

LE NOVITA' DEL DL 80/2021 SULLE PROGRESSIONI

Di Arturo Bianco

Deciso ampliamento della possibilità di ricorso alle progressioni verticali, che tornano ad essere una modalità ordinaria. Delega ai contratti collettivi nazionali di lavoro perché esse, limitatamente alla fase di prima applicazione della revisione dell'ordinamento professionale, possano essere effettuate anche senza il possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno, nonché per il potenziamento del carattere meritocratico delle progressioni orizzontali e per la istituzione di una nuova categoria in cui inquadrare il personale di elevata qualificazione. Sono queste le indicazioni dettate dalla legge di conversione del d.l. n. 80/2021 in materia di revisione dell'inquadramento, di sviluppo di carriera, di selezione e di stimolo alla meritocrazia. Si deve sottolineare che la stessa disposizione rimette ai contratti nazionali la possibilità di derogare al vincolo del tetto del salario accessorio del 2016, ma solamente nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento dei rinnovi contrattuali nazionali. Si deve ricordare che tutte queste disposizioni sono contenute nei primi 2 commi dell'articolo 3 del citato decreto legge, per come convertito dalla legge n. 113/2021. Le modifiche sulle progressioni verticali ed orizzontali e sulla istituzione della nuova area in cui inquadrare le elevate professionalità sono dettate come modifica dell'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001. Queste disposizioni sono state modificate, ma non stravolte, dalla legge di conversione.

LE PROGRESSIONI VERTICALI

Sono molto innovative le disposizioni dettate per le progressioni tra le aree, cd verticali: esse possono essere attivate nel tetto massimo del "50% delle posizioni disponibili destinate all'accesso dall'esterno". Per gli enti locali (e non anche per le altre amministrazioni del comparto) viene stabilito che ci si debba riferire alle qualifiche diverse, formulazione che sembra riferirsi alle categorie, il che comunque non sembra essere produttivo di concrete conseguenze rilevanti. La formulazione prende il posto del 50% dei posti messi a concorso, per le progressioni di carriera. Ricordiamo, disposizione non abrogata, che è prevista dal d.lgs n. 75/2017 e dalle successive modifiche, fino a tutto il 2022, la possibilità di progressione fino al 30% dei posti previsti "nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria", per le cd progressioni verticali o concorsi riservati agli interni.

Sulla base della nuova disposizione si deve ritenere che la percentuale debba essere calcolata con riferimento ai posti complessivi che l'ente intende coprire e che sono riservati all'esterno. Come si vede, viene superata la limitazione al calcolo della percentuale sulla base dei posti della stessa categoria e non si può intendere questa disposizione come riferita ai posti previsti in dotazione organica, ma a quelli per i quali viene prevista l'assunzione. Questa lettura determina una radicale modifica (che a parere di chi scrive è di dubbia legittimità costituzionale) dei vincoli fin qui dettati alle progressioni ed ai concorsi riservati agli interni. Occorre chiarire se continuano ad essere possibili sulla base di principi di carattere generale dell'ordinamento e dell'autonomia degli enti concorsi pubblici con riserva per gli interni non superiore al 50%, come nel precedente testo dell'articolo 52, disposizione che è stata abrogata. A parere di chi scrive, i concorsi con riserva per gli interni in itinere alla data di entrata in vigore del decreto possono essere completati sulla base del principio di carattere generale del tempus regit actum. Si deve evidenziare che, come già detto, non sono state abrogate le disposizioni sulle progressioni verticali che sono possibili fino a tutto il 2022: a parere di chi scrive, fermo restando il divieto di superamento del tetto complessivo del 50% sommando le varie forme di progressione verticale ed eventualmente di carriera, queste disposizioni continuano ad essere applicabili.

Le nuove progressioni verticali si devono realizzare con il ricorso a procedure comparative. Non è quindi necessario che si dia luogo a concorsi. E' questo un elemento di grande rilievo e che introduce una deroga rispetto al vincolo di cui all'articolo 97 della Costituzione del concorso per l'accesso al pubblico impiego. Nelle progressioni verticali, che tornano ad essere uno strumento permanente, si assumono come elementi di riferimento la valutazione positiva conseguita negli ultimi 3 anni di servizio, l'assenza di procedimenti disciplinari, il possesso di titoli di studio e professionali "ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso" ed il "numero e la tipologia degli incarichi rivestiti". Queste progressioni devono essere effettuate nel tetto delle risorse destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato.

