

Le progressioni tra le aree nel comparto Funzioni Locali: la disciplina dell'art. 13 del CCNL 16 novembre 2022 e l'evoluzione del sistema alla luce del CCNL 2022-2024 e dell'ipotesi di CCNL 2025-2027

08 Settembre 2026

Giuseppe Fiorillo, Clemente Lombardi

Le progressioni tra le aree nel comparto Funzioni Locali: la disciplina dell'art. 13 del CCNL 16 novembre 2022 e l'evoluzione del sistema alla luce del CCNL 2022-2024 e dell'ipotesi di CCNL 2025-2027

Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione della disciplina delle progressioni tra le aree nel comparto Funzioni Locali, muovendo dalla regolamentazione introdotta dall'art. 13 del CCNL 16 novembre 2022 e dalla sua peculiare funzione di accompagnamento alla transizione verso il nuovo sistema di classificazione professionale.

Particolare attenzione è dedicata alla disciplina transitoria delle progressioni in deroga ai requisiti ordinari di accesso dall'esterno, fondata sulla valorizzazione congiunta dell'esperienza professionale, del titolo di studio e delle competenze acquisite, quale strumento di riconoscimento della professionalità maturata all'interno delle amministrazioni, nonché alla possibilità, per gli enti, di prevedere un colloquio non perché costituisca una prova concorsuale tradizionale, ma perché può rappresentare uno strumento di accertamento delle competenze professionali già maturate e della loro effettiva spendibilità nel ruolo superiore.

Un nucleo centrale della trattazione riguarda la valutazione del servizio effettivamente prestato, analizzata non quale mera anzianità di servizio, ma quale esperienza professionale concretamente maturata e utilizzata dall'amministrazione. In tale prospettiva, vengono approfonditi il peso della performance, dei titoli e delle competenze professionali, nonché degli incarichi e delle responsabilità ricoperte.

La progressione di carriera come strumento di valorizzazione del personale pubblico

Il tema delle progressioni tra le aree rappresenta uno dei punti più delicati dell'evoluzione dell'ordinamento professionale del personale degli enti locali.

La questione non riguarda, infatti, soltanto l'avanzamento economico del dipendente, ma investe un problema più ampio: come valorizzare l'esperienza e le competenze maturate all'interno della pubblica amministrazione senza trasformare la progressione verticale in una forma surrettizia di reclutamento riservato, e come, nello stesso tempo, evitare che l'amministrazione perda professionalità già formate e acquisite attraverso anni di servizio.

Il punto di equilibrio deve essere ricercato tra due esigenze potenzialmente contrapposte; da un lato, vi è l'esigenza costituzionale di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché l'accesso agli impieghi pubblici secondo criteri di selezione trasparenti e meritocratici; dall'altro lato, vi è l'esigenza organizzativa di riconoscere il patrimonio professionale del personale già in servizio, soprattutto in un comparto, quello delle Funzioni Locali, caratterizzato da una forte anzianità media, dalla difficoltà di reperire alcune professionalità e da una crescente complessità delle funzioni amministrative.

La riforma del sistema di classificazione introdotta dal CCNL 16 novembre 2022 ha costituito, sotto questo profilo, un passaggio fondamentale; all'interno di questo nuovo assetto, il CCNL ha previsto una disciplina articolata delle progressioni tra le aree, distinguendo nettamente tra una **fase transitoria (fino al 31 dicembre 2025)**, destinata a valorizzare l'esperienza maturata dal personale in servizio, e una disciplina **a regime**, maggiormente collegata ai requisiti ordinari di accesso dall'esterno.

Il nuovo sistema di classificazione del CCNL 16 novembre 2022

Il CCNL del 16 novembre 2022 ha introdotto un nuovo sistema di classificazione professionale destinato a superare la tradizionale articolazione nelle categorie A, B, C e D.

Le nuove aree sono:

1. **Area degli Operatori;**
2. **Area degli Operatori esperti;**
3. **Area degli Istruttori;**
4. **Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione.**

Il cambiamento non è meramente terminologico; il nuovo ordinamento cerca infatti di collegare l'inquadramento non soltanto al tipo di **mansioni concretamente svolte, ma anche ai diversi livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali richiesti.**

Ne deriva una concezione più dinamica della carriera; la progressione da un'area all'altra non viene interpretata come una semplice trasformazione dell'anzianità in un inquadramento superiore, ma come il riconoscimento dell'acquisizione di un **livello professionale** qualitativamente diverso.

E' proprio questo il presupposto teorico che giustifica la distinzione tra:

- **progressioni economiche all'interno della stessa area**, oggi collegate ai differenziali stipendiali;
- **progressioni tra aree**, che determinano invece un vero mutamento dell'inquadramento professionale.

La distinzione è fondamentale; nel **primo caso** il dipendente resta nella stessa area e acquisisce una maggiore valorizzazione economica della professionalità; nel **secondo caso** egli accede a un diverso livello professionale, con una nuova posizione nell'ordinamento dell'ente.[\[1\]](#)

La proroga della disciplina transitoria fino al 31 dicembre 2026

La vicenda contrattuale successiva ha però modificato sensibilmente la prospettiva originaria. Il CCNL 2022-2024, sottoscritto il 23 febbraio 2026, ha infatti sostituito la disciplina delle progressioni a regime contenuta nell'art. 15 del CCNL 2022.

La modifica più evidente è la proroga della procedura transitoria; infatti, l'art. 12 del CCNL 2022-2024 interviene direttamente sull'art. 13, comma 6, del CCNL 16 novembre 2022, sostituendo non solo il riferimento alle esperienze *“maturate ed effettivamente utilizzate dalla amministrazione di appartenenza”* con quello alle esperienze *“maturate ed effettivamente utilizzate dalle amministra di appartenenza”*, ma soprattutto il termine del 31 dicembre 2025 che viene sostituito con il 31 dicembre 2026.

La nuova ipotesi di CCNL 2025-2027

L'ipotesi di CCNL Funzioni Locali 2025-2027 è stata sottoscritta il 21 luglio 2026 e riguarda **circa 430.000 dipendenti non dirigenti del comparto**.

Sotto il profilo delle progressioni, l'elemento più significativo è che l'ipotesi si inserisce in continuità con il sistema delineato dai contratti precedenti, senza trasformare la progressione verticale in una promozione automatica basata sull'anzianità.

Il dato è importante; la contrattazione collettiva sembra infatti muoversi verso un modello nel quale l'esperienza professionale costituisce una componente essenziale della selezione, ma non è sufficiente da sola.

Questa impostazione è coerente con l'evoluzione dell'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001: la progressione deve infatti essere contemporaneamente:

- selettiva;
- comparativa;
- professionalmente orientata;
- coerente con il fabbisogno dell'ente;
- rispettosa della riserva per l'accesso dall'esterno.

L'ipotesi di CCNL **non sembra, quindi, riscrivere radicalmente l'istituto delle progressioni tra le aree disciplinate dall'art. 13 del CCNL 16 novembre 2022**; introduce piuttosto alcune **modifiche puntuali**, oltre a incidere sulla disciplina transitoria delle progressioni **“in deroga”**.

Essa si colloca dunque in questo quadro e, pur non introducendo una nuova disciplina organica delle progressioni verticali, **tende a consolidare il modello comparativo delle progressioni, ma contemporaneamente amplia e precisa la possibilità di valorizzare l'esperienza professionale concretamente maturata**, contribuendo a ridefinire il contesto nel quale le carriere professionali del personale degli enti locali dovranno svilupparsi, soprattutto attraverso la valorizzazione delle competenze, della formazione e della performance.

La conseguenza è di grande rilievo pratico. Nel 2026 convivono infatti due distinti strumenti:

1. la procedura **ordinaria** prevista dal nuovo art. 13 del CCNL 23 febbraio 2026;
2. la procedura transitoria in **deroga** prevista dall'art. 13, comma 6, del CCNL 16 novembre 2022, prorogata fino al **31 dicembre 2026**.

Il sistema si trova quindi in una fase di vera e propria **transizione nella transizione**.

Questa scelta può essere letta in due modi; da **un lato**, costituisce una risposta pragmatica alle difficoltà degli enti e alla necessità di non disperdere professionalità maturate nel corso degli anni; **dall'altro lato**, evidenzia che il passaggio al nuovo ordinamento professionale non si è esaurito nel 2023, ma ha richiesto un periodo molto più lungo di adattamento.

E' significativo, in particolare, che nel corso del 2026 gli enti continuino concretamente ad adottare procedure basate sull'art. 13, commi 6-8, del CCNL 2022.

In definitiva, occorre distinguere cronologicamente:

- CCNL 16 novembre 2022: termine originario **31 dicembre 2025**;
- CCNL 2022-2024, sottoscritto il 23 febbraio 2026: termine prorogato al **31 dicembre 2026**;
- ipotesi 2025-2027: conferma della modifica, con ulteriore sistemazione del testo, mantenendo il modello previsto dall'art. 13 del CCNL 2022-2024, ossia la **procedura comparativa** prevista dall'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001.

Il testo dell'ipotesi conferma, infatti, i quattro fondamentali criteri:

1. valutazione positiva conseguita negli ultimi tre anni;
2. assenza di provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni;
3. titoli o competenze professionali e titoli di studio ulteriori;
4. numero e tipologia degli incarichi rivestiti.

Quindi **non viene introdotto, almeno nel testo esaminato, un nuovo modello fondato sul concorso per esami**; questo è molto importante rispetto alla questione della **prova orale**.

Infatti, l'**ipotesi di CCNL 2025-2027 non introduce, nell'art. 13 CCNL 2022-2024, una prova orale obbligatoria come elemento autonomo della progressione verticale: la procedura rimane comparativa**.

Ciò non significa però che un ente non possa prevedere, nel proprio regolamento o nell'avviso, un **colloquio tecnico-professionale** quale strumento di valutazione delle competenze, purché questo sia compatibile con la natura e con i criteri della procedura.

Anzi, questa è proprio la questione più interessante: **la prova orale non deriva direttamente dal CCNL, ma può essere costruita dall'ente come modalità concreta di accertamento delle "competenze professionali"**.

Pertanto: **il CCNL ? stabilisce il criterio della competenza professionale;**

regolamento/avviso ? può stabilire come quella competenza viene concretamente accertata.

Il confine da rispettare è che il colloquio non trasformi la progressione comparativa in un vero e proprio concorso per esami.

Inoltre, la modifica terminologica è, a parere di chi scrive, molto interessante; infatti, il passaggio da: *"esperienza maturata ed effettivamente utilizzata dalla amministrazione di appartenenza"* a: *"esperienza maturata ed effettivamente utilizzata dalle amministrazioni di appartenenza"* può essere letto come un'apertura alla valorizzazione di **esperienze professionali maturate anche presso amministrazioni diverse**, purché effettivamente utilizzate e professionalmente pertinenti.

Questo rafforza la tesi secondo la quale: **il servizio non deve essere valutato semplicemente come anzianità cronologica, ma come esperienza professionale effettivamente maturata e concretamente utilizzata.**

E'una distinzione giuridicamente molto importante.

In definitiva, allo stato attuale l'impianto resta quello: **art. 52, comma 1-bis, D.Lgs. n. 165/2001 ? art. 13 CCNL 2022-2024 ? procedura comparativa.**

Parallelamente viene mantenuta e prorogata la disciplina speciale dell'art. 13, comma 6, CCNL 2019-2021, relativa alle progressioni in deroga.

ARAN aveva già chiarito la differenza tra il regime transitorio e quello ordinario: nel primo assumono particolare rilievo esperienza, titolo di studio e competenze professionali, mentre nel secondo operano i criteri previsti dall'art. 52 e dall'art. 15.

In sintesi: l'ipotesi 2025-2027 interviene sulla materia, ma **non introduce una nuova disciplina radicalmente diversa delle progressioni verticali**. Le modifiche sono soprattutto di precisazione e coordinamento, mentre la novità più rilevante è la conferma/proroga della disciplina transitoria e la valorizzazione dell'esperienza effettivamente maturata e utilizzata. La **prova orale, invece, non viene resa obbligatoria dal CCNL**: la sua eventuale previsione deve essere valutata alla luce della natura comparativa della procedura e dei principi di trasparenza, predeterminazione dei criteri e *par condicio*.

