



**Regione Autonoma
Trentino-Alto Adige/Südtirol**

**Region Autonoma
Trentin-Südtirol**

**Autonome Region
Trentino-Südtirol**

Ripartizione II – Enti locali, previdenza e competenze ordinamentali
Abteilung II – Örtliche Körperschaften, Vorsorge und Ordnungsbefugnisse
Ufficio Enti locali, elettorale e competenze ordinamentali
Amt für örtliche Körperschaften, Wahlen und Ordnungsbefugnisse
Tel: 0461 201037 / 0461 201207 / 0461 201328 / 0461 201292
E-Mail: entilocali@regione.taa.it / elettorale@regione.taa.it
pec: ripaist@pec.regione.taa.it / elettorale@pec.regione.taa.it



Numero di protocollo e data di registrazione associati al documento come metadato (DPCM 3.12.2013, art. 20). Verificare l'oggetto della PEC o i files allegati alla medesima.

Protokollnummer und Registrierungsdatum sind dem Dokument als Metadaten zugeordnet (Dekret des Präsidenten des Ministerrates vom 3.12.2013, Art. 20). Gegenstand der zertifizierten E-Mail bzw. beigefügte Dateien überprüfen.

CIRCOLARE N. 8/EL/2022

Ai Comuni della regione autonoma
Trentino-Alto Adige

Alla Provincia autonoma di Trento
Servizio Autonomie locali

Alla Provincia autonoma di Bolzano
Ripartizione 7 – Enti locali

Al Consorzio dei comuni trentini

Al Consorzio dei comuni
della provincia di Bolzano

Alle Comunità
della provincia autonoma di Trento

Alle Comunità comprensoriali
della provincia autonoma di Bolzano

Ai Consorzi dei comuni BIM
della regione Trentino-Alto Adige

Oggetto: valorizzazione del personale e riconoscimento del merito. Progressioni verticali negli enti locali. Art. 6 l.r. n. 7/2021. Art. 3 d.l. n. 80/2021. Modalità di determinazione della riserva del 50% dei posti disponibili da riservare all'accesso dall'esterno.

L'articolo 6 (Progressioni verticali negli enti locali) della legge regionale 20 dicembre 2021, n. 7 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2022) ha recepito il principio di valorizzazione e riconoscimento del merito del personale delle pubbliche amministrazioni, anche mediante l'istituto delle cd. progressioni verticali, introdotto dal decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113.

In particolare, la norma regionale citata riproduce letteralmente la riserva di posti da destinare all'accesso dall'esterno prevista dall'art. 3 (Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito) del dl. n. 80/2021, che introduce un comma 1-*bis* all'articolo 52 del d.lgs. n. 165/2001: *"Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni"*

Si noti che l'art. 3 del dl. 80/2021 non specifica le modalità per determinare il numero di posti "disponibili" a partire dal quale si calcola la riserva per l'accesso dall'esterno.

Diversamente dal c. 15 dell'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017 e s.m. che aveva previsto per il triennio 2018-2020 (poi "prorogato" al triennio 2020-2022) la possibilità per le pp.aa. di attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, per un numero di posti non superiore al 20 per cento (poi aumentato al 30 per cento) di quelli "previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite **per la relativa area o categoria**" [grassetto aggiunto, N.d.R.].

I primi commentatori avevano evidenziato la diversa formulazione dell'art. 3 del dl. 80/2021 rispetto al c. 15 dell'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017 e s.m., sia riguardo al rapporto tra progressioni / accesso dall'esterno (50 - 50 rispetto a 30 - 70), sia riguardo ai presupposti e alle modalità delle progressioni (procedura selettiva - procedura comparativa), sia riguardo alla (ritenuta) possibilità di calcolare la quota del 50% assumendo a riferimento il totale dei posti disponibili nell'ente in questione, anziché i posti disponibili per ciascuna area o categoria, dal momento che l'art. 3 del d.l. n. 80/2021 non riproduceva tale specifico limite.

Quest'ultimo aspetto assume una valenza determinante per le pp.aa. con un numero ridotto di dipendenti e in particolare, per quanto qui interessa, per la maggior parte degli enti locali della nostra regione.

Come si può facilmente intuire, determinare il numero di progressioni calcolando il 50% dei posti per ciascuna area o categoria anziché sul totale dei posti disponibili - ad esempio - in un Ministero o in un grande comune non fa alcuna differenza, dal momento che un ente con migliaia (o decine di migliaia) di dipendenti avrà certamente innumerevoli posti disponibili per ciascuna area o categoria.

