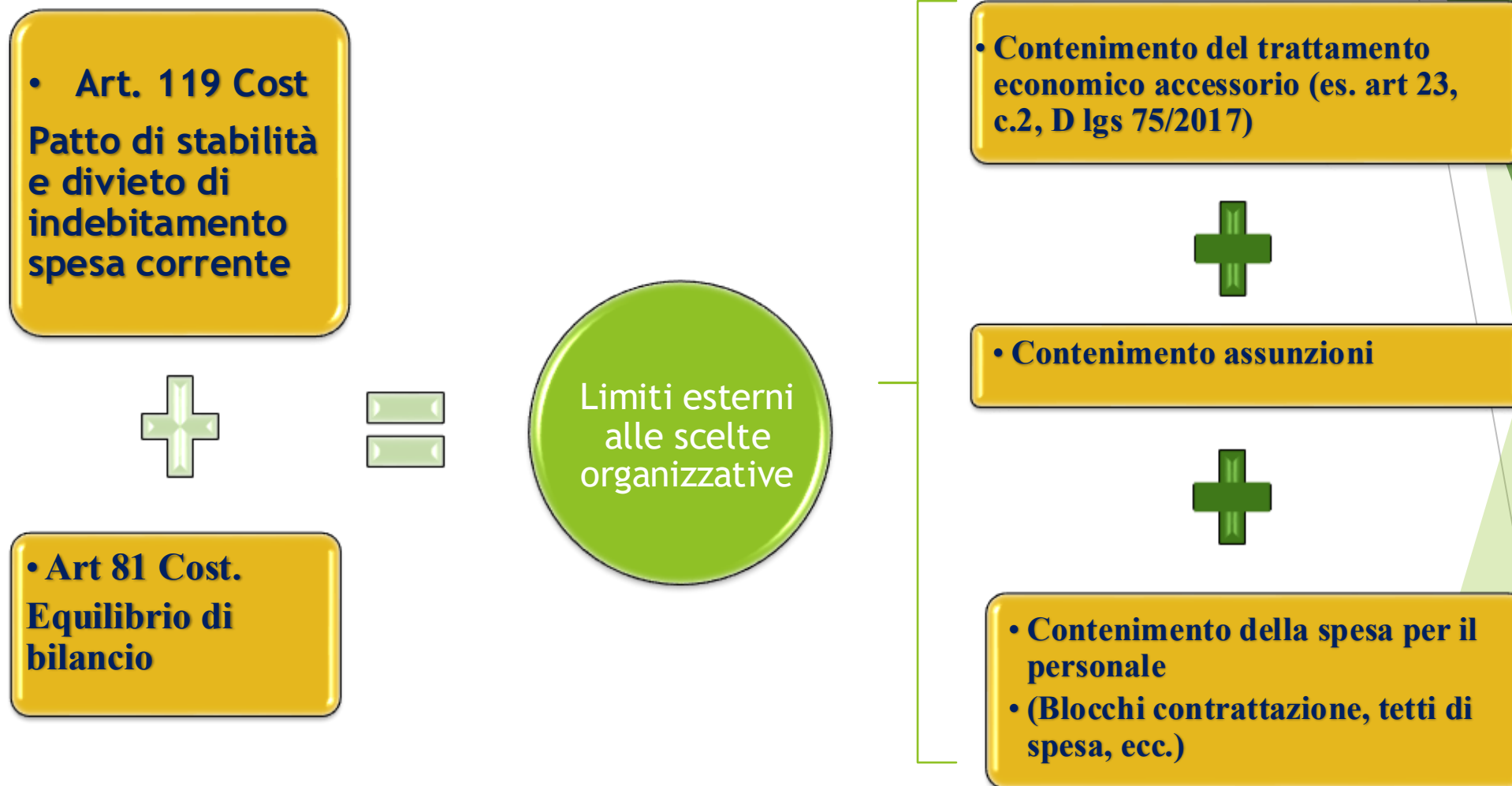


***I limiti alla spesa per il personale, il sistema delle
Progressioni verticali e delle
Progressioni economiche interne alle aree:***

Vincoli di finanza pubblica di matrice costituzionale ed altri vincoli stabiliti con legge ordinaria a seguito della legge costituzionale 1/2012