Il fondamento costituzionale delle progressioni verticali

La disciplina delle progressioni verticali deve essere letta alla luce degli artt. 3, 51, 97 e 98 della Costituzione; in particolare, l'art. 97 impone alla pubblica amministrazione i principi di buon andamento e imparzialità, mentre l'art. 51 sancisce l'accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza.

Ne deriva che la progressione verticale non può essere concepita come una mera promozione automatica del dipendente già in servizio: il passaggio ad un'area superiore determina infatti l'accesso ad un diverso livello professionale e comporta l'attribuzione di funzioni, responsabilità e competenze qualitativamente differenti.

Per tale ragione, la progressione verticale presenta una **natura selettiva e lato sensu concorsuale**, ed è proprio questa caratteristica a distinguere la progressione tra le aree dalla progressione economica all'interno della medesima area.

Nel **primo caso** (progressione tra le aree) cambia il livello professionale di appartenenza; nel **secondo** (progressione economica all'interno dell'area) si remunera, invece, il maggiore grado di competenza acquisito all'interno dello stesso livello professionale.

La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto proprio questa natura "*lato sensu concorsuale*" delle progressioni verticali, affermando che il contenzioso relativo a tali procedure rientra nella **giurisdizione amministrativa** in ragione della dimensione selettiva del passaggio di area.

Tale qualificazione ha una conseguenza fondamentale: **l'esperienza interna è certamente valorizzabile, ma non può trasformarsi in un diritto automatico alla promozione**.

Una distinzione fondamentale: progressione verticale e mansioni superiori

Un tema che merita particolare attenzione riguarda la distinzione tra progressione tra aree e svolgimento di mansioni superiori.

Le due fattispecie non devono essere confuse: la progressione tra aree è una procedura selettiva che determina il definitivo inquadramento del dipendente nell'area superiore; le mansioni superiori costituiscono invece un istituto temporaneo, collegato alle esigenze organizzative e disciplinato dalla legge e dal contratto.

La progressione verticale non può quindi essere utilizzata per "**sanare**" automaticamente una situazione nella quale il dipendente abbia svolto per anni attività di livello superiore.

Questo rappresenta uno dei principali punti di tensione del sistema; da un lato, infatti, l'amministrazione deve evitare che l'esercizio continuativo di funzioni superiori rimanga privo di riconoscimento; dall'altro, non può trasformare automaticamente lo svolgimento di mansioni superiori in un diritto all'inquadramento superiore, perché ciò eluderebbe le regole selettive previste dall'ordinamento.

La progressione verticale rimane dunque una **scelta organizzativa selettiva**, non un meccanismo automatico di stabilizzazione della posizione professionale concretamente svolta.

Evoluzione normativa, valutazione del servizio effettivamente prestato e prova orale alla luce dell'ipotesi di CCNL 2025-2027

La disciplina delle progressioni tra le aree trova il proprio fondamento nell'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001.

L'ARAN ha chiarito che le procedure ordinarie di progressione verticale traggono la loro disciplina essenzialmente dalla legge, mentre le procedure transitorie in deroga sono caratterizzate da una disciplina contrattuale specifica (**FAQ ID 32461 del 31 marzo 2023** che rinvia espressamente a CFL209 per gli *“elementi comuni e le differenze”*).

ARAN aggiunge che le procedure speciali sono state rese possibili dall'**art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, D.Lgs. 165/2001**, come modificato dal decreto-legge n. 80/2021, che ha attribuito alla contrattazione collettiva il compito di definire speciali procedure di valorizzazione del personale interno, anche in deroga al titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno.

La distinzione, in termini pratici.

Progressione ordinaria	Progressione speciale/transitoria	
Fonte principale	Legge	CCNL, sulla base della delega legislativa
Norma CCNL	Art. 15 CCNL 16.11.2022	Art. 13, commi 6-8
Base legislativa	Art. 52, c. 1-bis, D.Lgs. 165/2001	Art. 52, c. 1-bis, penultimo periodo, D.Lgs. 165/2001
Finalità	Progressione mediante procedura selettiva ordinaria	Valorizzazione del personale interno nella fase di prima applicazione del nuovo ordinamento
Titolo di studio	Regola ordinaria per l'accesso all'area	Possibile deroga secondo le condizioni previste
Periodo	A regime	Originariamente 1.4.2023- 1.12.2025; scadenza prorogata al 31.12.2026 per effetto dell'art. 12 del CCNL 2022-2024
Criteri	Quelli stabiliti dalla legge	Criteri stabiliti dal CCNL e dal regolamento dell'ente

Un altro passaggio della FAQ è particolarmente interessante: ARAN afferma che, per le **procedure speciali**, gli enti potevano destinare integralmente le risorse aggiuntive previste dall'art. 1, comma 612, della legge n. 234/2021 alle progressioni verticali speciali, senza che queste risorse fossero soggette alla disciplina ordinaria delle risorse assunzionali. Al contrario, quando vengono utilizzate **ordinarie risorse assunzionali**, torna ad operare la disciplina legislativa sulle assunzioni e quindi il vincolo dell'accesso dall'esterno, indicato da ARAN nella misura minima del **50% dei posti finanziati con tali risorse**.

La norma costituisce il punto di raccordo tra la disciplina legislativa del pubblico impiego e la contrattazione collettiva, riconoscendo alle amministrazioni la possibilità di procedere a progressioni di carriera del personale interno, nel rispetto di determinate condizioni.

Il legislatore ha progressivamente cercato di evitare due estremi; il primo è rappresentato da un sistema completamente chiuso, nel quale l'anzianità di servizio costituisca, di fatto, il principale titolo per l'accesso all'area superiore; il secondo è rappresentato dall'opposto rischio di una totale indifferenza verso l'esperienza maturata all'interno dell'amministrazione.

La disposizione prevede, in sintesi, che, fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree avvengano tramite una **procedura comparativa** fondata:

1. sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio;
2. sull'assenza di provvedimenti disciplinari;
3. sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno;
4. sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

La norma contiene quindi una scelta di fondo particolarmente significativa: il legislatore non ha costruito la progressione verticale esclusivamente sulla base di un concorso per esami, ma ha scelto il modello della **comparazione di professionalità**.

Ciò significa che la carriera interna deve essere valutata attraverso una pluralità di elementi.

L'esperienza lavorativa, pertanto, non costituisce un elemento estraneo alla procedura: è, al contrario, uno degli elementi strutturali attraverso i quali la legge stessa pretende che venga accertata l'idoneità del dipendente al passaggio.

La disciplina contemporanea cerca quindi di combinare **merito, professionalità ed esperienza**, mantenendo però il principio secondo cui l'accesso dall'esterno deve conservare un ruolo significativo.

E' proprio in questa logica che si colloca la previsione, oggi contenuta nell'art. 13 del CCNL 23 febbraio 2026, secondo cui le progressioni tra le aree devono essere disciplinate dagli enti nel rispetto del piano triennale dei fabbisogni di personale e con una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno.

Questa previsione assume un'importanza sistematica particolare; la progressione verticale, infatti, non può essere considerata un diritto soggettivo del dipendente alla carriera. Essa costituisce piuttosto uno **strumento organizzativo** che l'amministrazione può utilizzare quando tale scelta risulti coerente con il proprio fabbisogno di personale.

Il dipendente, quindi, non può pretendere la progressione semplicemente perché possiede un determinato livello di esperienza: deve esistere una posizione disponibile, coerente con la programmazione del fabbisogno e oggetto di una procedura selettiva.

Le progressioni verticali, oggi più propriamente denominate **progressioni tra le aree**, costituiscono uno degli istituti più delicati dell'ordinamento del lavoro pubblico, collocandosi all'intersezione tra due esigenze apparentemente contrapposte: **da un lato**, quella dell'amministrazione di valorizzare le professionalità maturate al proprio interno; **dall'altro**, quella di garantire che l'accesso ad un'area professionale superiore avvenga secondo criteri di effettiva selettività, imparzialità e adeguata verifica delle competenze.

Il problema assume particolare rilevanza negli enti locali, nei quali una quota significativa delle competenze amministrative è quotidianamente esercitata da dipendenti che, pur formalmente collocati in un'area inferiore, hanno progressivamente acquisito conoscenze, responsabilità ed esperienze spesso riconducibili, almeno in parte, alle funzioni proprie dell'area superiore.

La disciplina introdotta dal nuovo sistema di classificazione professionale del CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022 ha cercato di dare risposta a tale fenomeno distinguendo nettamente tra:

- le **progressioni tra le aree a regime**, fondate su una procedura comparativa;
- le **progressioni verticali in deroga**, introdotte in via transitoria per consentire di valorizzare l'esperienza e la professionalità maturate dal personale già in servizio.

Il punto centrale della presente analisi è allora il seguente: quanto può pesare l'esperienza concretamente maturata dal dipendente e, soprattutto, è giuridicamente compatibile con una procedura comparativa l'introduzione di una prova orale finalizzata ad accertare le competenze professionali effettivamente maturate e la capacità di esercitare le funzioni dell'area superiore?

La risposta non può essere né semplicemente positiva né semplicemente negativa; occorre distinguere la **natura dell'esperienza valutata**, la **funzione della prova orale**, il **peso attribuito ai diversi criteri** e il livello di predeterminazione delle modalità di valutazione.

La disciplina del CCNL 2019-2021: la procedura ordinaria o a regime di progressione tra le aree (art. 15, successivamente disapplicato e sostituito dall'art. 13 del CCNL 2022-2024)

L'art. 15 CCNL prevede che gli Enti, fatta salva una riserva di almeno il 50% (riferito al singolo anno) delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, disciplinano le progressioni tra le aree tramite procedura comparativa basata:

- 1) sulla valutazione positiva degli ultimi tre anni;
- 2) sull'assenza di provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni (il periodo di interdizione temporanea dai pubblici uffici **non è computabile** quale anzianità di servizio né rileva ai fini del calcolo del triennio di performance, potendo l'amministrazione legittimamente scorrere in ordine cronologico fino alle ultime tre valutazioni disponibili. Di conseguenza, i periodi di assenza totale e continuativa dovuti a **sanzioni interdittive** non rispondono al principio sinallagmatico della prestazione lavorativa e non possono generare un'anzianità figurativa spendibile nelle procedure selettive interne, le quali possiedono natura meritocratica e non meramente automatica - **TAR Emilia Romagna - Parma, sentenza n. 347/2026**);
- 3) sul possesso di titoli o competenze professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno;
- 4) sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

Questa distinzione è essenziale. La **progressione ordinaria** non può essere confusa con la **procedura transitoria**.

La **prima** deve rispettare integralmente il sistema di requisiti previsto dalla legislazione vigente; la **seconda** nasce invece come strumento eccezionale di valorizzazione dell'esperienza e della professionalità già maturate.

Procedura comparativa che deve essere regolamentata unilateralmente dall'Ente tenuto conto delle disposizioni dettate dalla normativa di base (art. 52, comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001) che sottraggono *ope legis* la materia d'accesso alla negoziazione delle parti.

In primo luogo si rileva come la norma contrattuale dispone che gli Enti locali possono attivare le progressioni tra le aree nel limite di almeno il **50 per cento** delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, nel rispetto del piano triennale dei fabbisogni di personale, dove il tetto non viene rapportato alle assunzioni delle singole aree, ma al totale di quelle programmate, senza il calcolo di tale tetto all'interno delle singole aree.

La **Corte dei conti, Sezione Toscana, con deliberazione n. 34/2021** ha stabilito che la percentuale da osservare deve intendersi riferita al solo numero di posti previsti per i concorsi di pari area, e non al numero assoluto dei posti previsti per qualsiasi area, condividendo l'ampia giurisprudenza contabile formatasi sul punto e dalla quale questa Sezione non intende discostarsi (Sezione regionale controllo Campania, n. 103/2019/PAR, Sezione regionale controllo Puglia, n. 71/2019/PAR, Sezione regionale controllo Basilicata n. 38/2020/PAR).

Con successiva **deliberazione n. 35/2021, la Corte dei conti, Sezione Toscana**, ha altresì chiarito che il tetto del 50% va considerato come limite massimo e invalicabile non suscettibile di **arrotondamenti**. La base di calcolo da prendere in considerazione per definire tale percentuale è quella delle assunzioni programmate, area per area, nel triennio di riferimento nell'ambito del piano triennale del fabbisogno del personale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con pareri nn. 0115048/2022 e 12094 del 17 luglio 2022, ha precisato che la riserva del 50% per le progressioni verticali **“opera per ogni singola categoria e non complessivamente”** e 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.

