

NOTA GIURIDICA RELATIVA AL PERSONALE TECNICO-AMMINISTRATIVO

PROGRESSIONI DI CARRIERA (ECONOMICA INTERNA E VERTICALE)

La presente nota è dedicata agli indicatori riferiti, in particolare, alle dinamiche delle progressioni di carriera del personale tecnico-amministrativo ed ai correlati tassi di avanzamento di carriera per genere.

Con particolare riferimento a quest'ultimo indicatore, appare opportuno procedere con un riepilogo "storico" delle previsioni dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, per circoscrivere il perimetro e comprendere le condizioni di concreta attuazione degli strumenti amministrativo-giuridici di progressione del personale tecnico-amministrativo.

Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al quadriennio normativo 1998 – 2001 ed al biennio economico 1998 – 1999 del personale del comparto Università, sottoscritto in data 09/08/2000, ha previsto agli artt. 56 e 57, rispettivamente, la Progressione Economica all'interno di ciascuna categoria (Progressione Orizzontale), secondo criteri definiti in sede di Contrattazione Integrativa e le Procedure selettive per l'accesso a ciascuna categoria, riservate al personale in servizio della categoria immediatamente inferiore (Progressione Verticale), affidando la disciplina di queste ultime alla Regolamentazione d'Ateneo.

Tali istituti, con alcune modifiche e integrazioni disposte con la Contrattazione Collettiva intervenuta medio tempore, sono stati confermati nel CCNL del Comparto Università per il quadriennio normativo 2006-2009 e il biennio economico 2006-2007, sottoscritto in data 16/10/2008, agli artt. 79 e 80.

Per quanto attiene alle Progressioni Orizzontali, questa Amministrazione, in applicazione della suddetta normativa contrattuale, ha avviato a cadenza regolare le procedure selettive, a partire dal 2001 e fino all'anno 2010.

Fino all'anno 2008 con cadenza biennale (art. 56 CCNL 9/8/2000) e dal 2009 con cadenza annuale (art. 79, comma 2, del CCNL 16/10/2008).

Successivamente, è stato emanato il D.L. 31/05/2010, n. 78 che, all'art. 9, c. 21, ha previsto che "Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici" - norma la cui efficacia è stata prorogata sino al 31/12/2014 con D.P.R. 04/09/2013, n. 122.

Alla luce di quanto sopra, questa Amministrazione solo nell'anno 2014 (D.D. n. 560 del 26/11/2014) ha bandito una procedura di selezione per la progressione economica all'interno delle categorie relativa all'anno 2011.

Prima della conclusione della suddetta procedura, con nota prot. n. 22273 del 14/10/2015, l'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni), facendo rinvio sia all'orientamento espresso in materia dal Dipartimento della Funzione Pubblica (nota prot. n. 7259 del 5 febbraio 2014) e condiviso dalla Ragioneria Generale dello Stato, sia a quello espresso dal Dipartimento per la Ragioneria Generale dello Stato (nota prot. n. 17635 del 27 febbraio 2014), ha fornito chiarimenti in merito alla decorrenza delle progressioni economiche orizzontali, evidenziando come "anche a seguito degli interventi legislativi restrittivi intervenuti in tema di carriere e progressioni" sia "necessario che l'approvazione della graduatoria si verifichi almeno nello stesso anno in cui viene fissata la decorrenza della progressione";

Considerando, quindi, che la procedura in questione si è conclusa nell'anno 2015, gli inquadramenti sono stati disposti con decorrenza giuridica ed economica fissata all'01/01/2015.

Successivamente, è stata bandita la procedura selettiva relativa all'anno 2015 (per gli anni dal 2012 al 2014 i soggetti negoziali hanno concordato di non bandire procedure selettive aventi valore soltanto giuridico) anche questa conclusa nell'anno 2015, con decorrenza degli inquadramenti, giuridici ed economici, dall'01/01/2015. A detta procedura selettiva ha partecipato il personale tecnico-amministrativo con contratto di lavoro a tempo indeterminato in servizio presso l'Università del Salento, che avesse maturato, alla data del 31/12/2014, il requisito di anzianità richiesto dal CCNL (almeno due anni di servizio effettivo nella posizione economica di appartenenza).

In seguito, tutte le procedure relative alle PEO 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 sono state regolarmente bandite con cadenza annuale e concluse negli anni di riferimento per le categorie B, C, D.