Limiti di finanza pubblica per la spesa del personale

- *Risorse per i rinnovi contrattuali definiti dalle leggi di bilancio*
 - *Limiti alla spesa del personale e capacità assunzionali*
 - *Limiti al trattamento economico accessorio*
 - *Norme speciali e deroghe*
-
- *I limiti alla spesa del personale si riflettono in tutti i comparti in limiti alle capacità assunzionali e in limiti ai trattamenti economici accessori, spesso inibendo la possibilità delle amministrazioni di rifinanziare i fondi per la contrattazione integrativa*

QUADRO SINOTTICO della RGS e VINCOLI di finanza pubblica.

Circolare annuale della Ragioneria generale dello Stato, recante “*Enti ed organismi pubblici - bilancio di previsione per l’esercizio*” con il dettagliato elenco di vincoli di finanza pubblica vigenti esposti nel “*Quadro sinottico dei vincoli di finanza pubblica*”:

- ▶ Vincoli in materia di assunzioni
- ▶ Vincoli in materia di spesa del personale;
- ▶ Vincoli al trattamento economico accessorio (art. 23, c. 2, del D. Lgs 75/2017)

- **Articolo 23 del D.Lgs. n. 75/2017**

L'art. 23 del D.Lgs. n. 75/2017, al comma 1, ha stabilito che al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, dovrà operare la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

Nelle more di quanto previsto dal summenzionato comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il comma 2 ha stabilito che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Le amministrazioni non possono procedere ad aumenti delle risorse accessorie al di fuori dei rigidi binari normativi e giurisprudenziali, dovendo garantire che il tetto complessivo di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. 75/2017 rimanga il parametro di riferimento fondamentale.

Art. 23, comma 2, D.lgs 75/2017

«1. Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. (...)

3. Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile. (...))»

I limiti di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017

Il limite di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017 opera su:

1. Fondo risorse decentrate personale non dirigente
2. Fondo trattamento accessorio personale dirigente
3. Risorse destinate al trattamento accessorio del personale con incarichi di elevata qualificazione e al personale dell'Area EP;
4. Fondo per il lavoro straordinario

Esclusioni all'applicazione dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017

L'articolo 23, comma 2, della **riforma Madia** è una tra le disposizioni di più complessa gestione politica per le amministrazioni perché interviene sulle politiche economiche relative al personale e risente di una stratificazione normativa che procede per deroghe ed eccezioni, demandando esclusivamente al legislatore la perequazione delle risorse, salvo quanto destinabile in sede di distribuzione degli aumenti contrattuali. Restano esclusi dai limiti di cui all'art. 23, comma 2, del Dlgs 75/2012, le seguenti voci di alimentazione dei trattamenti economici:

- gli incrementi dei fondi risorse decentrate destinate dai CCNL sulla base delle risorse disponibili per gli incrementi contrattuali;
- le risorse di parte stabile non utilizzate derivanti dal fondo dell'anno precedente;
- le economie riferite alle prestazioni di lavoro straordinario dell'anno precedente, che vanno ad incrementare la componente variabile del fondo risorse decentrate dell'anno successivo;
- gli incentivi per funzioni tecniche;
- i compensi professionali legali in relazione a sentenze favorevoli all'Amministrazione e derivanti da condanna alle spese della controparte;
- Le ulteriori risorse indicate per espressa previsione di legge ed escluse dall'applicazione del limite le ulteriori risorse incrementabili dalle amministrazioni, dalle aziende e dagli enti fino allo 0,22% M.S. delle risorse di parte variabile dei fondi per effetto dei CCNL 2019-2021 + un ulteriore 0,22% M.S. CCNL 2022-2024;
- I piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa.