A tal fine si suggerisce di effettuare prima le assunzioni dall'esterno (50%) e poi quelle riservate (50%), onde evitare che in caso contrario si potrebbe verificare che per qualsiasi motivo (esempio, insufficiente capacità assunzionale, sopravvenute norme che impediscono le assunzioni, etc.), di poter garantire l'accesso dall'esterno.

Con il citato parere, il **Dipartimento Funzione Pubblica** ha, inoltre, precisato che ai fini del calcolo del 50% non devono essere computate le assunzioni che l'Amministrazione intende attuare nel triennio previo espletamento delle procedure di stabilizzazione ex art. 20, comma 1, D.Lgs. n. 75/2017 e della 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”*.

Va, infine, evidenziato che l'attuale formulazione dell'art. 52-bis del D.Lgs. n. 165/20021 non consente che gli enti possano procedere alle progressioni verticali inserendo nei concorsi la riserva fino al massimo del 50% dei posti agli interni.

Tale clausola, che per diversi anni ha costituito l'unica modalità per dar corso alle verticalizzazioni, non potrà più essere prevista. Tutto ciò è stato con fermato dal **TAR Sicilia - Palermo, Sez. II, sentenza 20 luglio 2023, n. 2406** in cui osservato preliminarmente che la vigente formulazione dell'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001 prevede che le progressioni tra le aree avvengono mediante apposite procedure comparative basate:

- sulla valutazione positiva conseguita 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;

si afferma che i dipendenti che aspirano alla progressione verticale non possono rivendicare **“obblighi”** dell'Amministrazione di prevedere, in loro favore, una quota di posti riservata nei pubblici concorsi.

Il TAR siculo ha, quindi, giustamente, ritenuto che diversamente opinando si avrebbe una duplicazione di canali preferenziali, non ammessa dalle norme concludendo che *“qualora l’Amministrazione erroneamente inserisca la riserva nel bando deve correttamente modificarlo in regime di autotutela; provvedimento che non necessita di particolare motivazione, trattandosi di adeguamento normativo”*.

Requisito di cui al punto sub 1) - 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

Viene confermata la valutazione positiva ottenuta dal dipendente negli ultimi tre anni con la precisazione che, superando precedenti dubbi interpretativi, la medesima non è più riferita al triennio che precede l’anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell’istituto, bensì alla media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico.

In concreto, la disposizione sembra perseguire tre finalità:

1. **Valorizzare la performance effettivamente valutabile.** Il parametro deve essere costruito sulle valutazioni realmente disponibili, non su un’assenza di valutazione che dipende dal fatto che il dipendente non era presente in servizio.
2. **Evitare una penalizzazione derivante dalla mera indisponibilità della valutazione.** Se, ad esempio, negli ultimi tre anni manca una valutazione perché il dipendente era assente, non avrebbe senso trattare quell’anno come una valutazione negativa. La disposizione consente quindi di *“scorrere indietro”* e recuperare la valutazione precedente.
3. **Mantenere comunque un periodo di osservazione di tre valutazioni.** La norma non dice semplicemente di ignorare l’annualità non valutata. Dice di considerare *“le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico”*: quindi l’obiettivo sembra essere quello di conservare il più possibile il parametro delle **tre valutazioni**, sostituendo l’annualità non valutabile con la valutazione precedente disponibile.

In sintesi: la disposizione mira a far sì che l’assenza dal servizio, quando impedisce la valutazione di una determinata annualità, non si traduca né in una valutazione negativa né nella perdita del requisito, consentendo di ricostruire il parametro sulla base delle tre più recenti valutazioni effettivamente conseguite.

Inoltre, considerato che la norma contrattuale non distingue se l’attività lavorativa prestata si riferisca ad anni e resa in aree/categorie diverse, si ritiene che la stessa possa essere ammessa a valutazione anche se prestata in aree/categorie diverse.

La progressione tra le aree consiste in un percorso di sviluppo professionale, riservato ai dipendenti di ruolo dell’Amministrazione, che prevede il passaggio da un’area all’altra immediatamente superiore e si attua attraverso procedure selettive di tipo comparativo svolta sulla base dei titoli o prove finalizzate a saggiarne il grado di preparazione e capacità, da valutare (gli uni e le altre) previa determinazione dei criteri, attraverso una valutazione poi espressa in una graduatoria finale recante i giudizi attribuiti a tutti i dipendenti ammessi.

Alla procedura **“comparativa”** (più semplice rispetto al meccanismo concorsuale), possono partecipare i dipendenti in servizio di ruolo assunti dall’Ente locale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, destinatari del CCNL, appartenenti all’area immediatamente inferiore a quella correlata al posto oggetto di selezione.

Gli Enti locali potranno programmare il ricorso alla procedura **comparativa** per la copertura di più **elevati fabbisogni professionali** adattandola alle proprie esigenze, ossia declinando in autonomia con propri atti i criteri, i titoli e le competenze professionali, opportunamente definiti in sede regolamentare (a titolo esemplificativo, il possesso di abilitazioni professionali non richieste ai fini dell'accesso) nonché i titoli di studio ulteriori rispetto a quelli validi per l'accesso all'area dall'esterno (esempio: lauree, master, specializzazioni, dottorati di ricerca, corsi con esame finale) ritenuti maggiormente utili, per l'attinenza con le posizioni da coprire.

La graduatoria viene utilizzata esclusivamente nel **limite dei posti messi a selezione** e con i vincitori verrà sottoscritto un nuovo contratto individuale di lavoro, con inquadramento nell'area immediatamente superiore, previo accertamento della veridicità del possesso dei requisiti dichiarati nella domanda di partecipazione, oggetto di valutazione. In caso di passaggio all'area immediatamente superiore, il dipendente è esonerato, previo consenso, dallo svolgimento del periodo di prova in conformità a quanto disposto dall'art. 25 CCNL e, nel rispetto della disciplina vigente, conserva sia le giornate di ferie maturate e non fruite che la retribuzione individuale di anzianità (RIA) che, conseguentemente non confluisce nel Fondo risorse decentrate.

Requisito di cui al punto sub) 2 - Assenza di procedimenti disciplinari nell'ultimo biennio

L'assenza nell'ultimo biennio di provvedimenti disciplinari a proprio carico, certificati dal competente ufficio, è requisito indefettibile per consentire al dipendente, qualora in possesso degli altri requisiti previsti dall'avviso o bando, di partecipare alle procedure selettive per l'attribuzione della progressione all'area immediatamente superiore.

Laddove, alla scadenza della presentazione delle domande, siano in corso procedimenti disciplinari, il dipendente viene ammesso alla procedura con **riserva** e, ove lo stesso rientri in posizione utile nella graduatoria, la liquidazione del differenziale viene sospesa sino alla conclusione del procedimento disciplinare; se dall'esito del procedimento al dipendente viene irrogata una qualsiasi sanzione, il medesimo viene **definitivamente escluso** dalla procedura.

Requisito di cui al punto sub 3) - Possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno

Trattasi di titoli professionali che si aggiungono a quelli già in possesso del dipendente ed indispensabili per partecipare dall'esterno (esempio, iscrizione ad un albo professionale, collegi o ordini, lauree, master universitari e corsi universitari, specializzazioni, dottorati di ricerca, corso e/o attestati con esame finale), ritenuti maggiormente utili, per l'attinenza con le posizioni da coprire previste dal nuovo ordinamento professionale (**cfr. Funzione Pubblica, parere 0066005-P 06/10/2021**).

Ad esempio, se per l'accesso dall'esterno è sufficiente una **laurea triennale**, potrebbe costituire titolo ulteriore:

- *una laurea magistrale;*
- *un master;*
- *un'altra laurea;*
- *una specializzazione;*
- *un dottorato;*
- *altri titoli formalmente riconosciuti dalla disciplina applicabile.*

Non è però possibile dire che **qualsiasi certificato o attestato** costituisca automaticamente un **“titolo”**: bisogna verificare la normativa o il regolamento che disciplina quella specifica procedura.

Inoltre, la disposizione non parla soltanto di titoli di studio; può essere valorizzata anche una **competenza professionale aggiuntiva**, cioè un patrimonio di conoscenze, capacità tecniche o esperienza professionale che eccede quello normalmente richiesto per l'accesso (ad esempio: particolare esperienza specialistica; competenze tecniche specifiche; abilitazioni professionali; conoscenza specialistica di determinati processi o strumenti; competenze acquisite attraverso attività professionali ulteriori).

Anche in questo caso, però, la competenza deve essere **pertinente e dimostrabile**, non una generica esperienza lavorativa.

La parte **“ovvero di studio”** amplia ulteriormente la disposizione che sembra voler distinguere almeno tre categorie:

A. titoli

qualificazioni formalmente riconosciute;

B. competenze professionali

conoscenze/capacità maturate nell'attività professionale;

C. titoli/qualificazioni di studio ulteriori

percorsi formativi o titoli accademici aggiuntivi.

La ratio sembra quindi essere quella di **premiare una qualificazione ulteriore rispetto alla soglia minima necessaria per entrare dall'esterno nel profilo**.

Requisiti di cui al punto sub 4) - Numero e tipologia degli incarichi rivestiti

La parola **“incarichi”** va distinta dalla semplice attività ordinaria svolta nel proprio posto di lavoro: un incarico presuppone normalmente un **affidamento specifico**, formalizzato o comunque individuabile.

Riguardano altri incarichi o ruoli assunti dal dipendente (esempio, Responsabile Unico del Procedimento, Presidente di Commissione, Responsabile di attività di comunicazione e informazione, Responsabile di compiti legati all'attuazione del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati GDPR; Coordinamento e gestione di uno specifico progetto dell'ente; Coordinatore di un gruppo di lavoro o di un'équipe; Coordinamento e gestione di uno specifico progetto dell'ente, ecc.).

La progressione verticale “in deroga” e la valorizzazione dell'esperienza

L'art. 13 (commi 6, 7 e 8) del CCNL Funzioni Locali 2019-2021, in attuazione del disposto di cui al comma 1-bis dell'art. 52 del D.Lgs. n.165/2001, ha disposto che, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e, comunque, entro il termine del **31 dicembre 2025**, le progressioni tra le aree (dette pure **“straordinarie o transitorie”**) possono aver luogo con procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella allegata tabella C di corrispondenza, previo confronto con le OO.SS.

Il contratto ha pertanto introdotto una disciplina speciale, destinata a operare **“in fase di prima applicazione”** e comunque entro un termine determinato.

La peculiarità più importante consisteva nella possibilità di valorizzare l'esperienza professionale anche quando il dipendente non possedeva il titolo di studio ordinariamente richiesto per l'accesso dall'esterno.

La **Tabella C** allegata al CCNL stabiliva infatti requisiti differenziati per le diverse progressioni.

Ad esempio, per il passaggio:

- dall'Area degli Operatori all'Area degli Operatori esperti era richiesto l'assolvimento dell'obbligo scolastico e almeno **cinque anni** di esperienza;

- dall'Area degli Operatori esperti all'Area degli Istruttori era possibile il possesso del diploma con almeno cinque anni di esperienza oppure l'assolvimento dell'obbligo scolastico con almeno **otto anni** di esperienza;
- dall'Area degli Istruttori all'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione era previsto il possesso della laurea con almeno **cinque anni** di esperienza oppure del diploma di scuola secondaria di secondo grado con almeno **dieci anni** di esperienza.

Il meccanismo produceva quindi un effetto significativo: l'esperienza professionale poteva compensare, entro i limiti stabiliti dalla **Tabella C**, la mancanza del titolo di studio normalmente richiesto per l'accesso dall'esterno.

Si tratta di una scelta eccezionale e, proprio per questo, temporalmente limitata.

La *ratio* è espressamente quella di consentire, nella fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale, di tener conto dell'**esperienza e della professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza**.

E' doveroso 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.

E' 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 nel l'ambito della programmazione triennale del fabbisogno del personale assicurando, comunque in misura adeguata l'accesso dall'esterno.