Per la categoria EP, invece, non è stata bandita alcuna procedura con riferimento soltanto all'anno 2018. Tanto, tenuto conto del fatto che la spesa andava imputata sul "Fondo retribuzione di posizione e risultato della categoria EP" ex art. 66 del medesimo CCNL per il personale appartenente a detta categoria e in considerazione del fatto che, nel corso del 2017, non c'è stata alcuna cessazione di personale della categoria EP, per cui la disponibilità delle risorse finanziarie all'interno del fondo EP per l'anno 2018 è stata pari a zero.

Delle procedure inerenti le progressioni nel triennio di osservazione (2021-2022-2023) del presente BDG, si è già fatto cenno, con la specifica analisi e comparazione dei dati, in precedente paragrafo. Ad ogni modo, si evidenzia che anche per l'annualità 2022 non è stata bandita la procedura selettiva per la progressione orizzontale del personale della categoria EP, stante la indisponibilità di risorse finanziarie per lo scopo all'interno del relativo Fondo accessorio, scaturente dal fatto che nel corso del 2021 non è intervenuta alcuna cessazione di personale della categoria EP.

Con specifico riferimento alle procedure di Progressione Economica interna alla categoria, non appare superfluo ribadire - quale fattore oggettivo incidente sul "tasso di successo complessivo" del personale che partecipa alle stesse - che la Circolare del MEF n. 15 del 16/05/2019, nel Capitolo 5 - Monitoraggio della Contrattazione Integrativa (art. 40 bis, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001) stabilisce: «è confermata l'indicazione che "riferito ad un numero limitato di dipendenti" è da intendersi riferito a non oltre il 50% degli aventi diritto ad accedere alla procedura (...)» e che, pertanto, la progressione economica all'interno della categoria si realizza nel numero consentito dalla disponibilità delle risorse a ciò finalizzate in ciascuno degli anni di vigenza del Contratto.

In ultimo, come già anticipato nel precedente paragrafo dedicato agli istituti, si evidenzia che la selezione viene effettuata sulla base dei seguenti elementi di ponderazione:

- a. Formazione certificata e pertinente** (formazione professionale, ai sensi dell'art. 54, comma 5, del CCNL sottoscritto il 16/10/2008, acquisita attraverso la frequenza di corsi obbligatori e facoltativi, con verifica finale a cui l'Amministrazione abbia riconosciuto i relativi crediti formativi professionali. La formazione certificata è quella attestata, per ciascun/a candidato/a dall'Ufficio Piani, Formazione e Sviluppo delle Competenze, rilevandola sulla base del libretto formativo, aggiornato anche in esito alle informazioni ricevute dal personale interessato, limitatamente al periodo intercorrente tra la data dell'ultimo inquadramento nella posizione economica e il 31 dicembre dell'anno precedente l'adozione del bando, attribuendo punti 0,05 per ogni ora di formazione fino ad un massimo di 30 ore di formazione annue, corrispondenti a massimo 1,5 punti per anno);
- b. Arricchimento professionale** (desumibile dai provvedimenti relativi ad incarichi assegnati, rientranti in specifiche tipologie e certificati, per i quali è prevista l'attribuzione di un punteggio differenziato in relazione al soggetto da cui promanano e in relazione alla durata degli incarichi medesimi);
- c. Qualità della prestazione individuale** (determinata per il personale di categoria B, C e D utilizzando il punteggio corrispondente alla media del "Punteggio totale assegnato" su ogni scheda in occasione della valutazione della performance individuale e/o organizzativa degli anni di riferimento, proporzionati alla ponderazione delle categorie); per il personale di categoria EP si fa riferimento alla media dei punteggi conseguenti alla valutazione effettuata dal Direttore Generale in occasione della corrispondenza della retribuzione di risultato, proporzionata alla ponderazione della categoria, relativi al periodo di riferimento);
- d. Anzianità di servizio** (calcolata automaticamente dalla procedura informatizzata a cura dell'Ufficio Personale tecnico-amministrativo sulla base dei dati presenti in archivio);
- e. Titoli culturali e professionali** (abilitazioni, diplomi di laurea, master, dottorati di ricerca, pubblicazioni, certificazioni linguistiche ed informatiche, attività di docenza, seminari, ecc.)

Per quanto riguarda, invece, le Progressioni Verticali, la relativa procedura è stata attivata da questa Amministrazione nell'anno 2004; in seguito, la disciplina contrattuale sopra ricordata è stata abolita dal combinato disposto degli articoli 24 del D.Lgs. n. 150/2009 ("Riforma Brunetta") e 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001, con la previsione della progressione di carriera esclusivamente mediante la partecipazione a concorsi pubblici, con riserva di posti non superiore al 50%.