Limiti alla spesa per il personale degli Enti locali e al trattamento economico

- Per gli enti locali vige ancora il rispetto del **limite di cui all'art. 1, commi 557 e segg., L. n. 296/2006** che ha tuttora una valenza generale al fine di contenere complessivamente la spesa di personale (mentre per quanto riguarda la spesa legata alle assunzioni a tempo indeterminato si applica l'art. 33, DL 34/2019), fatte salve specifiche deroghe disposte da norme di legge.
 - Gli enti devono rispettare equilibri di bilancio pluriennali e non possono procedere ad aumenti delle risorse accessorie al di fuori dei rigidi binari normativi e giurisprudenziali, dovendo garantire che il tetto complessivo di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. 75/2017 rimanga il parametro di riferimento fondamentale.
- **Vincolo Assoluto (L. 296/2006, c. 557-quater e 562):** La spesa complessiva non deve superare il valore medio registrato nel triennio 2011-2013, limite storico che gli enti devono comunque prendere in considerazione, tenendo conto delle deroghe previste;
 - **Norme sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale (decreto legge 34/2019, art. 33)** che definisce il rispetto della sostenibilità finanziaria della spesa di personale di ciascun ente mediante i valori soglia individuati dai decreti attuativi dell'articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019;
 - **Norma di incremento del salario accessorio** di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del DL 25/2025 (convertito nella Legge 69/2025) autorizza regioni, province, città metropolitane e comuni a incrementare il Fondo risorse decentrate per il personale non dirigente fino al 48% della spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2023 per gli stipendi tabellari delle categorie e delle aree professionali, in deroga al limite del salario accessorio previsto dal DL 75/2017;
 - **Fondo armonizzazione trattamento accessorio personale dei soli comuni**, previsto dalla legge di bilancio 2026, comma 674, art. 1.

Enti locali: Articolo 1, comma 674 della Legge di Bilancio (Legge 199/2025)

Art. 1, comma 674, legge 199/2025: «Ai fini della progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale dei Comuni, è istituito un fondo con una dotazione pari a 50 milioni per l'anno 2027 e 100 a decorrere dall'anno 2028 da destinare, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del Comparto Funzioni locali per il triennio 2025-2027, all'incremento del trattamento accessorio, anche fisso e ricorrente, del personale non dirigenziale dei predetti enti. Queste somme saranno ripartite con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro per la Pa sulla base dei criteri stabiliti dal Ccnl»

Spesa del personale Funzioni centrali



- *I limiti alla spesa per il personale e al trattamento accessorio sono elencati dal Quadro sinottico annuale della Ragioneria generale dello Stato*
- Nelle funzioni centrali i limiti alle assunzioni a tempo indeterminato si basano sulla sostenibilità finanziaria e sul riassorbimento del personale cessato;
- **Regola del 100% del turn-over:** Le amministrazioni statali possono assumere unità di personale nel limite di una spesa pari al **100% di quella relativa al personale cessato** nell'anno precedente;
- **Piani Triennali dei Fabbisogni:** Ogni inserimento deve essere programmato nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) e coperto interamente dalle facoltà assunzionali disponibili, garantendo la compatibilità con il bilancio economico dell'ente.

Spesa del personale Sanità pubblica

La Legge 60/2019 - il cosiddetto “decreto Calabria” con l’art. 11 stabilisce che la spesa per il personale non può superare il valore della spesa sostenuta nell’anno 2018, ponendosi in alternativa al vincolo del 2009, con il vincolo della “quota media 2018”.

- a) il limite di spesa per il personale previsto dall’articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 35/2019 (convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2019, n. 60) deve essere riferito alla Regione, tenuta a governare, a livello aggregato, la spesa del personale di tutti gli enti del Servizio sanitario regionale;
- b) il limite di spesa per il personale previsto dall’articolo 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009 è ancora produttivo di effetti, in via alternativa, al limitato fine di assicurare agli enti un più ampio margine di spesa rispetto a quello derivante dall’applicazione dell’articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2019 (sezione delle Autonomie (delibera n. 9/SEZAUT/2025/QMIG del 4 aprile 2025). La norma prevede che che la spesa per il personale non possa superare il valore stabilito nel **2004**, ridotto di un 1,4%.

Il calcolo viene effettuato al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni.