E' 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 fruite 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.

La procedura, 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.*

Tra le assunzioni rilevanti al fine di determinare la quota destinata alle progressioni verticali, nel limite del 50%, devono essere ricomprese anche le **assunzioni per mobilità**, in quanto la norma si riferisce alle assunzioni, senza ulteriori specificazioni o esclusioni.

Il numero di posti per le procedure selettive riservate non può superare il 50 per cento **“di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area”**.

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 quella in entrata.

Il decreto-legge n. 34/2019 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”* consentono 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 (**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 similari 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.

La logica, quindi, è: **Area ? famiglia professionale ? profilo professionale**.

La famiglia ha, dunque, una funzione di **aggregazione professionale**: raccoglie profili che presentano caratteristiche professionali sufficientemente omogenee.

Questo diventa particolarmente importante quando si costruisce una procedura di progressione verticale.

In altre parole, non dovrebbe essere utilizzata per dire semplicemente: **“Tutti i dipendenti dell'Area dei Funzionari appartengono alla stessa famiglia”**; la famiglia deve avere una **coerenza professionale sostanziale**.

Quindi: la famiglia professionale deve essere collegata alla professionalità effettiva.

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 dispone che in sede di revisione degli ordinamenti professionali, i con tratti 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 di appartenenza 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 limitata ad un arco temporale limitato (fino al 31 dicembre 2025; oggi 31/12/2026), 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.

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 premialità 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.

La procedura prevede come elementi di valutazione:

- l'esperienza maturata nell'area di provenienza;
- il titolo di studio;
- le competenze professionali.

A ciascuno di tali elementi doveva essere attribuito un peso non inferiore al 20%.

Il CCNL 2022-2024 ha poi prorogato la scadenza della disciplina transitoria al **31 dicembre 2026**.

Questa proroga assume un rilievo particolare: non si tratta semplicemente di un differimento temporale: essa dimostra che il problema della valorizzazione delle professionalità interne non è stato considerato marginale, ma strutturale.

La pubblica amministrazione, soprattutto quella locale, continua infatti a confrontarsi con situazioni nelle quali il patrimonio professionale realmente posseduto dal dipendente non coincide necessariamente con il livello formale di inquadramento.

Il finanziamento delle procedure transitorie

Si premette che la versione del nuovo comma 1-bis dell'art. 52, D.Lgs. n. 165/2001, sostituito dall'art. 3, comma 1, decreto-legge 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.

Ciò detto, la domanda che si pone è: **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, oltreché essere finanziate anche dalla capacità assunzionale: quelle effettuate con la procedura a regime sono invece finanziate esclusivamente dalle facoltà assunzionali (**Aran, orientamento applicativo CFC_81 del 29 settembre 2022, rilasciato per il CCNL “Funzioni Centrali” che contiene analoga previsione**).

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 con trattazione 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 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, 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 allo 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 CFL 229 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 ricostituiscia anche per gli anni successivi, dimodoché allo 0,55 percento 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%”*.

Procedura per la Selezione e l'Attribuzione delle Progressioni Verticali

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 del l'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 intera mente le progressioni verticali in deroga di cui all'art. 13, e non è necessario riservare almeno il 50% dei posti all'accesso dall'esterno; 1378- 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 di chi scrive 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: *“E' 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 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 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).

E' doveroso 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 **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”**, e dalla necessità di coprire le mobilità in uscita con mobilità in entrata.

Il decreto-legge 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.

Intelligenza artificiale e valutazione della performance: una nuova frontiera

L'ipotesi di CCNL 2025-2027 introduce inoltre un Titolo specificamente dedicato all'intelligenza artificiale, con disposizioni sull'utilizzo dei sistemi di IA, sulle garanzie per il personale e sulla formazione e sull'uso responsabile di tali strumenti.

La questione assume un interesse particolare proprio in materia di progressioni; l'ipotesi prevede infatti che, nell'ambito del confronto sindacale sui criteri generali del sistema di valutazione della performance, si tenga conto anche dell'eventuale utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale.

Si apre così un problema nuovo; se la performance costituisce uno degli elementi utilizzabili per la progressione verticale, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei processi di valutazione potrebbe avere conseguenze indirette sulla carriera del dipendente.

Il principio che dovrebbe guidare tale evoluzione è quello secondo cui la tecnologia può assistere la valutazione, ma non può trasformarsi in un meccanismo opaco di decisione automatizzata sulla carriera delle persone.

La progressione professionale, infatti, incide direttamente sulla posizione lavorativa del dipendente e richiede quindi trasparenza, conoscibilità dei criteri e possibilità di controllo.

La tecnologia dovrebbe essere uno strumento di supporto, non un sostituto della responsabilità amministrativa.

Il mancato ulteriore prolungamento della procedura transitoria

Uno degli aspetti più significativi dell'evoluzione contrattuale è rappresentato da ciò che l'ipotesi 2025-2027 **non** prevede; la proroga contenuta nel CCNL 23 febbraio 2026 porta il termine della procedura transitoria al **31 dicembre 2026**.

L'ipotesi 2025-2027 non introduce, allo stato, un'ulteriore proroga; ne deriva che il 31 dicembre 2026 assume un valore simbolico e pratico molto forte: dovrebbe segnare la conclusione della fase speciale inaugurata nel 2022.

Il sistema dovrebbe quindi entrare definitivamente in una fase nella quale le progressioni tra le aree siano disciplinate dalla procedura ordinaria.

Questa scelta è coerente con l'idea che una deroga nata per accompagnare il passaggio al nuovo ordinamento non possa trasformarsi in una modalità ordinaria di carriera, ma apre anche un problema politico-organizzativo.

Molti dipendenti che hanno maturato esperienza nel vecchio sistema potrebbero non essere riusciti, per ragioni organizzative, temporali o finanziarie, a beneficiare della procedura transitoria.

La chiusura della finestra al **31 dicembre 2026** potrebbe quindi determinare una distinzione tra:

- chi ha avuto accesso alla procedura transitoria;
- chi non ha avuto tale opportunità e dovrà confrontarsi con i requisiti ordinari.

E' proprio su questo punto che emerge il principale interrogativo di equità intergenerazionale e professionale.

Il problema della riserva del 50% all'accesso esterno

La previsione secondo cui almeno il 50% delle posizioni disponibili deve essere destinato all'accesso dall'esterno rappresenta uno dei principali strumenti di equilibrio del sistema.

Essa impedisce che le progressioni interne assorbano integralmente il reclutamento.

La *ratio* è evidente: la pubblica amministrazione deve essere in grado di acquisire competenze nuove anche attraverso il mercato del lavoro esterno.

Tuttavia, anche questa regola merita una riflessione critica.

Il rischio, soprattutto negli enti di piccole dimensioni, è che la rigidità della riserva renda difficoltosa la valorizzazione delle professionalità interne.

In un piccolo Comune con pochi posti disponibili, infatti, la programmazione deve tenere conto simultaneamente:

- del fabbisogno effettivo;
- della sostenibilità finanziaria;
- delle competenze interne;
- della necessità di reclutare nuove professionalità;
- della distribuzione dei posti tra progressioni e accesso esterno.

La riserva del 50% deve quindi essere letta non come un limite meramente aritmetico, ma come uno strumento di equilibrio tra due esigenze costituzionalmente rilevanti: **mobilità sociale e valorizzazione della professionalità interna**.

Il rischio della “carriera per anzianità” e quello opposto della “carriera per performance”

L'intero percorso evolutivo della disciplina permette di individuare due rischi opposti.

Il **primo** è quello della **carriera per anzianità**; in questo modello il dipendente che rimane a lungo nell'amministrazione viene progressivamente premiato quasi automaticamente.

Il problema è che l'anzianità non coincide necessariamente con la competenza.

Il **secondo** rischio è quello della **carriera per performance**; se la valutazione della performance assume un peso eccessivo, la progressione può diventare dipendente da indicatori annuali che non sempre sono in grado di rappresentare la complessità del lavoro amministrativo.

La soluzione dovrebbe essere una **terza via**: la carriera deve premiare una professionalità complessiva, nella quale esperienza, competenze, formazione, responsabilità e risultati siano valutati congiuntamente.

E' questa, a ben vedere, la direzione verso cui sembra muoversi il sistema contrattuale.

Progressioni verticali e capacità amministrativa degli enti locali

La questione delle progressioni non può essere separata dalla più generale capacità amministrativa degli enti locali.

Una progressione verticale ben costruita produce almeno tre effetti positivi:

1. valorizza il capitale umano esistente;
2. incentiva la formazione e la crescita professionale;
3. riduce il rischio di perdita di competenze maturate internamente.

Un sistema di progressioni mal progettato può invece produrre effetti opposti:

- irrigidimento dell'organizzazione;
- demotivazione dei dipendenti esclusi;
- contenzioso;
- aumento della conflittualità interna;
- percezione di favoritismi;
- riduzione della capacità di acquisire competenze nuove dall'esterno.

La progressione verticale dovrebbe quindi essere inserita all'interno di una vera strategia delle risorse umane, non dovrebbe essere un procedimento isolato, adottato soltanto perché esistono posti vacanti.

Dovrebbe essere collegata al PIAO, alla programmazione dei fabbisogni, al sistema di performance, al piano della formazione e alla struttura organizzativa dell'ente.

Il rapporto con il PIAO

La programmazione delle progressioni tra le aree deve essere coerente con il piano dei fabbisogni di personale, oggi inserito nel più ampio sistema del Piano Integrato Attività e Organizzazione (PIAO).

Questo significa che l'amministrazione dovrebbe preliminarmente chiedersi:

- quali professionalità saranno necessarie nei prossimi anni;
- quali competenze sono già presenti;
- quali competenze devono essere sviluppate;
- quali professionalità devono essere acquisite dall'esterno;
- quali posti possono essere destinati alle progressioni;
- quale sarà l'impatto finanziario delle scelte.

In questa prospettiva, la progressione verticale diventa uno strumento di **programmazione strategica del personale**. E' un cambiamento concettuale importante.

La domanda non dovrebbe essere: **“Quali dipendenti possiamo far progredire?”** ma:

“Quali competenze servono all'amministrazione e in quale misura possiamo reperirle attraverso la crescita del personale interno?”

La seconda domanda è più coerente con la natura pubblicistica dell'organizzazione.

Una possibile matrice comparativa

Profilo	Art. 13 CCNL 16.11.2022 – fase transitoria	Disciplina ordinaria CCNL 23.02.2026	Tendenza dell'ipotesi 2025-2027
Natura	Straordinaria/transitoria	Ordinaria	Consolidamento del sistema ordinario
Termine	Originariamente 31.12.2025, prorogato al 31.12.2026	A regime	Nessuna ulteriore proroga prevista
Requisiti	Tabella C	Requisiti ordinari di accesso all'area regime	Conferma del modello ordinario
Esperienza	Elemento centrale	Valutabile attraverso il complesso dei criteri	Valorizzazione delle competenze
Titolo di studio	Può essere compensato dall'esperienza nei casi previsti	Requisiti ordinari	Nessun nuovo regime derogatorio
Performance	Non costituisce il criterio centrale	Valutazione degli ultimi tre anni	Rafforzamento del collegamento con i sistemi di valutazione
Competenze	Espressamente valorizzate	Titoli e competenze ulteriori	Formazione e valorizzazione delle competenze
Incarichi	Non costituiscono criterio autonomo centrale	Numero e tipologia degli incarichi	Sviluppo professionale complessivo
Relazioni sindacali	Confronto sui criteri	Procedura ordinaria	Rafforzamento del confronto su performance e innovazione
Finanziamento	Risorse 0,55% monte salari 2018 + facoltà assunzionali	Facoltà assunzionali	Nessuna nuova disciplina specifica delle progressioni verticali

Accesso esterno	Da coordinare con la disciplina legislativa	Riserva almeno 50%	Conferma della logica di equilibrio interno/esterno
-----------------	---	--------------------	---

Le principali criticità applicative

La disciplina delle progressioni tra le aree presenta almeno cinque principali criticità.

1. La definizione dei criteri

Il primo problema è evitare criteri eccessivamente generici.

“Esperienza”, “professionalità” e “competenze” devono essere tradotte in indicatori concretamente verificabili.