Al contrario, un piccolo comune ben difficilmente si troverà a dover coprire più di un posto per ciascuna categoria o qualifica: pertanto limitare la possibilità di progressioni al 50% dei posti disponibili in ciascuna categoria o qualifica comporta - di fatto - l'esclusione di ogni possibilità di valorizzazione del personale e riconoscimento del merito tramite progressioni per un gran numero di enti locali e la discriminazione dei rispettivi dipendenti rispetto a quelli degli enti e delle pp.aa. di dimensioni maggiori.

Si noti, inoltre, che anche la previsione - ai sensi dell'art. 52, c. 1-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 come modificato dall'art. 3 del dl. n. 80/2021 - di una progressione da realizzare mediante procedura comparativa avrebbe potuto comportare una pesante discriminazione dei dipendenti degli enti di minori dimensioni, escludendo la possibilità di progressioni in tutte le ipotesi di un unico potenziale candidato a causa delle ridotte dimensioni dell'ente.

Con specifico riferimento a tale fattispecie, l'Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico del Dipartimento della Funzione pubblica, tuttavia, in un parere del 6 ottobre 2021 (DFP-0066005-P-06/10/2021) in risposta ad un quesito formulato da un piccolo comune, ha sostenuto - in termini del tutto condivisibili - che:

"Per quanto riguarda, poi, il quesito riferito alla possibilità che si abbia un unico candidato nelle procedure in esame a causa delle ridotte dimensioni dell'ente, si è dell'avviso che una circostanza organizzativa di carattere oggettivo non possa comportare, di per sé, la disapplicazione di una previsione normativa finalizzata a valorizzare il personale interno e che non contempla in tal senso limitazioni.

In assenza di espresse indicazioni in proposito da parte del legislatore, si è quindi dell'avviso che le amministrazioni anche in tali situazioni potranno dare applicazione alla norma alla luce di quanto sopra descritto, tenendo presente che la puntuale declinazione a monte dei criteri di valutazione di titoli di studio e di servizio in relazione alle proprie esigenze organizzative e ai propri fabbisogni professionali potrà garantire, in sede applicativa, l'effettività del processo selettivo anche nei casi di potenziale unico candidato.

Del resto, una diversa conclusione perseguita in via interpretativa, in assenza di espresse previsioni normative volte ad escludere per tale ipotesi lo svolgimento di procedure comparative prefigurando strumenti compensativi, determinerebbe un effetto contrario allo spirito della norma e ingiustificatamente discriminatorio”.

Sulla base di tali premesse, si è appreso con un qualche sconcerto l’orientamento espresso dal medesimo Ufficio per l’organizzazione ed il lavoro pubblico (UOLP) – Servizio per il trattamento del personale pubblico del Dipartimento della Funzione Pubblica, in un recente parere formulato in risposta ad un quesito formulato da un comune al Ministero dell’interno.

Tra l’altro, il comune aveva chiesto:

“ – in caso di immediata applicabilità del novellato comma 1-bis dell’art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 richiamato pur in assenza del nuovo ordinamento professionale, **come vada determinata la percentuale massima del 50% dei posti da coprire** (se con riferimento a ciascuna categoria oppure avendo a parametro il totale delle posizioni da assumere in base al piano triennale dei fabbisogni di personale)” [grassetto aggiunto, NdR].

Nel parere – di cui si è avuta notizia da siti e stampa specializzata, non risultando reperibile sul sito ufficiale della Funzione Pubblica né su quello del Ministero dell’interno – l’Ufficio per l’organizzazione ed il lavoro pubblico del DFP ha sostenuto che:

*“Quanto al secondo punto, risolto positivamente il dubbio circa l’applicabilità della norma, si rammenta che la struttura della programmazione dei fabbisogni richiede l’indicazione di dettaglio delle modalità di copertura (concorso, mobilità, progressione verticale, ecc.) per ciascuna area/categoria e, pertanto, **la riserva pari ad almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all’accesso dall’esterno è da intendersi applicabile a ciascuna area o categoria**. Diversamente interpretando, verrebbero a determinarsi effetti potenzialmente distorsivi contrari ai principi ordinamentali, ribaditi anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, di equilibrato accesso dall’esterno, potendo ad esempio l’amministrazione decidere di utilizzare il 50 per cento dei posti per le progressioni verticali tutti per le categorie più elevate e ammettendo il 50 per cento delle assunzioni mediante concorso solo per le categorie più basse.*

A ulteriore rafforzamento di tale lettura sistematica, si richiama la formulazione del comma 15 dell’articolo 22 del richiamato d.lgs. n. 75/2017, che esplicita tale indicazione”.