La valorizzazione economica e professionale Art. 52, comma 1 bis del D. lgs 165/01 (come modificato dal DL 80/2021)

La valorizzazione economica

- Le progressioni economiche orizzontali
- Il sistema indennitario
- Il sistema degli incarichi

La valorizzazione professionale

- L'accesso alle aree tramite le procedure concorsuali
- Il sistema delle progressioni verticali
- L'accesso all'area delle Elevate professionalità o della Elevata qualificazione

PROGRESSIONI VERTICALI - Art. 52, comma 1 bis D. lgs 165/01

Procedura a regime

- *«Fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite **procedura comparativa** basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, **sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno**, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti».*

Procedura transitoria

- *“In sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono **definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti (...)** sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle amministrazioni per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno”.*

Le procedure concorsuali

Art. 51 Costituzione

«Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro».

Art. 97 Costituzione

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Concorsi pubblici

La Corte Costituzionale si è pronunciata più volte sulla legittimità delle procedure in materia di assunzione e carriera dei dipendenti pubblici, affermando la centralità del pubblico concorso e nei suoi obiettivi costituzionali (trasparenza nella selezione, buon andamento ed imparzialità delle amministrazioni):

- il concorso pubblico garantisce a tutti i cittadini in possesso dei requisiti previsti l'accesso alla procedura selettiva (sentt. n. 293 del 2009, n. 225 del 2010, n. 299 del 2011, n. 227 del 2013, n. 95 del 2021, n. 140 del 2023), in relazione alla tipologia e al livello di funzioni che si è chiamati a svolgere (sent. n. 277 del 2013);
- per garantire pari opportunità nell'accesso la procedura concorsuale deve essere aperta, di natura comparativa e basata sul merito (sentt. n. 95 del 2021, n. 140 del 2023).

Concorsi pubblici

Non soddisfano i requisiti costituzionali:

- **il reclutamento effettuato integralmente tramite procedure di stabilizzazione** attraverso una qualsiasi forma di selezione pubblica, presso qualsiasi ente pubblico, **di lavoratori a tempo determinato**, quando parimenti non si consente l'accesso o la partecipazione alla medesima procedura, di altri cittadini da reclutare dall'esterno;
- **I concorsi esclusivamente riservati al personale** già in servizio presso un'amministrazione o le procedure per l'attribuzione di qualifiche superiori riservate ai dipendenti in servizio
- **le procedure selettive rivolte esclusivamente al personale interno** per l'attribuzione di incarichi dirigenziali.

E' indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate (...) che l'assunzione corrisponda ad una specifica necessità funzionale dell'amministrazione (...) e soprattutto che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico" (sent. n. 215 del 2009).

NON PIU' VIGENTE: L'art. 24 D. lgs 150/2009 (norma originaria - c.d. «riforma Brunetta») poi modificata dal DL 80/2021

Art. 52 D. Lgs 165/2001 prima delle modifiche apportate dal DL 80/2021

«Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore»

N.B.: l'articolo fu poi modificato, dall'art. 3 del DL 80/2021 che innovò l'art. 52, c. 1 bis del D. Lgs 165/01

NON PIU' VIGENTE: Le novità della riforma Madia (art. 22 D. lgs 75/2017)

“Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria». T

La disposizione introdusse e disciplinò una nuova tipologia di progressione verticale del tutto particolare, utilizzabile soltanto per il triennio 2018-2020 (poi estesa fino al 2022 ma di fatto disapplicata dal DL 80/2021), prescrivendo modalità di avanzamento di carriera in deroga rispetto alle previsioni dell’art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. 165/2001, il quale prevedeva, per le progressioni verticali, quale unica “strada”, il concorso pubblico, con possibilità riserva non superiore al 50% dei posti disponibili destinata al personale interno.

NON PIU' VIGENTE: Le modifiche alla riforma Madia (DL 162/2019)

L'art. 22, comma 15, D. Lgs. n. 75/2017 fu poi modificato dall'art. 1, comma 1-ter del D.L. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 8/2020), consentendo alle amministrazioni pubbliche la facoltà di derogare alla disciplina generale delle progressioni verticali senza il ricorso al concorso pubblico ma con una procedura selettiva riservata al personale di ruolo per un periodo di tempo limitato (triennio 2020/2022) e fissando un tetto ai posti disponibili **pari al 30%** di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria.

La norma continuava ad agire come procedura alternativa a quella introdotta dalla riforma «Brunetta» che consentiva l'accesso alle aree con riserva al personale interno, tramite la procedura concorsuale.