2. La valutazione della performance

Il secondo problema riguarda l’affidabilità del sistema di valutazione; un sistema di performance non omogeneo o scarsamente motivato può incidere in modo rilevante sulla graduatoria della progressione.

3. Il rapporto tra anzianità e merito

Il terzo problema è trovare il giusto equilibrio tra esperienza e merito; un dipendente con molti anni di servizio non deve essere automaticamente favorito, ma nemmeno può essere trattato come se l’esperienza maturata fosse irrilevante.

4. La sostenibilità finanziaria

Il quarto problema è rappresentato dalle risorse; le progressioni determinano effetti permanenti sul trattamento economico e devono quindi essere compatibili con la capacità finanziaria dell’ente.

5. Il contenzioso

Il quinto problema riguarda la possibilità di contestazioni; quanto più la procedura incide sulla carriera, tanto maggiore deve essere il livello di trasparenza.

Una procedura ben costruita deve quindi garantire:

- pubblicità;
- predeterminazione dei criteri;
- parità di trattamento;
- tracciabilità delle valutazioni;
- motivazione;
- accessibilità degli atti;
- assenza di conflitti di interesse.

Una riflessione critica: la progressione verticale come diritto o come interesse dell’amministrazione?

Uno degli interrogativi più interessanti riguarda la natura stessa della progressione.

E’ comprensibile che il dipendente percepisca la progressione come il riconoscimento di un percorso professionale, ma dal punto di vista dell’ordinamento, essa non può essere considerata un automatismo legato alla permanenza in servizio.

La progressione è innanzitutto uno strumento dell’amministrazione; è l’ente che individua le proprie esigenze organizzative, programma i posti e decide se ricorrere al reclutamento esterno oppure valorizzare professionalità interne.

Questo porta a una conclusione importante: **la progressione verticale deve essere contemporaneamente un’opportunità per il dipendente e uno strumento di interesse pubblico per l’amministrazione.**

Quando prevale soltanto il primo elemento, si rischia la trasformazione della procedura in un meccanismo premiale individuale.

Quando prevale soltanto il secondo, si rischia invece di perdere la funzione motivazionale e valorizzativa dell'istituto; **l'equilibrio è dunque essenziale.**

Una seconda riflessione: il superamento della logica delle “carriere automatiche”

Il sistema introdotto nel 2022 e progressivamente consolidato nel 2026 sembra voler superare definitivamente la concezione della carriera come semplice successione di livelli.

La carriera professionale moderna dovrebbe essere fondata su una combinazione di: **formazione + competenze + esperienza + responsabilità + risultati.**

In questa prospettiva, la progressione verticale non è più soltanto una promozione; è il riconoscimento di una trasformazione professionale.

Ciò implica anche una responsabilità maggiore per l'amministrazione; non è sufficiente valutare i dipendenti nel momento in cui si apre una procedura.

L'ente dovrebbe costruire nel tempo le condizioni per lo sviluppo delle competenze, attraverso formazione, affiancamento, mobilità interna, attribuzione di responsabilità e percorsi di crescita.

Solo in questo modo la progressione diventa coerente con il principio del merito.

Una terza riflessione: il rischio di un sistema formalmente meritocratico ma sostanzialmente discrezionale

La maggiore attenzione al merito costituisce certamente un elemento positivo.

Tuttavia, proprio il concetto di merito presenta un rischio; quanto più aumentano i criteri valutativi, tanto più aumenta la possibilità di discrezionalità.

Esperienza, competenze, incarichi, performance e formazione devono quindi essere tradotti in criteri misurabili.

La vera meritocrazia non consiste semplicemente nell'affermare che si valuterà il merito; consiste nel creare un sistema nel quale il candidato possa sapere **prima** della selezione:

- cosa sarà valutato;
- come sarà valutato;
- quanto peserà ogni elemento;
- quali documenti saranno considerati;
- come saranno risolte eventuali parità;
- come verrà motivata la graduatoria.

Il principio potrebbe essere sintetizzato nella formula: **meno discrezionalità non significa meno valutazione; significa più regole sulla valutazione.**

Servizio prestato” e “servizio effettivamente prestato”: una distinzione decisiva

Uno dei profili più interessanti è rappresentato dalla nozione di **servizio effettivamente prestato.**

L'espressione non deve essere interpretata in modo meramente aritmetico: il fatto che un dipendente ha maturato dieci anni di servizio non significa necessariamente che abbia acquisito dieci anni di esperienza professionale omogenea e concretamente riferibile al profilo superiore.

La vera questione non è dunque: **quanti anni ha lavorato il dipendente?**

ma: **quali competenze ha concretamente maturato attraverso il servizio prestato e quanto tali competenze sono pertinenti al profilo dell'area superiore?**

La differenza è sostanziale. Un criterio fondato esclusivamente sull'anzianità rischierebbe infatti di trasformare la progressione verticale in una sorta di automatismo premiale.

L'esperienza, invece, deve essere considerata nella sua dimensione **qualitativa**, oltre che quantitativa.

E' significativo che la disciplina transitoria faccia riferimento all'esperienza e alla professionalità **“maturate ed effettivamente utilizzate”** dalle amministrazioni, ove l'espressione **“effettivamente utilizzate”** introduce un parametro funzionale: non è sufficiente avere svolto un'attività; occorre verificare se quella esperienza abbia realmente prodotto competenze pertinenti rispetto al posto da ricoprire.

L'esperienza non coincide con l'anzianità

Questo punto merita di essere particolarmente valorizzato.

L'anzianità è un dato temporale; è invece un dato professionale.

Due dipendenti con la medesima anzianità possono possedere professionalità profondamente diverse. Un dipendente che abbia svolto per molti anni attività ripetitive e scarsamente correlate alle funzioni superiori potrebbe possedere un'esperienza meno significativa, ai fini della progressione, rispetto a un dipendente con minore anzianità che abbia gestito procedimenti complessi, coordinato attività, assunto responsabilità istruttorie o svolto funzioni specialistiche.

Da ciò deriva una prima importante conclusione: **la valorizzazione del servizio effettivamente prestato è legittima e necessaria soltanto quando il servizio viene trasformato in un indice concreto della professionalità posseduta.**

In altri termini, l'anzianità può costituire un indicatore dell'esperienza, ma non dovrebbe esaurirne il contenuto.

La valutazione della performance degli ultimi tre anni

La disciplina ordinaria attribuisce inoltre un rilievo specifico alla valutazione positiva conseguita negli ultimi tre anni di servizio.

Il riferimento è importante perché introduce una dimensione diversa rispetto alla mera esperienza.

L'esperienza risponde alla domanda: **“Che cosa ha fatto il dipendente?”**

La valutazione della performance cerca invece di rispondere alla domanda: **“Con quale livello qualitativo ha svolto il proprio lavoro?”**

Le due dimensioni non dovrebbero essere sovrapposte.

Un sistema realmente selettivo dovrebbe evitare che lo stesso elemento venga conteggiato due volte sotto denominazioni differenti.

Ad esempio, non sarebbe corretto attribuire un punteggio elevato all'anzianità, un ulteriore punteggio all'esperienza maturata e un ulteriore punteggio agli incarichi, quando tutti e tre gli elementi derivino sostanzialmente dalla medesima attività lavorativa.

Occorre quindi assicurare una **non duplicazione valutativa**.

La prova orale: è compatibile con la progressione verticale?

La questione della prova orale è probabilmente il punto più delicato.

Una prima osservazione deve essere netta: **il CCNL Funzioni Locali non configura la prova orale come elemento obbligatorio della procedura ordinaria di progressione tra le aree.**

L'art. 13 del CCNL vigente conferma il modello della procedura comparativa fondata sui quattro elementi indicati dalla legge e dal contratto. Ciò non significa, tuttavia, che una prova orale sia necessariamente vietata.

Quindi, ai fini dell'accertamento delle competenze professionali non appare coerente prevedere **prove scritte**, né **colloqui** di carattere eminentemente tecnico, analoghi a quelli ordinariamente utilizzati nelle procedure concorsuali pubbliche; l'attribuzione di uno specifico punteggio a verifiche di tale natura si porrebbe, infatti, in evidente contrasto con la **ratio** e con le finalità proprie dell'istituto della progressione verticale.

Diversamente, può essere presa in considerazione la possibilità di prevedere un colloquio avente la sola finalità di approfondire e verificare le competenze professionali possedute dal candidato. In tal senso si è espressa l'**ARAN con il parere prot. n. 5318/2023**, formulato in risposta a un quesito posto da un Comune in relazione alla disciplina delle procedure di progressione verticale applicabile fino al 31 dicembre 2025, ai sensi dell'art. 13, commi 6 e 7.

In tale occasione, l'Agenzia ha ritenuto **“possibile”** per gli enti prevedere lo svolgimento di un colloquio finalizzato all'accertamento delle competenze professionali.

Sul punto, gli orientamenti della giurisprudenza non sono stati del tutto uniformi. Tuttavia, una pronuncia del **TAR Puglia-Bari, Sezione I, sentenza n. 538 del 30 aprile 2024**, riferita alle procedure di progressione **“ordinarie”**, sembra orientarsi nel senso di ammettere la possibilità di un **colloquio di approfondimento**. Il Tribunale ha infatti osservato 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)”*.

Resta tuttavia fondamentale precisare che il colloquio non dovrebbe essere configurato quale autonomo elemento di valutazione, al quale attribuire uno specifico punteggio, ma quale **strumento istruttorio e di approfondimento** a disposizione della Commissione per consentire una più compiuta valutazione dell'elemento previsto dall'art. 13, comma 7, lettera c), ossia delle competenze professionali.

La previsione del colloquio rappresenta, pertanto, **un'opzione organizzativa** che può risultare particolarmente utile in determinate situazioni: ad esempio, quando dall'esame del **curriculum** emergano aspetti che richiedano ulteriori chiarimenti o verifiche, oppure quando sia necessario procedere a un più approfondito confronto tra candidati in possesso di esperienze e titoli sostanzialmente comparabili. Occorre, inoltre, considerare che il riferimento normativo al possesso delle **“competenze professionali”** non sembra circoscrivere tale nozione alle sole conoscenze e capacità di natura tecnica. Essa può comprendere anche profili di carattere attitudinale e motivazionale, che difficilmente possono essere adeguatamente apprezzati attraverso la sola documentazione prodotta dal candidato. Sotto questo profilo, può assumere particolare rilievo il ricorso a una forma strutturata di **assessment** quando esso sia finalizzato a verificare le competenze professionali e l'idoneità del dipendente a ricoprire il profilo superiore, eventualmente con il supporto di un professionista esperto nella selezione e valutazione del personale, quale uno psicologo del lavoro.

Una simile modalità di accertamento, pur potendo presentare maggiori difficoltà organizzative e operative per gli enti di dimensioni più contenute, appare astrattamente coerente con la finalità dell'istituto, nella misura in cui consente di acquisire elementi ulteriori e qualificati per una valutazione effettiva delle competenze professionali richieste per l'accesso all'area superiore.

Il TAR Lazio, con sentenza 24 febbraio 2025, n. 4036, ha ritenuto **non irragionevole** la previsione del **colloquio**, proprio perché esso può verificare l'idoneità prognostica del candidato al passaggio al profilo superiore.

La stessa impostazione è stata confermata dal TAR Lazio, sez. II, con sentenza 17 giugno 2025, n. 11827.

Recentemente (**Tar Calabria, sezione I, sentenza 8 maggio 2026, n. 844**), i giudici amministrativi hanno ribadito la **legittimità** della prova orale nelle progressioni verticali **“in deroga”** disciplinate dall’articolo 13 del Ccnl Funzioni locali 16 novembre 2022.

Il punto è rilevante perché queste procedure, pur avendo natura comparativa e non concorsuale in senso stretto, non sono riducibili a una **mera valutazione documentale** di titoli, esperienze e competenze. L’amministrazione può quindi prevedere una prova scritta, una prova orale o un colloquio attitudinale, purché la scelta sia coerente con il profilo da coprire e con i criteri fissati nell’avviso.

La lettura è stata confermata anche dal **Consiglio di Stato, sezione I, nel parere 24 aprile 2025, n. 347**: se si escludesse ogni forma di prova, la progressione verticale in deroga finirebbe per confondersi con la progressione economica orizzontale, che opera all’interno della stessa area e si fonda su un diverso meccanismo selettivo. Resta quindi fermo che la prova non snatura la procedura, ma può anzi rappresentare lo strumento per verificare concretamente l’idoneità al passaggio nell’area superiore.