Successivamente, è intervenuto l'art. 22, comma 15 del D. Lgs. 25/05/2017, n. 75 (decreto Madia), come modificato dall'art. 1, comma 1 ter, del D.L. 30/12/2019, n. 162 (Decreto Milleproroghe), che ha previsto, per il triennio 2020-2022 e a precise condizioni, la facoltà di attivare procedure selettive riservate al personale interno, in deroga alla disciplina summenzionata.

Le predette procedure hanno avuto natura concorsuale, nel senso di prevedere “prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti” (art. 22, comma 15, terzo periodo, del D.lgs. n. 75/2017).

Ne consegue che è stato necessario, per tale tornata di progressioni, predeterminare, con apposite norme regolamentari, le modalità di svolgimento delle prove selettive e i relativi criteri di valutazione delle qualità culturali e professionali, nonché i criteri di valutazione dei titoli con particolare riferimento alle attività svolte e i risultati conseguiti.

Con riferimento alle procedure per le progressioni verticali, ordinarie e in deroga, alla data del 31 dicembre 2023 esse risultavano in fase di programmazione per il successivo espletamento nell’anno 2024 e nell’anno 2025.

AGGIORNAMENTI NORMATIVI DI CARATTERE GENERALE RIGUARDANTI IL PTA

D.L. n.36 del 30 aprile 2022 “Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)” come modificato dalla Legge di conversione n. 79 del 29 giugno 2022. Definizione dei profili professionali specifici (art.1 del DL 36/2022, come integrato dalla L. 79/2022)

Nell’ambito della pianificazione di fabbisogni di personale è stata prevista l’emanazione di linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni del personale, con riferimento alla definizione di nuovi profili professionali da individuare a cura della nuova contrattazione collettiva, con particolare attenzione all’insieme di conoscenze, competenze, capacità del personale da assumere, anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della PA. Le “Linee di indirizzo per l’individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche” del 22 luglio 2022 sono state pubblicate con Decreto del Ministero per la pubblica amministrazione di concerto per il Ministro dell’economia e delle finanze (G.U. 14 settembre 2022). Il decreto favorisce nel suo intendimento fra l’altro, il superamento del concetto di “titolo professionale” a beneficio di quello di “famiglia professionale” inteso come l’ambito in cui i dipendenti hanno conoscenza o competenze comuni costituendo, di fatto, per le Amministrazioni, uno strumento di progettazione dei profili professionali più flessibile per il raggiungimento delle missioni.

D.Lgs. 13 dicembre 2023, n.222 Disposizioni materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l’inclusione e l’accessibilità, in attuazione dell’articolo2, comma 2, lettera e), della legge 22 dicembre 2021, n. 227.

Con tale Decreto sono state adottate le disposizioni per garantire l’accessibilità alle pubbliche amministrazioni da parte delle persone con disabilità e l’uniformità della tutela dei lavoratori con disabilità presso le pubbliche amministrazioni sul territorio nazionale, al fine della loro piena inclusione.

Le leggi che descrivono nella loro completezza i criteri e le norme di applicazione si sono registrate successivamente alla data del Decreto 222 sino al D.lgs. del 3/5/2024 n. 62 che, in attuazione della legge delega 227/2021, definisce la condizione di disabilità, la valutazione di base, l’accomodamento ragionevole e la valutazione multidimensionale per l’elaborazione e l’attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato della persona con disabilità. Modalità, tempi e criteri e obblighi di comunicazione al fine dell’autogestione del budget di progetto trovano invece la loro definizione nel decreto ministeriale n. 17 del 14/01/ 2025.

Linee guida per l’accesso alla dirigenza pubblica 28 settembre 2022

Anche l’accesso alla dirigenza pubblica ha avuto nel triennio in oggetto un’importante innovazione per le procedure di accesso a ricoprire incarichi dirigenziali:

È stata acquisita l’intesa in Conferenza unificata, in data 28/09/2022, sulle Linee guida per l’accesso alla dirigenza pubblica. Le nuove linee guida, elaborate dalla Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA) introducono di fatto nuovi criteri di selezione ispirati a quelli utilizzati nel settore privato e forniscono indicazioni precise sulle modifiche ai nuovi bandi di concorso che le amministrazioni dovranno apportare per l’accesso alla dirigenza pubblica. Il nuovo obiettivo, in linea con il piano riformatore del PNRR, è valorizzare le competenze e le soft skill dando di fatto più spazio alla necessaria nuova valutazione non solo delle nozioni teoriche ma anche alle “capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti”

Le linee guida sono state approvate con Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28/09/2022.