La disposizione valorizza il possesso di titoli ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso dall'esterno. Tali titoli possono essere di studio o di altra natura, come ad esempio la iscrizione ad un albo professionale, ma possono anche essere riferiti a competenze professionali, il che si collega per alcuni aspetti alla iscrizione ad albi, collegi o ordini, ma sembra anche lasciare spazio a valutazioni con ampi margini di discrezionalità riferiti alla esperienza maturata. Nella stessa direzione va anche il fattore riferito al numero ed alla tipologia degli incarichi che sono stati svolti. Dalla disposizione si deve trarre la conclusione che non si possa derogare al possesso dello stesso titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno. Si dispone la utilizzazione del fattore valutazione positiva per almeno un triennio, dal che sembra doversi trarre la conclusione che comunque l'anzianità almeno triennale è necessaria, ma su questo punto è necessario un chiarimento, visto che il testo della legge di conversione dispone espressamente che si debba fare riferimento agli "ultimi tre anni in servizio". Si richiede inoltre l'assenza di provvedimenti disciplinari: si deve al riguardo sottolineare che mancano specificazioni sia sui provvedimenti disciplinari ostativi alla progressione verticale, sia una limitazione temporale degli stessi (al riguardo si ricorda che ai fini della definizione della misura delle sanzioni disciplinari si deve fare riferimento solamente a quelle che sono state irrogate nel biennio precedente). Occorre evidenziare che viene introdotta, in via di fatto quanto meno, la possibilità di dare corso all'apprezzamento dei curricula, con il riferimento al numero ed alla tipologia degli incarichi. Da qui la considerazione che queste disposizioni sono immediatamente applicabili o, per meglio dire, che le amministrazioni possono dare corso alle progressioni verticali una volta che avranno approvato le relative disposizioni regolamentari.

Il Parlamento ha introdotto nella legge di conversione una disposizione transitoria, che dovrà essere disciplinata dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Si prevede che, nella revisione degli ordinamenti professionali, i CCNL del triennio 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 5 anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno". Questa disposizione non si applica all'area del personale di elevata qualificazione. La disposizione sembra quindi consentire le progressioni verticali anche al personale sprovvisto del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno, purchè in possesso di un'anzianità di almeno 5 presso lo stesso ente. Nella definizione di queste tabelle si dovrà tenere conto dei requisiti di esperienza e di professionalità. Le relative procedure dovranno essere definite dalla contrattazione collettiva. Si utilizza il termine sembra, perché la disposizione non parla espressamente di progressioni verticali, ma in modo più ambiguo di "tabelle di corrispondenza" ed in questa stessa direzione va la considerazione che questa scelta deve essere effettuata nell'ambito della revisione degli ordinamenti professionali.

La norma si conclude stabilendo che all'attuazione delle disposizioni del comma "si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo

indeterminato disponibili a legislazione vigente". Questa disposizione determina quindi il vincolo del finanziamento tramite le capacità assunzionali.

La disposizione non chiarisce se le progressioni verticali, ivi comprese quelle che saranno disciplinate nella fase transitoria, siano consentite solamente al personale della categoria immediatamente sottostante, opzione che a parere di chi scrive deve essere considerata come preferibile. Altro aspetto che non è stato chiarito è il mancato raccordo con le riserve previste da altre disposizioni di legge, tra cui quella per la stabilizzazione del personale precario.

LE PROGRESSIONI ECONOMICHE

All'interno della stessa area le progressioni, cioè orizzontali o economiche, si realizzano sulla base delle "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". Si deve aggiungere che, fino alla entrata in vigore delle nuove disposizioni che saranno dettate dai CCNL del triennio 2019/2021, sono applicabili le disposizioni dettate dal CCNL 21.5.2018 e, di conseguenza, non vi è alcun blocco dell'applicazione di questo istituto fino al rinnovo contrattuale nazionale.

Vediamo le novità: alla base delle progressioni orizzontali sono posti non più i principi di selettività, le qualità culturali e professionali, l'attività svolta ed i risultati conseguiti, con riferimento alle fasce di merito, ma le capacità culturali e professionali (quindi con una modifica del termine qualità che era precedentemente in vigore), i principi di selettività, l'esperienza maturata (elemento innovativo, che riprende il termine utilizzato dai CCNL e che per l'Aran non deve essere inteso come anzianità), la qualità dell'attività svolta ed i risultati conseguiti attraverso l'attribuzione di fasce di merito.

L'INQUADRAMENTO DELLE ELEVATE PROFESSIONALITA'

La norma ribadisce che il personale delle PA deve essere inquadrato in almeno 3 aree, oltre alla dirigenza, con la esclusione dei docenti delle scuole, accademie etc. Viene previsto che debba essere istituita una quarta area in cui inquadrare "il personale di elevata qualificazione". Negli enti locali ricordiamo che per aree ci si deve riferire alle categorie e che esse sono attualmente 4. Ricordiamo inoltre che la istituzione di questa nuova fascia dovrà essere disciplinata dal CCNL, vincolo che peraltro si applica a tutte le PA. Si ricorda che in precedenza la istituzione dell'area della vicedirigenza, prevista dalla legge n. 145/2002 e che sicuramente aveva tratti caratterizzanti in parte diversi, non è stata voluta dalla contrattazione collettiva, al punto che successivamente questa disposizione è stata abrogata. Ma in questa occasione, anche alla luce della direttiva impartita per il rinnovo del CCNL, sembra che tale previsione in questa occasione si realizzerà.