Il principio che emerge è particolarmente interessante: **il colloquio è legittimo non perché costituisca una prova concorsuale tradizionale, ma perché può rappresentare uno strumento di accertamento delle competenze professionali già maturate e della loro effettiva spendibilità nel ruolo superiore.**

La prova orale non deve diventare un “mini-concorso”

Qui si trova il principale limite giuridico: se l’amministrazione introduce un colloquio che consiste sostanzialmente in una verifica teorica generale delle materie previste per l’accesso dall’esterno, il rischio è quello di alterare la natura della procedura.

La progressione verticale non è, infatti, semplicemente un concorso pubblico riservato ai dipendenti, la sua peculiarità consiste proprio nella valorizzazione della professionalità interna.

Pertanto, una prova orale dovrebbe essere costruita non tanto come: **“dimostri di conoscere tutte le norme previste dal programma d’esame”** quanto piuttosto come: **“dimostri di saper utilizzare le conoscenze e le esperienze maturate per affrontare concretamente le funzioni proprie dell’area superiore”**.

La differenza è sostanziale; nel **primo** caso si tende verso un concorso per esami; nel **secondo** si realizza una vera **valutazione professionale comparativa**.

Il modello di valutazione (assessment)

L’utilizzo di tecniche di assessment appare, sotto questo profilo, particolarmente interessante.

La giurisprudenza ha riconosciuto la legittimità di tecniche finalizzate a far emergere competenze, capacità e modalità comportamentali utilizzate dal candidato nel contesto lavorativo.

Il TAR Lazio ha osservato che il colloquio tecnico-pratico può risultare particolarmente coerente con la necessità di valorizzare l’esperienza maturata e di verificare concretamente le capacità del candidato.

La prova potrebbe quindi consistere, ad esempio, nella presentazione di un caso concreto:

- gestione di un procedimento amministrativo complesso;
- redazione o analisi di un provvedimento;
- soluzione di una problematica organizzativa;
- gestione di un procedimento di spesa;
- risposta a una criticità nel rapporto con l’utenza;
- individuazione degli strumenti giuridici e organizzativi necessari per risolvere un problema.

In questo modo il colloquio non diventerebbe un’interrogazione scolastica, ma una verifica delle **competenze realmente spendibili nel ruolo superiore**.

Il problema della discrezionalità della commissione

La prova orale presenta tuttavia un evidente rischio; più aumenta la componente orale, più aumenta la discrezionalità tecnica della commissione.

Non si tratta necessariamente di un difetto; una valutazione professionale autentica non può essere completamente matematizzata.

Tuttavia, la discrezionalità deve essere governata.

Il bando e il regolamento devono stabilire preventivamente:

- l'oggetto della prova;
- le competenze da verificare;
- il peso massimo;
- le modalità di attribuzione del punteggio;
- i criteri di giudizio;
- le eventuali soglie minime;
- le modalità di formulazione delle domande;
- le modalità di verbalizzazione.

Il **TAR Lazio, nella sentenza n. 11827/2025**, ha ritenuto legittima una procedura nella quale la commissione aveva predisposto griglie e fasce di giudizio idonee a rendere comprensibile il percorso valutativo.

Da qui deriva un principio fondamentale: **non è la discrezionalità in sé a essere illegittima; è la discrezionalità non governata da criteri predeterminati, trasparenti e verificabili.**

Il peso della prova orale

Un secondo limite riguarda il peso attribuito al colloquio.

La giurisprudenza favorevole alla prova orale ha valorizzato soprattutto il caso nel quale il colloquio costituisca una componente non maggioritaria della valutazione.

Il problema emerge quando il colloquio diventa l'elemento decisivo della graduatoria: se, ad esempio, esperienza, titoli, performance e incarichi valgono complessivamente 70 punti e il colloquio 30, la procedura conserva una struttura fortemente comparativa.

Se invece il colloquio vale 60 o 70 punti su 100, l'equilibrio può cambiare radicalmente.

Il rischio è che una procedura formalmente basata sull'esperienza divenga sostanzialmente una procedura per esami.

Per questo motivo, la scelta più prudente sarebbe quella di attribuire alla prova orale un peso **significativo ma non dominante**.

Un possibile modello di valutazione

Un sistema equilibrato potrebbe essere costruito, a titolo esemplificativo, secondo una ponderazione del seguente tipo:

Elemento	Peso
Valutazione della performance degli ultimi tre anni	25%
Esperienza e servizio effettivamente prestato	30%
Titoli di studio e competenze professionali	20%
Incarichi e responsabilità	10%
Colloquio tecnico-professionale	15%
Totale	100%

Non si tratta, naturalmente, di una ponderazione imposta dalla legge, ma di un possibile modello organizzativo.

Il suo pregio sarebbe quello di evitare che il colloquio assuma un peso sproporzionato.

In alternativa, il colloquio potrebbe essere ricompreso all'interno della voce **“competenze professionali”**, evitando così di trasformarlo in una categoria autonoma.

La questione della valutazione del servizio presso altre amministrazioni

Un ulteriore profilo critico riguarda la valorizzazione dell'esperienza maturata presso amministrazioni diverse. Il principio di uguaglianza impone particolare cautela.

Non sarebbe facilmente giustificabile una svalutazione automatica dell'esperienza maturata presso un'altra pubblica amministrazione quando le funzioni esercitate siano sostanzialmente equivalenti a quelle richieste dal profilo oggetto della progressione.

La differenziazione può essere giustificata soltanto quando esista una concreta differenza qualitativa tra le esperienze.

La giurisprudenza recente ha infatti mostrato particolare attenzione verso criteri che attribuiscono un valore aprioristicamente inferiore al servizio svolto presso altra amministrazione.

Il parametro corretto dovrebbe essere quindi quello della **pertinenza dell'esperienza**, non quello della sua mera provenienza.

Il servizio a tempo determinato

Anche il servizio a tempo determinato merita una considerazione specifica.

L'esperienza professionale non perde necessariamente il suo valore perché maturata nell'ambito di un rapporto a termine; ciò che dovrebbe rilevare è la concreta attività svolta.

La disciplina contrattuale consente infatti di considerare i periodi di lavoro a tempo determinato nell'ambito delle procedure di reclutamento e delle progressioni, secondo criteri riferiti alla durata e alla corrispondenza tra professionalità richiesta ed esperienza maturata.

Ancora una volta, dunque, il criterio corretto è quello della **effettività e pertinenza dell'esperienza**, non quello della forma contrattuale.

Una criticità: il paradosso della professionalità interna

Si può tuttavia formulare una riflessione critica; la pubblica amministrazione chiede al dipendente di maturare esperienza, competenze e responsabilità; successivamente, quando viene bandita la progressione, deve verificare nuovamente quelle stesse competenze attraverso una procedura selettiva.

Questo può generare una sorta di paradosso: se l'amministrazione ha utilizzato per anni il dipendente affidandogli attività riconducibili, almeno in parte, a un livello superiore, dovrebbe poi essere in grado di dimostrare documentalmente la professionalità acquisita.

Un sistema realmente evoluto dovrebbe pertanto investire sulla **tracciabilità delle competenze**; non dovrebbe essere necessario attendere la progressione verticale per accertare ciò che il dipendente ha concretamente fatto negli anni.

Occorrerebbe costruire un sistema nel quale:

- *gli incarichi siano formalmente registrati;*
- *le responsabilità siano documentate;*
- *la formazione sia tracciata;*
- *gli esiti della performance siano conservati;*
- *le competenze professionali siano periodicamente mappate;*
- *le attività effettivamente svolte siano riconducibili ai profili professionali.*

In questo modo la progressione verticale diventerebbe il punto conclusivo di un percorso professionale documentato, anziché una fotografia improvvisa delle competenze del dipendente.

Altra riflessione critica: il rischio della “cristallizzazione”

La valorizzazione del servizio effettivamente prestato presenta anche un **rischio opposto**: se si attribuisce un peso eccessivo alla carriera pregressa, si rischia di **cristallizzare** la struttura organizzativa esistente.

Il dipendente che da molti anni opera nell'ente potrebbe essere **favorito** rispetto a un dipendente più giovane ma dotato di competenze innovative e specialistiche.

La progressione verticale deve quindi essere contemporaneamente: **retrospettiva**, perché valorizza l'esperienza maturata; e **prospettica**, perché deve verificare la capacità del dipendente di svolgere efficacemente le funzioni future.

E' precisamente in questo punto che il colloquio può assumere una funzione positiva: l'esperienza racconta ciò che il dipendente ha fatto.

La prova tecnico-professionale può verificare ciò che il dipendente è in grado di fare.

Il colloquio come strumento prognostico

Questa è forse la funzione più convincente della prova orale; la progressione verticale non dovrebbe essere finalizzata esclusivamente a premiare il passato, ma deve accertare l'idoneità a ricoprire una posizione professionale superiore.

Il colloquio può quindi svolgere una funzione **prognostica**; non si tratta di prevedere il futuro in senso assoluto, ma di verificare, sulla base di situazioni concrete, se l'esperienza già maturata consenta di affrontare responsabilità maggiori.

E' proprio questa funzione che il TAR Lazio ha valorizzato nella giurisprudenza del 2025, riconoscendo la legittimità del colloquio quando sia finalizzato a verificare l'idoneità al passaggio e le competenze acquisite **“sul campo”**.

La prova orale dovrebbe essere tecnica, non motivazionale

Da un punto di vista tecnico, appare preferibile una prova **tecnico-professionale** rispetto a un colloquio genericamente motivazionale.

Domande come: **“Perché ritiene di meritare la progressione?”** oppure: **“Quali sono le sue aspirazioni professionali?”** presentano una capacità selettiva limitata e possono introdurre un'elevata soggettività.

Molto più coerente sarebbe chiedere al candidato di affrontare una situazione concreta attinente al profilo.

Ad esempio: **“Il candidato illustri come gestirebbe un procedimento amministrativo nel quale emergano contemporaneamente un termine perentorio, un conflitto di interessi e la necessità di acquisire un parere tecnico.”**

Una domanda di questo tipo consente di verificare contemporaneamente:

- conoscenza normativa;
- capacità di analisi;
- capacità decisionale;
- esperienza;
- autonomia;
- capacità di collegare teoria e pratica.

La prova orale diventerebbe così uno strumento di verifica della **competenza professionale integrata**.

La necessità della predeterminazione dei criteri

Il principio di trasparenza impone che i criteri siano conoscibili prima dello svolgimento della prova; non può essere la commissione, una volta conosciuti i candidati, a decidere sostanzialmente che cosa premiare.

Il bando deve individuare almeno:

1. *gli ambiti professionali;*
2. *la tipologia delle situazioni oggetto del colloquio;*
3. *il peso della prova;*
4. *i criteri di attribuzione del punteggio;*
5. *la soglia minima, se prevista;*
6. *le modalità di formulazione delle domande;*
7. *i criteri per valutare la risposta.*

La commissione potrà certamente specificare i criteri tecnici, ma non dovrebbe modificare in corso di procedura l'architettura sostanziale della selezione.

La giurisdizione e il sindacato del giudice

La disciplina della giurisdizione nelle controversie concernenti le progressioni verticali del personale degli enti locali deve essere ricondotta al sistema delineato dall'art. 63 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Il comma 1 attribuisce alla giurisdizione del **giudice ordinario**, in funzione di giudice del lavoro, tutte le **controversie relative ai rapporti di lavoro** alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, mentre il comma 4 riserva alla **giurisdizione amministrativa le controversie in materia di "procedure concorsuali per l'assunzione" dei dipendenti pubblici**.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha chiarito che tale ultima previsione deve essere interpretata in senso **residuale e restrittivo** e che, in linea generale, assumono rilievo la presenza di un **bando**, una **valutazione comparativa dei candidati** e la formazione di una **graduatoria di merito** destinata ad individuare i soggetti utilmente collocati; **la giurisdizione amministrativa non si estende, infatti, a qualsiasi procedimento selettivo posto in essere dall'amministrazione, ma riguarda le procedure che presentino effettivamente natura concorsuale e siano funzionali alla costituzione di un nuovo rapporto o alla realizzazione di una progressione verticale avente **carattere novativo****.