La rimodulazione, sopra accennata, dei criteri per l’accesso alla dirigenza pubblica, si auspica possa condurre ad una più significativa presenza e valorizzazione delle competenze femminili all’interno delle figure apicali delle Amministrazioni.

Decreto Ministeriale (MUR) n. 795 del 26 giugno 2023 - Piano Straordinario Reclutamento Personale Universitario 2024 - possibilità di incremento dei fondi per il salario accessorio del PTA

Con il sopra citato D.M., in attuazione dell'articolo 1, comma 297, lett. a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e tenuto conto del Decreto Ministeriale 6/5/2022, n. 445, alle Istituzioni universitarie è stato assegnato un ulteriore contingente assunzionale espresso in termini di punti organico per l'Ateneo del Salento, destinato al reclutamento di personale con le modalità di cui al citato D.M. 445/2022, con gli importi attribuiti per il piano straordinario B di cui al medesimo decreto ministeriale, con previsione della presa di servizio nell'arco temporale 1° gennaio 2024 - 31 ottobre 2025. Detto ultimo termine è stato prorogato al 31/12/2027 dall'art. 12 del D.L. 113/2024.

Tra i passaggi più salienti del Decreto si menzionano:

"3. Il reclutamento del personale di cui al comma 1 del DM 795/2023 avviene con le modalità e i termini indicati dal decreto ministeriale 6 maggio 2022, n. 445.

5. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera b) del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, nel caso di assunzioni di personale tecnico amministrativo con i piani straordinari previsti dalla Legge e dal decreto ministeriale 6 maggio 2022, n. 445, che comportino un incremento del personale in servizio, le Università possono altresì riservare una quota dei punti organico e delle relative risorse attribuite per integrare la quota variabile dei Fondi per il salario accessorio del predetto personale, secondo le modalità concordate con il Ministero dell'economia e delle finanze."

Nota MUR prot. 12441 in data 11/10/2023 - Piano straordinario reclutamento personale universitario ex articolo 1, comma 297, lett. a) della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e relativi decreti attuativi (Modalità di integrazione dei fondi per il salario accessorio per il personale tecnico amministrativo e disposizioni per i ricercatori).

Con la suddetta nota ministeriale, facendo seguito alle disposizioni del DM 795/2023, sono stati forniti chiarimenti in merito alla possibilità e alle modalità di integrazione dei fondi per il salario accessorio del personale tecnico amministrativo e dirigente, alla luce delle interlocuzioni intercorse con la Ragioneria generale dello Stato (nota MUR-DGIST prot. n. 4003 del 30 marzo 2023, note di riscontro MEF-RGS-IGOP prot. n. 5033 del 20 aprile 2023 e prot. n. 211842 del 2 agosto 2023).

Le previsioni contenute nei sopra richiamati provvedimenti ministeriali hanno trovato applicazione nel corso del 2024 (N.d.R.).

FORMAZIONE E PERFORMANCE DEL PERSONALE

Direttiva del Ministero della Pubblica Amministrazione 23 marzo 2023 avente ad oggetto "Pianificazione" della Formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica ed amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".

Importanti disposizioni sono state previste anche nel settore della formazione professionale nelle Amministrazioni Pubbliche.

Con la suddetta direttiva si introduce l'importante obbligo formativo non inferiore a 24 ore annue per singolo dipendente e vengono fornite una serie di nuove "indicazioni metodologiche e operative per la pianificazione, la gestione e la valutazione delle attività formative al fine di promuovere al meglio lo sviluppo delle conoscenze e competenze del proprio personale.

Anche il Decreto del Ministero della Pubblica Amministrazione del 28 giugno 2023, pubblicato il 9 agosto 2023 "Framework delle competenze del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni" allarga i nuovi aspetti della formazione professionale in riferimento ai percorsi di accesso, sviluppo di carriera del personale non dirigenziale di tutta la Pubblica Amministrazione. Trattasi di un modello che individua e descrive le competenze trasversali ritenute essenziali per il personale non dirigenziale delle Pubbliche Amministrazioni e che si inserisce in un processo più ampio di riforma del lavoro pubblico, volto a valorizzare le competenze e ad allineare il sistema dei profili professionali con le esigenze del nuovo contesto pubblico.

(N.B.: L'obbligo formativo previsto dalla Direttiva del 23/03/2023 è stato elevato a n.40 ore dalla Direttiva Zangrillo del 14/01/2025).

Non appare superfluo, infine, dare un cenno relativamente al nuovo contratto collettivo nazionale del Comparto, riferito al Triennio 2019/2021, sottoscritto in via definitiva il 18/01/2024, la cui Ipotesi, però, era stata sottoscritta in data 14 luglio 2023 dall'ARAN e dalle OO.SS. rappresentative su base nazionale.