La magistratura contabile (deliberazione 35/2021 della Corte dei conti) chiarì che la base di calcolo da prendere in considerazione per definire la percentuale massima del 30% dei posti disponibili destinata al personale in servizio ai fini della procedura selettiva era quella delle assunzioni programmate, categoria per categoria o area per area, nel triennio 2020-2022 nell'ambito del PTFP.

PROGRESSIONI VERTICALI - REGIME ORDINARIO (NORME VIGENTI)

**La riforma Brunetta – bis – art. 3 DL 80/2021 e le modifiche all'art. 52,
comma 1 – bis, D. Lgs 165/2001, secondo periodo**

«Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito.

Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti». (...)

Art. 52 comma 1 bis d.lgs.165/2001 – come novellato dal DL 80/2021

Fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree avvengono tramite **procedura comparativa** basata:

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

Progressioni verticali= «nuove assunzioni»

Le progressioni verticali sono assimilabili alle c.d. nuove assunzioni. L'orientamento giurisprudenziale prevalente degli ultimi anni ha ritenuto che le progressioni verticali determinino comunque una nuova assunzione e sono, pertanto, sottoposte ai vincoli stabiliti dal legislatore, così come gli oneri aggiuntivi, che devono essere quantificati nell'ambito della spesa del personale e dei limiti imposti dalle leggi finanziarie, alle nuove assunzioni.

“ (...) anche nel caso di progressione verticale si verifica una novazione del rapporto di lavoro, in quanto si tratta di accesso a funzioni più elevate, qualsiasi sia il nomen della posizione funzionale attribuita dalla contrattazione collettiva, che può divergere da contratto a contratto”
(parere n. 3556 del 9 novembre 2005, reso dalla Commissione speciale pubblico impiego del Consiglio di Stato, sez. III, a seguito di richiesta del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per verificare se i passaggi tra aree fossero inclusi nel c.d. “blocco delle assunzioni”)

I PARERI DEL DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA SULLE PROGRESSIONI VERTICALI IN REGIME ORDINARIO



Parere DFP 12094/2022 – La struttura della programmazione dei fabbisogno richiede l’indicazione di dettaglio della modalità di copertura (concorso, mobilità, progressione verticale, stabilizzazione) per ciascuna categoria /area. Pertanto la riserva pari ad almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all’accesso dall’esterno è da intendersi applicabile a ciascuna area/categoria

Parere DFP 00115048/2022 - Una volta determinato il numero delle posizioni disponibili destinate all’accesso dall’esterno, esse saranno accessibili solo e soltanto dall’esterno e, quindi, intangibili rispetto a qualsiasi altra procedura a carattere riservato, quantunque volta alla valorizzazione del personale già in servizio presso l’ente. Pertanto ai fini del calcolo **NON devono** essere considerate le procedure di stabilizzazione ex art. 20 comma 1 del d.lgs. 75/2017, né la mobilità volontaria.

Parere DFP 66005/2021 - **Il ricorso alla procedura comparativa in luogo di quella concorsuale deve essere idoneo ad assicurare che la progressione di area e/o categoria avvenga a beneficio dei più capaci e meritevoli.** In sede applicativa, le amministrazioni procedenti potranno programmare il ricorso alla procedura comparativa declinando in autonomia con propri atti i titoli e le competenze professionali richieste, nonché i titoli di studio ulteriori rispetto a quelli validi per l’accesso all’area dall’esterno ritenuti maggiormente utili ai fini del superamento della procedura comparativa per l’attinenza con le posizioni da coprire previste dall’ordinamento professionale vigente al proprio interno.

FOCUS SULLA GIURISPRUDENZA RELATIVA ALLE PROGRESSIONI VERTICALI

- **Cassazione sez. Lavoro, ordinanza n. 29719/2022** - la pubblica amministrazione che espleti contestualmente due procedure di reclutamento, una dall'esterno ed una riservata agli interni, può dar corso alle assunzioni in tempi differenziati, con anticipazione di quelle destinate al personale già in servizio, quando ragioni oggettive, quali i maggiori tempi di espletamento delle procedure concorsuali per gli esterni (per numero di partecipanti, per complessità organizzativa, ecc.) giustificano il verificarsi di divaricazioni temporali nelle successive assunzioni.
- **Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 4923/2023** - Il principio dello scorrimento non è applicabile alle “graduatorie che scaturiscono da procedure selettive interne e riservate, data la disomogeneità tra i due termini di comparazione (progressione verticale in base a procedura interna e pubblico concorso) che comporterebbe la elusione della regola costituzionale del pubblico concorso”.

