LE PROGRESSIONI VERTICALI: INDICAZIONI OPERATIVE

Di Arturo Bianco

Con il contratto del triennio 2022/2024 sarà quasi sicuramente prorogata a tutto il 2026 la possibilità di effettuare le progressioni verticali in deroga previste dall’articolo 13 del CCNL 16 novembre 2022. Questo istituto si aggiunge alle progressioni verticali ordinarie previste dall’articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001, nel testo da ultimo modificato dal d.l. n. 80/2021. Utili indicazioni operative ci arrivano dal quaderno dell’Anci n. 52 “Le progressioni tra le aree dopo il CCNL 2019/2021”. Occorre in premessa ricordare che siamo comunque nell’ambito di previsioni che devono essere contenute nella programmazione del fabbisogno del personale, quindi nel PIAO.

IL COSTO

In primo luogo, sulla scorta delle indicazioni fornite dall’Aran, occorre ricordare il costo che gli enti devono prevedere nella programmazione del fabbisogno per le progressioni verticali, siano esse in deroga che ordinarie:

* dall’area degli operatori a quella degli operatori esperti euro 821,48;
* dall’area degli operatori esperti a quella degli istruttori euro 2,562,21;
* dall’area degli istruttori a quella dei funzionari euro 1978,42.

LE DIFFERENZE

I due istituti differiscono per il bilanciamento con le assunzioni dall’esterno, per i requisiti di accesso, per le relazioni sindacali e per le modalità di svolgimento delle selezioni. Se quelle in deroga sono finanziate nel tetto dello 0,55% del monte salari 2018 possono essere effettuate anche se non sono bilanciate con assunzioni dall’esterno in numero almeno eguale. Dobbiamo ricordare che la mobilità volontaria e le stabilizzazioni non concorrono al bilanciamento con le assunzioni dall’esterno. Sulle modalità del bilanciamento, l’Anci annota che “è da ritenere che la valenza programmatoria del PIAO su base triennale sia vincolante e di conseguenza l’articolazione successiva delle azioni di copertura dei fabbisogni possa avvenire con tempi differenziati, purché nell’arco del triennio di riferimento l’equilibrio fin qui descritto venga comunque rispettato. È di tutta evidenza come questa facoltà non possa dare adito a comportamenti elusivi, ad esempio prevedendo da subito la progressione tra le Aree per poi programmare il concorso al termine del triennio, magari in attesa di eventi che ne possano giustificare la non attivazione. Come indicazione generale, si può consigliare un atteggiamento prudenziale”.

Sempre per quelle in deroga occorre essere in possesso di una anzianità almeno quinquennale e la eventuale mancanza del titolo di studio richiesto per l’accesso dall’esterno può essere sostituita da una maggiore anzianità di servizio, per come espressamente previsto dalla tabella allegata al contratto nazionale.

LE RELAZIONI SINDACALI

Come relazioni sindacali è richiesta la informazione preventiva ed a richiesta il confronto per la definizione delle procedure per le progressioni in deroga, mentre per quelle ordinarie non vi sono specifici vincoli.

Esse vanno inserite nella programmazione del fabbisogno del personale

Di conseguenza, occorre ricordare che le amministrazioni devono informare i soggetti sindacali non oltre il quinto giorno precedente alla adozione del programma stesso e che non viene previsto il confronto. Il riferimento del CCNL 16.11.2022 alla necessità del confronto sull’andamento dei processi occupazionali non può essere riferito, come ci ha detto l’Aran, alla programmazione del fabbisogno.

IL COLLOQUIO

L’Aran, con il parere n. 5318/2023, si è espressa positivamente sulla possibilità di effettuazione di un colloquio relativamente alle progressioni verticali in deroga.

Il TAR della Puglia, sede di Bari, Sezione I, con la sentenza n. 538 del 30 aprile 2024, si è espresso positivamente sulla possibilità di effettuare un colloquio sulle progressioni verticali ordinarie. Ci viene detto testualmente che “nel prevedere la necessità di un accertamento delle competenze professionali, la norma ha stabilito che ciò avvenga mediante procedura comparativa, che può ben comprendere lo svolgimento di una prova orale (colloquio)”.

Anche l’Anci si esprime positivamente sulla possibilità di dare corso alla effettuazione di un colloquio. Da sottolineare che essa, assai opportunamente a parere di chi scrive, ha chiarito che siamo in presenza “di un’opzione che può rivelarsi utile in determinate circostanze, ad esempio quando dall’analisi del curriculum possano rendersi necessari chiarimenti e verifiche, o nel caso in cui vi siano più candidati da mettere a confronto. Inoltre, poiché la norma parla del possesso di competenze professionali, occorre considerare che con questo termine non si intendono solo le conoscenze tecniche ma anche la dimensione attitudinale e motivazionale del candidato, aspetti che non possono essere esaminati in forma documentale ma solo attraverso una prova di assessment strutturata, con l’ausilio di un esperto in selezione del personale o psicologo del lavoro”.