Dunque, secondo l’Ufficio per l’organizzazione ed il lavoro pubblico del DFP la diversa (e ben più favorevole alle progressioni) formulazione dell’art. 3 del dl. n. 80/2021 rispetto al c. 15 dell’art. 22 del d.lgs. n. 75/2017 e s.m. dovrebbe essere ricondotta al medesimo – restrittivo – regime applicativo, sulla base di una “lettura sistematica”.

L’UOLP sembra insomma ritenere che la riserva pari ad almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all’accesso dall’esterno debba **necessariamente** intendersi applicabile a ciascuna area o categoria, pena il verificarsi di effetti distorsivi contrari ai principi ordinamentali ribaditi anche dalla Corte costituzionale.

È del tutto evidente che il criterio indicato dall’UOLP, nella sua assoluta semplicità, risulta il più immediatamente comprensibile e applicabile, garantendo altresì il rispetto non solo del criterio quantitativo (50 per cento progressioni – 50 per cento accesso dall’esterno) ma anche di quello per così dire qualitativo (“equilibrato accesso dall’esterno”, intendendo per tale la possibilità di accedere per concorso non solo alle categorie di livello inferiore ma anche a quelle più elevate).

Non vi è dunque ragione per discostarsene negli enti locali e nelle pp.aa di maggiori dimensioni che per numero di dipendenti dispongano di innumerevoli posti disponibili in ciascuna area o categoria.

Ma non si può considerarlo l’unico criterio che soddisfi la necessità di un “equilibrato accesso dall’esterno”, né tantomeno trascurarne gli effetti discriminatori nei confronti dei dipendenti e degli stessi, numerosi, enti locali e pp.aa. di ridotte dimensioni.

La scrivente Ripartizione ha quindi rappresentato al Dirigente Responsabile dell'Ufficio per il lavoro pubblico del DFP le gravi disparità di trattamento – del personale e degli stessi enti locali – che deriverebbero da una applicazione del criterio del 50% “per singola categoria”. In particolare nei comuni della nostra regione, caratterizzati in massima parte da ridotte dimensioni e – conseguentemente – da un numero di dipendenti e di “posti disponibili per singola categoria o qualifica” talmente esiguo (un solo posto o, spesso, nessuno) da escludere di fatto la stessa possibilità di progressioni. Solo considerando i (comunque pochi) posti complessivamente disponibili – sommando tutte le categorie o qualifiche – nei piccoli comuni, residua un minimo spazio per l'applicazione della disciplina sulla valorizzazione e riconoscimento del merito del personale anche mediante le progressioni verticali.

Si è altresì prospettata alla Funzione Pubblica una interpretazione maggiormente articolata della norma in questione o, in alternativa, la praticabilità di una possibile modifica normativa: anche calcolando la riserva del 50 per cento a partire dal numero complessivo di posti disponibili nell'ente è comunque possibile assicurare il rispetto del principio di “equilibrato accesso dall'esterno” secondo le indicazioni della Corte costituzionale, a condizione di precisare il riferimento temporale (ad esempio: triennio) per il calcolo delle posizioni complessivamente disponibili nell'ente e imponendo il rispetto (da dimostrare analiticamente) dell'equilibrio qualitativo complessivo tra i posti riservati all'accesso dall'esterno e quelli attribuiti mediante ricorso alle progressioni.

Considerata la rilevanza della questione sottoposta al DFP anche rispetto alla corretta applicazione dell'art. 6 della l.r. n. 7/2021 che, come si è detto, riproduce letteralmente la riserva di posti da destinare all'accesso dall'esterno prevista dall'art. 3 del dl. n. 80/2021, in attesa di un riscontro da parte dell'Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico della Funzione Pubblica, **si invitano le Amministrazioni in indirizzo ad attenersi prudenzialmente alla lettura maggiormente restrittiva della disciplina in questione**, procedendo a calcolare il 50 per cento sui posti disponibili per ciascuna categoria o qualifica, secondo le indicazioni del parere citato.

Resta inteso che la scrivente Ripartizione informerà tempestivamente di ogni possibile sviluppo – interpretativo o legislativo – favorevole alle possibilità di progressioni verticali calcolate sul complesso delle posizioni vacanti nell'ente.

Con i migliori saluti.

LA DIRIGENTE LA RIPARTIZIONE II
Loretta Zanon
firmata digitalmente

Questo documento, se trasmesso in forma cartacea, costituisce copia dell'originale informatico firmato digitalmente, valido a tutti gli effetti di legge, predisposto e conservato presso questa Amministrazione (D.Lgs 82/05). L'indicazione del nome del firmatario sostituisce la sua firma autografa (art. 3 D.Lgs. 39/93).

Per ulteriori informazioni è a disposizione Paolo Franceschi tel. 0461 201037
e-mail paolo.franceschi@regione.taa.it.

PF