PROGRESSIONI VERTICALI - PROCEDURA TRANSITORIA

La riforma Brunetta – bis – art. 3 DL 80/2021 e le modifiche all’art. 52, comma 1 – bis, D. Lgs 165/2001 Ultimo periodo comma 1 - bis

*« (...) In sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto **per il periodo 2019-2021** possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell'area di cui al secondo periodo, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate **((dalle amministrazioni))** per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente».*

PROGRESSIONI VERTICALI «IN DEROGA» - PROCEDURA TRANSITORIA CCNL tornata 2019-2021 e 2022-2024

- La progressione tra le aree può aver luogo con procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nelle Tabelle di corrispondenza dei CCNL 2019-2021 , secondo i criteri stabiliti dai CCNL 2019-2021: **art. 18 CCNL 9/05/2022 del comparto funzioni centrali; art. 21 CCNL 2/11/2022 CCNL comparto Sanità; art. 13 comma 6 ccnl 22/11/2023 CCNL comparto FF.LL..**
- **Le progressioni verticali «in deroga» avvengono con procedure valutative entro i termini previsti dai CCNL della tornata 2019-2021, poi prorogati dal CCNL 2022-2024. Essendo le procedure in deroga (già prorogate dai CCNL 2022-2024) previste per il raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione del personale in servizio, definiti dall'art. 52, c. 1 bis, del DL 80/2021, non potrà essere prevista ulteriore proroga con i CCNL 2025-2027.**
- Le progressioni verticali «in deroga» sono finanziate **anche** mediante l'utilizzo delle risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge 234/2021 (legge di bilancio 2022) in misura non superiore allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018;
- Per la parte finanziata ai sensi della richiamata norma le progressioni verticali avvengono sulla base dei criteri stabiliti dai CCNL, sono riservate interamente al personale già in servizio e possono essere utilizzate per coprire i posti disponibili nell'area superiore **senza tener conto della riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno.**

LA DEROGA ALL'OBBLIGO DI RISERVA DI POSTI PER L'ACCESSO DALL'ESTERNO (riepilogo)

- il ricorso da parte dell'amministrazione alle procedure transitorie di cui ai contratti collettivi nazionali di lavoro 2019-2021 e 2022-2024 mediante finanziamento attinto solo dallo 0,55% del monte salari, ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della legge 234 del 30 dicembre 2021, **non impone la riserva dei posti del 50% delle posizioni disponibili all'accesso dall'esterno.** Le risorse stanziare in legge di bilancio 2022, vengono attribuite alla contrattazione collettiva al fine di realizzare il nuovo sistema di classificazione e possono essere destinate integralmente alle progressioni tra le aree
- il ricorso alle procedure transitorie mediante finanziamento attinto dalle sole risorse destinate alle capacità assunzionali - da individuarsi applicando per singolo ente la normativa vincolistica in tema di assunzioni - **impone la riserva del 50% delle posizioni disponibili per l'accesso dall'esterno.**

LE DIFFERENZE DELLE PROGRESSIONI VERTICALI ORDINARIE RISPETTO ALLE PV IN REGIME TRANSITORIO

Nella procedura a regime (p.v. ordinarie):

- i requisiti di partecipazione e i criteri selettivi sono esclusivamente quelli indicati dall'art. 52 comma 1 bis d.lgs. 165/2001
- le progressioni sono finanziate esclusivamente con le facoltà assunzionali
- i criteri selettivi **NON** sono oggetto di confronto con le OO.SS. ma di «un incontro di approfondimento nell'ambito del Piano dei fabbisogni» (come previsto dai tre CCNL 2022 -2024 da noi seguiti)

