinanza n. 21313/2020

Il bando di selezione di progressioni orizzontale è stato annullato per aver l'Ente considerato la partecipazione anche del personale prima della maturazione dei due anni previsti dalla normativa, avendo fatto riferimento alla data di presentazione della domanda (scadente il 27 ottobre) e non alla data della decorrenza economica (fissata al 1 gennaio).

I giudici di legittimità hanno precisato come nel caso di specie, la disciplina delle procedure selettive interne, finalizzate alla mera progressione economica o professionale all'interno della medesima area o fascia, è strettamente correlata a quella degli inquadramenti del personale pubblico privatizzato - delegificata ed affidata alla contrattazione collettiva (in quanto non esclusa ex art. 40, co. 1, D.Lgs. n. 165 del 2001) — la quale, sempre per le progressioni all'interno della stessa area, può derogare alle disposizioni contenute nel D.P.R. n. 487 del 1994, nel rispetto del principio di selettività.

# Le progressioni orizzontali

## Corte di Cassazione, Ordinanza n. 15281/2019

Il giudice di legittimità ha evidenziato che in tema di passaggio di lavoratori ad una diversa Amministrazione, le disposizioni normative che garantiscono il mantenimento del trattamento economico e normativo, non implicano la parificazione con i dipendenti già in servizio presso il datore di lavoro di destinazione.

L'anzianità di servizio, di per sé non costituente un diritto che il lavoratore possa fare valere nei confronti del nuovo datore, deve essere salvaguardata in modo assoluto solo nei casi in cui alla stessa si correlino benefici economici ed il mancato riconoscimento della pregressa anzianità comporterebbe un peggioramento del trattamento retributivo in precedenza goduto dal lavoratore trasferito.

Pertanto, il datore di lavoro è legittimato, ai fini della progressione di carriera, a valorizzare l'esperienza professionale specifica maturata alle proprie dipendenze, differenziandola da quella riferibile alla pregressa fase del rapporto di lavoro.