Particolarmente significativa è l'**ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 7218 del 13 marzo 2020**, secondo cui la riserva alla giurisdizione amministrativa comprende anche le procedure concorsuali interne, purché configurino **"progressioni verticali novative"**, ossia passaggi ad un'area o categoria superiore, caratterizzati da una modificazione qualitativa della posizione professionale del dipendente.

Restano invece devolute al giudice ordinario le progressioni meramente economiche e quelle che comportino l'attribuzione di una qualifica più elevata, ma nell'ambito della medesima area, categoria o fascia di inquadramento.

Il criterio distintivo, pertanto, non può essere individuato nella sola circostanza che la procedura sia riservata al personale interno. Anche un concorso interno può rientrare nella giurisdizione amministrativa quando sia diretto a realizzare una vera e propria **progressione verticale**, vale a dire il passaggio ad una diversa Area professionale, con conseguente modificazione qualitativa dell'inquadramento.

Il Consiglio di Stato ha espressamente ricondotto alla giurisdizione amministrativa le controversie relative ai concorsi interni caratterizzati da tale progressione verticale, distinguendoli dalle progressioni orizzontali. Le progressioni verticali sono caratterizzate da una significativa dimensione pubblicistica; ne consegue la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie relative alla procedura selettiva. Il giudice, tuttavia, non può sostituirsi alla commissione nella valutazione del merito tecnico.

Il controllo si concentra, in particolare, su:

- violazione della legge;
- violazione del bando;
- disparità di trattamento;
- illogicità manifesta;
- travisamento dei fatti;
- carenza o contraddittorietà dei criteri;
- violazione della par condicio;
- sviamento.

La recente giurisprudenza conferma che il giudizio della commissione gode di un'ampia discrezionalità tecnica, salvo il limite della manifesta irragionevolezza.

Da ciò deriva un'ulteriore ragione per costruire con particolare attenzione il bando: **quanto più il sistema di valutazione è chiaro a monte, tanto più è controllabile a valle.**

Tale impostazione assume particolare rilevanza nel comparto Funzioni Locali, nel quale il sistema di classificazione è articolato per **Aree** e le progressioni verticali consentono il passaggio da un'Area ad una superiore.

Quando la procedura prevede una selezione comparativa e l'amministrazione deve individuare, sulla base di criteri predeterminati, i dipendenti da collocare nell'Area superiore, la controversia relativa alla legittimità della procedura tende, quindi, a ricadere nell'ambito della giurisdizione amministrativa.

In tale prospettiva devono essere ricondotte alla cognizione del giudice amministrativo, ove effettivamente attinenti alla procedura concorsuale, le controversie aventi ad oggetto, ad esempio, i **requisiti di partecipazione, l'ammissione o l'esclusione dei candidati, la fissazione o l'applicazione dei criteri selettivi, la valutazione dei titoli, l'attribuzione dei punteggi, la formazione della graduatoria e l'individuazione dei vincitori.**

Diversamente, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie nelle quali non viene in discussione la legittimità della procedura concorsuale in quanto tale, ma viene fatto valere un **diritto soggettivo inerente al rapporto di lavoro.**

In questa prospettiva assume particolare importanza il cosiddetto **petitum sostanziale**, ossia la natura effettiva della posizione giuridica dedotta in giudizio e della tutela concretamente richiesta.

La distinzione è stata ribadita anche dalla giurisprudenza successiva.

La Cassazione ha, infatti, escluso la natura di progressione verticale, e quindi la giurisdizione amministrativa, quando il passaggio avvenga all'interno della medesima area professionale, anche qualora comporti l'attribuzione di una qualifica o di un livello superiore.

In tali ipotesi, trattandosi di sviluppo della carriera nell'ambito dello stesso sistema professionale, la controversia rimane devoluta al giudice ordinario.

Ne deriva che, nelle procedure di progressione verticale degli enti locali, il criterio di riparto può essere sintetizzato nei seguenti termini: **la giurisdizione amministrativa ricorre quando la procedura, avente effettiva natura concorsuale, è finalizzata al passaggio ad un'Area superiore e determina una modificazione qualitativa e novativa della posizione professionale; la giurisdizione ordinaria ricorre, invece, quando si tratta di una progressione economica o di carriera interna alla medesima Area, ovvero quando la controversia riguarda un successivo atto di gestione del rapporto di lavoro e non la procedura selettiva in sé.**

La qualificazione della procedura assume, pertanto, carattere decisivo; non è sufficiente che l'amministrazione utilizzi la denominazione di **"progressione verticale"**, né che la selezione sia riservata ai dipendenti interni: occorre verificare **l'effettivo contenuto della procedura, il risultato cui essa è preordinata e la natura della posizione giuridica fatta valere dal ricorrente.**

E' sulla base di tali elementi che deve essere individuato il giudice munito di giurisdizione.

Differenze ed elementi comuni tra le progressioni tra le aree a regime ex art. 15 del CCNL 16/11/2022 e le progressioni tra le aree con la procedura transitoria di cui all'art. 13, comma 6 del medesimo CCNL

L'ARAN (Id: 32459; Precedente ID: CFL208) ha chiarito quanto segue:

1) DIFFERENZE

La **prima** differenza concerne i **requisiti**: nella procedura transitoria (fino al 31/12/2025), i requisiti sono quelli della tabella di 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; nella procedura a regime, i requisiti sono quelli previsti dall'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001.

La **seconda** differenza riguarda i **criteri selettivi**: nella procedura transitoria, i criteri sono quelli previsti dall'art. 13, comma 7, del CCNL 16 novembre 2022 (esperienza, titolo di studio e competenze professionali) e ciascuno di tali criteri deve avere un peso non inferiore al 20%; nella procedura a regime, i criteri sono quelli previsti dall'art. 15 del medesimo CCNL e dal nuovo art. 52, comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (valutazione positiva conseguita negli ultimi tre anni di servizio, titoli o competenze professionali, titoli di studio ulteriori rispetto a quelli richiesti per l'accesso dall'esterno, numero e tipologia degli incarichi rivestiti).

La **terza** differenza riguarda le **relazioni sindacali**: nella **procedura transitoria**, i criteri più specifici che declinano i criteri generali stabiliti dal contratto, nonché i pesi loro attribuiti, sono definiti dalle amministrazioni previo **confronto con i sindacati**; nella **procedura a regime**, **non è previsto il previo confronto con i sindacati sui criteri.**

La **quarta** differenza riguarda il **finanziamento**: le progressioni tra le aree effettuate con la procedura transitoria (fino al 31/12/2025) 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, oltreché 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 tra le aree, 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 all'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 tra le aree.

2) ELEMENTI COMUNI

In entrambi i casi:

- vi è una **procedura** che prevede: un bando, una istanza di ammissione alla procedura da parte del dipendente, un'ammissione alla procedura dopo la verifica dei requisiti, una fase istruttoria per l'attribuzione dei punteggi, un ordine di merito finale tra i candidati in base al quale sono individuati coloro che conseguono la progressione nella nuova area;
- la progressione deve essere prevista nel **piano dei fabbisogni (oggi confluito nel PIAO)**;
- occorre garantire che una percentuale almeno pari al 50% del personale reclutato con le ordinarie facoltà assunzionali sia destinata all'**accesso dall'esterno**, in base a quanto previsto dall'art. 52 comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001, in coerenza con i principi, anche di rango costituzionale, che regolano l'accesso alla PA.

Una proposta interpretativa

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale, si può sostenere una tesi interpretativa precisa: la progressione verticale dovrebbe essere concepita come una procedura a **doppia dimensione**:

Dimensione retrospettiva

Valutazione:

- dell'esperienza;
- del servizio effettivamente prestato;
- della performance;
- degli incarichi;
- della formazione;
- delle competenze documentate.

Dimensione prospettica

Valutazione:

- dell'autonomia;
- della capacità di problem solving;
- della capacità decisionale;
- della capacità di applicare le conoscenze;
- della capacità di assumere le responsabilità dell'area superiore.

La prima dimensione giustifica la valorizzazione del servizio; la seconda può giustificare il colloquio; **ne deriva che esperienza e prova orale non sono necessariamente strumenti alternativi.**

Possono essere complementari, purché abbiano funzioni differenti.

La vera questione: non “se” il colloquio, ma “come” il colloquio

La domanda giuridica più corretta, dunque, non è: **“E’ consentita la prova orale nelle progressioni verticali?”** La risposta, alla luce dell’attuale orientamento giurisprudenziale, **tende verso il sì.**

La domanda realmente significativa è: **“Quale prova orale è compatibile con la natura comparativa della progressione verticale?”**

La risposta dovrebbe essere:

- una prova pertinente al profilo;
- collegata alle competenze professionali;
- non meramente nozionistica;
- non motivazionale;
- non prevalente rispetto alla valutazione complessiva;
- fondata su criteri predeterminati;
- adeguatamente verbalizzata;
- costruita in modo da garantire parità di trattamento;
- coerente con l’esperienza concretamente maturata.

Questa impostazione appare quella maggiormente coerente con l’art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001 e con il modello contrattuale delle Funzioni Locali.

Una possibile architettura regolamentare per gli enti locali

Alla luce delle considerazioni svolte, un ente locale potrebbe disciplinare la procedura prevedendo:

A. Esperienza professionale – 30 punti

Valutazione del servizio effettivamente prestato, con maggiore peso per l’esperienza direttamente pertinente al profilo oggetto della progressione.

B. Performance – 20 punti

Valutazione degli ultimi tre anni, secondo criteri già stabiliti nel sistema di misurazione e valutazione della performance.

C. Titoli e competenze – 20 punti

Titoli di studio ulteriori, formazione specialistica, abilitazioni, certificazioni e competenze professionali.

D. Incarichi e responsabilità – 15 punti

Incarichi formalmente conferiti e concretamente esercitati.

E. Colloquio tecnico-professionale – 15 punti

Caso pratico, problema organizzativo o situazione professionale simulata.

Un sistema di questo tipo avrebbe il vantaggio di non trasformare il colloquio in un concorso mascherato e, al contempo, di evitare che la progressione sia determinata esclusivamente dall’anzianità.

Spunto critico: il servizio effettivamente prestato come criterio “dinamico”

Il concetto di servizio effettivamente prestato potrebbe essere ulteriormente sviluppato; non dovrebbe essere considerato semplicemente come un numero di anni.

Potrebbe essere articolato secondo tre dimensioni: **quantità** – durata dell’esperienza; **qualità** – livello e complessità delle attività svolte; **pertinenza** – rapporto tra l’esperienza maturata e il profilo superiore.

In formula: **Valore dell’esperienza = durata × complessità × pertinenza**

Non si tratta, evidentemente, di una formula matematica da applicare rigidamente, ma di un modello concettuale utile a costruire criteri più razionali.

Un anno di attività altamente qualificata e perfettamente pertinente non dovrebbe necessariamente valere quanto un anno di attività meramente ripetitiva e scarsamente collegata al profilo superiore.

Spunto critico: la performance non può essere l'unico indice di merito

Anche la valutazione della performance deve essere utilizzata con cautela; una buona valutazione della performance dimostra che il dipendente ha svolto positivamente le funzioni assegnate.

Non dimostra automaticamente che egli sia pronto per svolgere funzioni superiori; un dipendente può essere eccellente nel proprio ruolo senza possedere ancora le competenze necessarie per un'area superiore.

Viceversa, un dipendente può aver ricevuto valutazioni non eccezionali in un contesto organizzativo caratterizzato da obiettivi poco sfidanti, pur avendo sviluppato competenze potenzialmente rilevanti.

Per questo motivo, la performance deve essere uno degli elementi della procedura, non il suo unico fondamento.

L'equilibrio tra meritocrazia e valorizzazione interna

Un punto che merita particolare attenzione è che la progressione tra le aree **non dovrebbe essere confusa con una promozione automatica collegata all'anzianità.**

Anche quando la procedura transitoria valorizza fortemente l'esperienza professionale, rimane una procedura finalizzata all'accesso a un'area superiore.

La *ratio* è quindi quella di **selezionare personale che abbia acquisito, attraverso esperienza, competenze e formazione, una professionalità coerente con le funzioni proprie dell'area superiore.**

Questo aspetto è importante perché pone un limite alla discrezionalità dell'ente nella costruzione dei criteri: i criteri non dovrebbero trasformare la progressione in una mera sanatoria delle carriere pregresse.