LE PROCEDURE DI SELEZIONE DELLE PROGRESSIONI IN DEROGA

Per le progressioni in deroga si deve ricordare che sono previsti i seguenti tre requisiti: “a) esperienza maturata nell’area di provenienza, anche a tempo determinato; b) titolo di studio; c) competenze professionali quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali. Ognuno di questi tre fattori deve essere necessariamente preso in considerazione, con un peso percentuale non inferiore al 20% per ciascuno di essi”.

Occorre annotare che “rispetto all’esperienza, occorre ancora una volta enfatizzare il concetto che si tratta di altro rispetto alla mera anzianità di servizio… Nella pesatura dei servizi prestati, si può ad esempio distinguere – e anche in modo sostanziale - tra periodi di attività svolti in ruoli attinenti a quello oggetto di procedura e servizi prestati in Aree organizzative completamente diverse”. Nell’accertamento delle competenze professionali si può fare riferimento alle seguenti: “abilitazioni professionali, per le quali è richiesto il superamento di un esame di stato /o dell’iscrizione all’albo o all’ordine professionale, purché attinenti al posto da ricoprire; percorsi formativi certificati, da valutare solo se attinenti alle attività di riferimento del ruolo da ricoprire. La valutazione dei punteggi da assegnare a ciascuna attività formativa dovrà tendere a ridimensionare, se non a escludere, il peso di formazione routinaria e di mero aggiornamento per valorizzare invece percorsi di apprezzabile durata e livello qualitativo, con certificazione che deve risultare da attestato finale delle competenze acquisite, mediante superamento di test; compiti che hanno richiesto l’attribuzione di specifiche responsabilità, secondo le regole contrattuali e comunque a fronte di disposizioni organizzative formalmente espresse; abilitazioni linguistiche, conseguite presso Enti con certificazione riconosciuta dal MIUR; competenze informatiche certificate; incarichi di posizione organizzativa / Elevata Qualificazione attribuiti, anche per periodi limitati; svolgimento di mansioni superiori per un periodo significativo”.

LE PROCEDURE DI SELEZIONE DELLE PROGRESSIONI ORDINARIE

L’Anci ci ricorda che la procedura comparativa si basa sui seguenti elementi: sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità; sull’assenza di provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni; sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l’accesso all’area dall’esterno; sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti”. Non è prevista l’assegnazione di un punteggio minimo e/o di uno massimo. Con riferimento alle valutazioni, per l’Anci “è sicuramente possibile condizionare il requisito del triennio di osservazione al solo periodo svolto all’interno dell’Ente che si accinge a svolgere la progressione: si possono ritenere quindi non rilevanti le valutazioni conseguite presso altre Amministrazioni, delle quali non è possibile conoscere la metodologia e gli standard applicativi”. Ed ancora, “un ulteriore elemento di riflessione può essere rappresentato dall’ammissibilità o meno di periodi di servizio svolti presso amministrazioni diverse da quella che indice la procedura, e in particolare se possa essere considerato utile, all’interno del triennio richiesto per legge, anche uno o più anni svolti in altro ente. Pur non essendo previsto espressamente un limite in questo senso, è da ritenere che acquisire la valutazione da una amministrazione differente non dia garanzia sul rispetto degli standard valutativi esercitati con la propria metodologia, ragion per cui sembra preferibile attestarsi sulla considerazione di un triennio interamente svolto all’interno”. Queste considerazioni sollevano dei forti dubbi di legittimità, a parere di chi scrive.

Con riferimento alla assenza di provvedimenti disciplinari “sembra più aderente allo spirito della norma ritenere l’assenza di procedimenti come un pre-requisito di accesso alla procedura, senza il quale la candidatura non è ammissibile, ricordando comunque che gli effetti del provvedimento cessano dopo due anni dall’irrogazione”.

Infine, “il titolo di studio deve caratterizzarsi come ulteriore rispetto a quello previsto per l’accesso all’area dall’esterno, e quindi non può essere fatto valere il titolo che è stato utilizzato per accedere alla procedura”.

LA NATURA

Si deve considerare acquisito che siamo in presenza di una nuova assunzione. Le progressioni verticali devono quindi, in primo luogo, essere inserite nel programma del fabbisogno del personale, documento che ricordiamo costituisce una delle sottosezioni del PIAO. In modo altrettanto consolidato si deve ricordare che la competenza a giudicare appartiene al giudice amministrativo, stante la natura comunque concorsuale della procedura. Non vi è una tesi consolidata sugli effetti che si determinano in termini di novazione del rapporto di lavoro; “la giurisprudenza è prevalentemente orientata a riconoscere che il passaggio a posizioni funzionali qualitativamente diverse comporta una novazione oggettiva del rapporto di lavoro: oltre alla pronuncia del T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 03/12/2020, n.12928, si veda anche Cassazione civile, sez. IV, lavoro, 10 Novembre 2023, n. 31293”. Siamo in presenza di una questione che “si ripercuote anche sulla gestione degli istituti del rapporto di lavoro”. Anche per l’Aran, si veda in particolare il parere CFL 247, solamente nei casi espressamente previsti dal contratto “al dipendente potrà essere garantita la continuità degli istituti rispetto alla precedente area”, quindi si evidenzia che siamo in presenza di assunzioni.