GLI ELEMENTI COMUNI DELLE PROGRESSIONI VERTICALI ORDINARIE RISPETTO ALLE PV IN REGIME TRANSITORIO

- La procedura 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 per la progressione nella nuova area
- la progressione deve essere prevista nel piano dei fabbisogni (confluito nel PIAO) ;
- occorre garantire che una percentuale almeno pari al 50% del personale reclutato sia destinato all'accesso dall'esterno (elemento comune con le le p.v. in regime transitorio per le progressioni **non finanziate** con lo 0,55%)

PROGRESSIONI ECONOMICHE ALL'INTERNO DELLE AREE

Art 52 comma 1 bis d.lgs. 165/2001

1-bis. *»I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. **Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito.»***

Art 23 d.lgs. 150/2009

*«Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52 comma 1 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili. Le progressioni economiche sono attribuite 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».*

Il principio della quota limitata secondo RGS e DFP

La quota di personale interessato alla procedura selettiva deve essere «limitata» e quindi non maggioritaria (ovvero non superiore al 50%) degli aventi diritto ad accedere alla procedura

- ▶ **Ragioneria generale dello Stato** (Circolare n. 15/2019 relativa al Conto annuale 2018, Nota Prot. n. 179263/2019 e Funzione pubblica, Nota Prot. n. 44366/2019);
- ▶ **L'Aran con diversi pareri ha chiarito che** il principio della cd. “quota limitata” che sottende alle procedure di progressione economiche all'interno delle aree, trattandosi di un principio di legge, previsto dall'art. 23 del D.Lgs 150/09, tutt'ora vigente, non può ritenersi disapplicato per il solo fatto che la nuova formulazione dei contratti non lo citino espressamente.
- ▶ **Per la Cisl Fp la definizione della quota limitata di dipendenti spetta alla contrattazione collettiva**

Criteria di attribuzione – Discipline contrattuali comuni ai tre CCNL

- ▶ i **“differenziali stipendiali”** sono attribuiti, fino a concorrenza del numero fissato per ciascuna area, previa graduatoria dei partecipanti alla procedura selettiva, definita in base ai seguenti criteri:
 - ▶ 1) media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite 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;
 - ▶ 2) **esperienza professionale.** Per “esperienza professionale” si intende quella maturata nel medesimo profilo od equivalente, con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato o a tempo parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto nonché, nel medesimo o corrispondente profilo, presso altre amministrazioni di comparti diversi;
 - ▶ 3) **ulteriori criteri, definiti in sede di contrattazione integrativa** (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie) **correlati alle capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi**

Corte di Cassazione, ordinanza n. 19073 / 2023 **valorizzazione dell'esperienza professionale**

La pronuncia prende origine da una controversia tra un dipendente di un'azienda sanitaria locale (ASL) e quest'ultima, in merito al riconoscimento di progressioni economiche orizzontali

- ▶ Il CCNL nello stabilire i criteri della progressione economica orizzontale prevede dei parametri valutativi che vincolano i contratti collettivi decentrati, in particolare fondando la progressione economica sulla reale professionalità dei dipendenti e sul loro concreto impegno
- ▶ Il contratto decentrato che ai fini delle Peo valorizza il solo elemento “formale” dell'anzianità di servizio, ponendosi in contrasto con i criteri posti dalla contrattazione collettiva, è passibile di nullità

Criteri di attribuzione – Disciplina contrattuale (criteri comuni ai tre CCNL)

- ▶ **La ponderazione dei criteri per l'attribuzione dei differenziali economici è effettuata in sede di contrattazione integrativa; in ogni caso al criterio della valutazione non può essere attribuito un peso inferiore al 40% del totale ed al criterio dell'esperienza professionale maturata non può essere attribuito un peso superiore al 40% del totale.** Per la quota percentuale residua la contrattazione collettiva integrativa può definire ulteriori criteri correlati alle capacità culturali o professionali (titoli di studio, competenze professionali acquisite tramite la formazione professionale, ecc.).
- ▶ *N.b.: la bozza di ipotesi di CCNL del comparto delle funzioni centrali 2025-2027 prevede che il punteggio relativo all'esperienza professionale maturata possa essere determinato anche in misura non strettamente proporzionale alla durata della stessa, tenuto conto del diverso accrescimento professionale derivante dall'esperienza nelle varie fasi della vita lavorativa.*