CCNL COMPARTO ISTRUZIONE E RICERCA 2019-2021 DEL 18/01/2024

Dal 1° maggio 2024 è entrato in vigore il **nuovo ordinamento professionale delle università**, che segue la sottoscrizione definitiva del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del Comparto Istruzione e Ricerca dello scorso 19 gennaio, valido per il triennio 2019-2021. Il nuovo sistema di classificazione del personale tecnico, amministrativo e bibliotecario, previsto negli articoli 84 e 85, nonché negli allegati "E" ed "F" del CCNL stesso, ha l'obiettivo di bilanciare la gestione e valorizzazione delle competenze dei/delle dipendenti con la primaria esigenza delle amministrazioni in termini di perseguimento degli obiettivi di innovazione e di dinamica evolutiva dell'organizzazione del lavoro. Il nuovo ordinamento professionale è articolato in **quattro Aree professionali**: Area Operatori, Area Collaboratori, Area Funzionari e Area Elevate Professionalità, che corrispondono a differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali, e che sostituiscono le precedenti categorie B, C, D ed EP. Ciascuna delle Aree è articolata in **Settori professionali**, cioè ambiti professionali omogenei caratterizzati da competenze similari o da una base professionale e di conoscenze in comune che definiscono il particolare ambito dell'attività lavorativa. In applicazione del nuovo CCNL tutto il personale tecnico, amministrativo e bibliotecario in servizio al 1° maggio (l'art. 92, comma 1, del CCNL del 18/01/2024 ha stabilito che *"Al fine di consentire alle amministrazioni di procedere agli adempimenti necessari all'attuazione delle norme di cui al presente Titolo [ndr Titolo II – Ordinamento Professionale], lo stesso entra in vigore il giorno 1 del mese successivo ad un periodo dilatorio pari a tre mesi dalla sottoscrizione definitiva del presente CCNL"*), compreso il personale convenzionato con il SSN, è stato inquadrato nel nuovo sistema di classificazione.

Tra le novità di maggiore rilievo, introdotte dal nuovo CCNL, figura anche la specifica sezione e relativa regolamentazione del lavoro agile. A tal proposito, l'Amministrazione si è pienamente allineata agli obiettivi di miglioramento dei servizi pubblici e di innovazione organizzativa, indicati nella predetta sezione come finalità principale del lavoro agile e di più efficace temperamento dell'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, oltre all'attenzione rivolta ad una mobilità, sul territorio, più sostenibile.

In coerenza con tale approccio dell'Amministrazione, Il Direttore Generale, sentite le RSU e le OO.SS. nelle sedute di Contrattazione Integrativa, in data 21/03/2024 e in data 22/05/2024, ha inteso avviare una fase di sperimentazione per consentire l'effettuazione della prestazione lavorativa nella modalità di Lavoro a distanza con la sospensione, per un anno, dell'applicazione del "Regolamento per l'accesso al Telelavoro e al Lavoro Agile del personale dirigente e tecnico-amministrativo dell'Università del Salento", emanato con D.R. n. 113 dell'1/03/2021, in ordine, in particolare, ai criteri prioritari sanciti dallo stesso, all'art. 16.

Con Circolare del Direttore Generale prot. n. 98457 in data 31/05/2024 si è dato avvio alla precitata sperimentazione. L'Università del Salento disponeva, al momento dell'avvio della procedura, di una dotazione organica di n. 485 unità di personale tecnico, amministrativo e bibliotecario. Hanno presentato istanza di lavoro a distanza (lavoro agile/telelavoro) n. 316 unità, pari al 65.15%. In particolare, sono state collocate in lavoro agile n. 305 unità, pari al 62.37% della dotazione organica, mentre n. 11 unità, pari al 2.27%, hanno avuto accesso al telelavoro. Infine, n. 9 unità, pari all'1.85% della dotazione organica, sono state collocate in lavoro agile/telelavoro ai sensi dell'art. 27 del Regolamento, in considerazione di particolari e documentate situazioni personali/familiari. In particolare, di queste 9 unità, 6 unità sono state collocate in lavoro agile per n. 2 giorni settimanali, 2 unità sono state collocate in lavoro agile per n. 3 giorni settimanali e n. 1 unità è stata collocata in telelavoro per n. 3 giorni settimanali. Tenuto conto anche del personale collocato in lavoro agile/telelavoro ai sensi dell'art. 27 del Regolamento, risultano aver avuto accesso al lavoro a distanza n. 325 unità, pari al 67.01% della dotazione organica.