Il profilo più interessante riguarda il **rapporto tra titolo di studio ed esperienza professionale**; nella procedura transitoria, la disciplina consente di valorizzare maggiormente l'esperienza maturata dal personale interno e, in determinate condizioni, consente di prescindere dal titolo di studio ordinariamente richiesto per l'accesso dall'esterno.

Questa scelta ha una precisa *ratio*: **evitare che il nuovo sistema di classificazione produca una penalizzazione irragionevole nei confronti di dipendenti che, pur non possedendo il titolo di studio richiesto per l'accesso esterno, abbiano maturato negli anni una professionalità sostanzialmente corrispondente alle funzioni dell'area superiore.**

La procedura a regime, invece, tende maggiormente a riallineare la progressione interna ai requisiti ordinari di accesso dall'esterno.

Qui emerge una questione tecnico-giuridica molto delicata: se si attribuisce un peso eccessivo all'anzianità di servizio, si rischia di trasformare la progressione in un **automatismo legato alla permanenza nell'ente**; se, al contrario, si attribuisce un peso eccessivo al titolo di studio, si rischia di **svuotare la funzione della procedura transitoria**, che nasce proprio per valorizzare professionalità interne formatesi attraverso l'esperienza.

Il punto di equilibrio dovrebbe quindi essere rappresentato dalla **professionalità effettivamente posseduta**, valutata attraverso una pluralità di elementi:

- esperienza maturata;
- competenze professionali;
- titoli di studio;
- formazione;
- incarichi ricoperti;
- risultati conseguiti;

- valutazioni della performance.

La scelta dei criteri non è dunque neutrale: **determina concretamente quale tipo di professionalità l'ente intende premiare.**

Un profilo critico riguarda la definizione dei criteri di valutazione; quanto più la procedura attribuisce un peso elevato a elementi molto specifici (ad esempio particolari incarichi, esperienze maturate esclusivamente all'interno di un determinato ufficio o competenze difficilmente possedute da altri candidati) tanto maggiore diventa il rischio di una **predeterminazione sostanziale del vincitore.**

I criteri dovrebbero pertanto essere:

- **predeterminati;**
- **oggettivi e verificabili;**
- **coerenti con l'area di destinazione;**
- **proporzionati;**
- **applicabili indistintamente a tutti i candidati.**

Il principio non è soltanto quello della trasparenza, ma anche quello della **par condicio** tra i partecipanti.

Un'altra riflessione critica riguarda il carattere transitorio.

La *ratio* della disciplina transitoria è quella di **gestire una fase di passaggio**; pertanto, sarebbe problematico utilizzare la procedura transitoria come strumento ordinario per consentire progressioni che, nella sostanza, non sarebbero giustificabili secondo la disciplina a regime.

In altri termini: **la natura transitoria può giustificare una disciplina differenziata, ma non elimina l'esigenza di una reale verifica della professionalità del dipendente.**

La differenza di trattamento tra procedura transitoria e procedura ordinaria deve essere giustificata dalla **diversa situazione oggettiva del personale interessato**, cioè dalla fase di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento.

Un ulteriore profilo: la progressione non dovrebbe essere considerata esclusivamente come uno strumento di valorizzazione individuale; essa dovrebbe rispondere anche a un'esigenza organizzativa dell'amministrazione: **collocare nell'area superiore dipendenti che siano effettivamente in grado di svolgere le funzioni e assumere le responsabilità proprie di quella posizione.**

Questo elemento dovrebbe guidare anche la costruzione dei criteri; se, per esempio, si deve passare all'area dei funzionari, sarebbe ragionevole attribuire particolare rilevanza a elementi che dimostrino **autonomia, capacità decisionale, competenze specialistiche e capacità di gestione di procedimenti complessi**, piuttosto che alla mera anzianità.

Anche il concetto di **“progressione tra le aree”** merita attenzione.

Non si tratta semplicemente di riconoscere economicamente una maggiore esperienza: il passaggio di area implica, in linea di principio, **l'accesso a un diverso livello professionale**, con un differente contenuto di responsabilità e competenze.

Per questo motivo, una procedura nella quale il punteggio sia quasi interamente determinato dall'anzianità potrebbe essere criticabile perché non verifica adeguatamente la **corrispondenza tra professionalità posseduta e professionalità richiesta dall'area superiore.**

Il futuro delle progressioni dopo il 31 dicembre 2026

Il 31 dicembre 2026 rappresenta, alla luce della disciplina vigente, una data di particolare importanza.

Dopo tale termine, salvo ulteriori interventi legislativi o contrattuali, dovrebbe cessare la possibilità di utilizzare la procedura transitoria dell'art. 13, comma 6, del CCNL 16 novembre 2022.

Il sistema dovrebbe quindi fondarsi stabilmente sulla procedura ordinaria prevista dall'art. 13 del CCNL 23 febbraio 2026.

Il futuro delle progressioni sarà pertanto legato a tre fattori.

Primo: qualità dei sistemi di valutazione

Se la performance deve assumere un ruolo nella carriera, gli enti dovranno investire nella qualità dei propri sistemi di misurazione e valutazione.

Secondo: formazione

La valorizzazione delle competenze prevista dalla nuova stagione contrattuale dovrà tradursi in percorsi formativi effettivi e non soltanto formali.

Terzo: programmazione

Le progressioni dovranno essere inserite in una strategia complessiva del personale, evitando che ogni procedura venga costruita come intervento isolato.

Considerazioni conclusive

L'evoluzione normativa delle progressioni verticali nel comparto Funzioni Locali evidenzia il progressivo abbandono della vecchia concezione della carriera interna come semplice meccanismo di avanzamento legato all'anzianità; l'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001 e la disciplina contrattuale hanno costruito un modello fondato sulla comparazione di più elementi: **performance, esperienza, competenze, titoli e incarichi.**

La successiva disciplina delle progressioni in deroga ha rafforzato la valorizzazione dell'esperienza e della professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione, mentre il CCNL 2022-2024 ha prorogato la possibilità di utilizzare tale meccanismo sino al **31 dicembre 2026.**

L'ipotesi di CCNL 2025-2027, sottoscritta il 21 Luglio 2026, si colloca in questo percorso di evoluzione e conferma la centralità della professionalità come elemento della gestione delle risorse umane.

In questo quadro, la nozione di **servizio effettivamente prestato** assume un valore decisivo; essa non può essere ridotta alla semplice anzianità anagrafica o di servizio.

Il servizio deve essere valutato in relazione alle competenze realmente maturate, alla complessità delle attività svolte e alla loro pertinenza rispetto al profilo superiore.

La distinzione tra procedura **a regime** e **transitoria** può quindi essere letta attraverso una tensione fondamentale: **da un lato, la valorizzazione dell'esperienza e delle professionalità interne; dall'altro, l'esigenza di evitare progressioni automatiche e garantire una reale selezione comparativa.**

La procedura transitoria tende fisiologicamente verso la **valorizzazione dell'esperienza pregressa**, perché deve accompagnare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema; la procedura a regime tende invece verso una maggiore **selezione della professionalità richiesta dall'area superiore**, in coerenza con i requisiti ordinari.

La vera questione tecnico-giuridica, dunque, non è stabilire quale delle due procedure sia "più favorevole", ma verificare se **i criteri concretamente adottati dall'ente siano coerenti con la ratio della specifica procedura e sufficientemente idonei a distinguere una professionalità effettivamente superiore dalla mera anzianità di servizio.**

La soluzione più convincente sembra quindi quella di concepire la progressione verticale come una **valutazione integrata del passato e del futuro professionale: il servizio effettivamente prestato dimostra ciò che il dipendente ha concretamente maturato; la valutazione della performance dimostra come ha svolto il proprio lavoro; i titoli e gli incarichi documentano il patrimonio professionale; il colloquio verifica se tale patrimonio sia effettivamente spendibile nel nuovo ruolo.**

La sfida del nuovo sistema contrattuale consiste, pertanto, nel trasformare la progressione verticale da meccanismo di semplice riconoscimento dell'anzianità in un autentico **strumento di selezione e sviluppo delle competenze della pubblica amministrazione.**

In questa prospettiva, la progressione verticale non è né una promozione automatica né un concorso pubblico mascherato: è, piuttosto, una **procedura selettiva di valorizzazione professionale**, nella quale il merito deve essere ricercato non soltanto nella durata del servizio, ma nella qualità dell'esperienza, nella competenza dimostrata e nella concreta capacità di assumere le responsabilità dell'area superiore.

VERBALE DI CONFRONTO

TRA AMMINISTRAZIONE E ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Oggetto: Confronto in materia di [indicare l'argomento: organizzazione del lavoro / personale / orario di lavoro / servizi / piano occupazionale / altro]

Data: [gg/mm/aaaa]

Luogo: [sede]

PRESENTI

Per l'Amministrazione:

- [Nome e cognome], [qualifica/ruolo];
- [Nome e cognome], [qualifica/ruolo];
- [eventuali altri partecipanti].

Per le Organizzazioni Sindacali:

- [Nome e cognome], [organizzazione sindacale];
- [Nome e cognome], [organizzazione sindacale];
- [eventuali RSU/RSA].

1. Apertura del confronto

In data [data], alle ore [ora], si riuniscono le parti sopra indicate per procedere al confronto avente ad oggetto **[descrizione sintetica della materia]**.

L'Amministrazione illustra preliminarmente le motivazioni alla base della proposta, evidenziando in particolare:

- [esigenza organizzativa];
- [obiettivi da conseguire];
- [vincoli normativi e/o finanziari];
- [ricadute previste sul personale];

- [eventuali tempi di attuazione].

L'Amministrazione mette a disposizione delle organizzazioni sindacali la documentazione relativa all'argomento oggetto del confronto.

2. Posizione delle organizzazioni sindacali

Le organizzazioni sindacali prendono atto dell'illustrazione dell'Amministrazione e rappresentano le proprie osservazioni e proposte.

In particolare, le parti sindacali evidenziano:

1. [prima osservazione/proposta];
2. [seconda osservazione/proposta];
3. [eventuali criticità];
4. [eventuali richieste di modifica o integrazione].

Le organizzazioni sindacali chiedono inoltre che siano valutate le seguenti soluzioni:

- [proposta];
- [proposta];
 - [proposta].

3. Discussione

Nel corso del confronto le parti procedono all'esame delle diverse posizioni e valutano le possibili soluzioni.

L'Amministrazione, preso atto delle osservazioni formulate, manifesta la propria disponibilità a:

- [modifica/integrazione];
- [ulteriore approfondimento];
- [misura di tutela o accompagnamento];
- [monitoraggio successivo].

Restano invece da approfondire i seguenti aspetti:

- [questione aperta];
 - [questione aperta].

4. Esito del confronto

A conclusione della riunione, le parti:

? raggiungono una posizione condivisa sui seguenti punti:

- [punto condiviso];
- [punto condiviso];
- [eventuali impegni reciproci].

? non raggiungono una posizione condivisa sui seguenti punti:

- [questione controversa];
- [questione controversa].

L'Amministrazione si impegna a tenere conto degli elementi emersi nel corso del confronto nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto della normativa vigente e delle disposizioni contrattuali applicabili.

5. Impegni e monitoraggio

Le parti concordano di:

- procedere a [azione] entro il [data];
- effettuare un ulteriore incontro entro il [data];
- monitorare gli effetti delle misure adottate;
- riesaminare la questione in caso di sopravvenute esigenze organizzative o normative.

Il prossimo incontro è previsto per il giorno **[data]** alle ore **[ora]**.

Il presente verbale viene letto, condiviso e sottoscritto dalle parti.

Per l'Amministrazione

[Nome e qualifica]

Per le Organizzazioni Sindacali

[Organizzazione / Nome]

[Organizzazione / Nome]

Per la RSU

Nome

[1] Fiorillo G. – Lombardi C. - Le progressioni verticali “straordinarie” o in deroga ex articolo 13 del CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022 - Azienditalia 11/2023

TAG: graduatoria, scorrimento, ente, enti pubblici, progressioni economiche, CCNL, funzioni locali, dipendente pubblico, dirigente

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.