

## **Ufficio Studi CODAU**

### **"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"**

#### **Il bilanciamento tra l'autonomia dell'amministrazione nella definizione dei requisiti di ammissione e il rispetto delle normative che regolano la progressione verticale<sup>1</sup>**

#### **Commento alla Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto n. 342/2025**

La sentenza riguarda il ricorso di tre dipendenti dell'Università degli Studi di Padova contro il provvedimento amministrativo con il quale l'ateneo ha indetto una procedura comparativa riservata al personale tecnico-amministrativo per la progressione verticale nell'area delle "Elevate Professionalità." Le ricorrenti contestano il requisito di ammissione che prevede la titolarità di un incarico di primo livello, che non possiedono, poiché sono titolari di incarichi di secondo livello.

Il caso in esame mette in luce il delicato equilibrio tra la legittimità delle scelte amministrative e la necessità di garantire un processo di selezione trasparente, equo e inclusivo.

Le ricorrenti sollevano due principali motivi di illegittimità:

- Violazione dell'art. 52, comma 1-bis, D.lgs. n. 165/2001 e degli articoli 88 e 89 del vigente C.C.N.L. Comparto Istruzione e Ricerca: sostengono che la normativa citata vincolerebbe l'Università a considerare gli incarichi ricoperti dai candidati solo come criteri di valutazione e non come requisiti di ammissione, per cui l'obbligo di avere un incarico di primo livello come requisito d'accesso sarebbe illegittimo.
- Eccesso di potere per disparità di trattamento: le ricorrenti lamentano che la richiesta di un incarico di primo livello limiti eccessivamente la platea di candidati, escludendo lavoratori che, pur non ricoprendo tale incarico, svolgono mansioni di pari responsabilità.

Il Tribunale ha rigettato il ricorso, ritenendo infondate entrambe le censure sollevate dalle ricorrenti. Il TAR ha confermato che la normativa in questione consente una discrezionalità amministrativa nell'individuare i criteri per l'accesso alla procedura comparativa; la legge e il contratto collettivo non escludono che la titolarità di determinati incarichi possa essere presa in considerazione come requisito di ammissione, e non solo come elemento di valutazione dei titoli.

Il TAR ha sottolineato che l'Amministrazione ha la facoltà di graduare autonomamente i titoli richiesti per la progressione verticale, privilegiando così l'esperienza e le competenze già maturate all'interno dell'amministrazione stessa. Tale discrezionalità non può essere sindacata se non per manifesta irragionevolezza; nel caso in esame il Tribunale ha ritenuto che la scelta

---

<sup>1</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento Laura Goracci Politecnico di Torino

di limitare l'accesso al personale con incarichi di primo livello fosse ragionevole, nell'ambito di una selezione interna finalizzata a valorizzare l'esperienza consolidata.

Il Collegio ha anche respinto l'argomentazione secondo cui la procedura di ammissione invertirebbe la scansione procedimentale prevista dal contratto collettivo, in quanto il requisito dell'incarico di primo livello non pregiudica l'attribuzione di incarichi successivi, ma è piuttosto un criterio di accesso ad una fase successiva del processo di selezione.

## 2. Interpretazione delle norme

Il cuore della controversia è l'interpretazione dell'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. 165/2001 combinata con l'art. 89 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL - Istruzione e Ricerca 18 gennaio 2024). Le ricorrenti, titolari di incarichi di secondo livello, sostenevano che l'esclusione automatica, a priori, dei candidati non aventi incarichi di primo livello si contrapponeva al principio di una valutazione di merito più ampia, prevista dalle norme (in particolare l'art. 52 del D.lgs. 165/2001 e l'art. 89 del CCNL), che avrebbe dovuto considerare anche altri aspetti legati all'esperienza e alla preparazione professionale. Il TAR Veneto sottolinea che l'Amministrazione ha il potere discrezionale di definire titoli e requisiti per le progressioni verticali, purché tale discrezionalità non sia irragionevole. Analizzando la portata delle norme, il giudice accerta che l'art. 89 del CCNL siglato il 18 gennaio 2024, riporta pedissequamente il contenuto del comma 1-bis dell'art. 52 del D. Lgs 165/2001 non lasciando adito ad interpretazioni diverse. Il Collegio ritiene che le norme in esame attribuiscono all'Amministrazione il potere discrezionale di "graduare e declinare in autonomia i titoli e le competenze professionali richiesti ai fini della progressione verticale interna". Viene quindi in rilievo una scelta che è espressione di discrezionalità amministrativa, di regola insindacabile se non per manifesta irragionevolezza. Nella decisione, si evidenzia che gli incarichi di primo livello sono più contigui alle mansioni dell'Area delle Elevate Professionalità, giustificando la scelta dell'Università di privilegiare i funzionari con titolarità di tali incarichi.

La decisione si è fondata quindi su un'interpretazione letterale delle norme applicabili affermando che la procedura comparativa prevista dalla norma implica una valutazione delle competenze professionali, dei titoli e delle esperienze acquisite, consentendo all'Amministrazione di stabilire quali requisiti siano necessari per l'ammissione alla selezione. Secondo il TAR, nulla impedisce che la titolarità di un incarico di primo livello venga presa in considerazione già nella fase di ammissione al concorso, in quanto la legge prevede una certa discrezionalità nelle scelte procedurali, purché non si tratti di un'interpretazione irragionevole o manifestamente contraria alla finalità della norma.

Come già affermato in un precedente<sup>2</sup>, ben può l'Amministrazione graduare e declinare in autonomia i titoli e le competenze professionali richiesti ai fini della progressione verticale interna.

La sentenza evidenzia pertanto il bilanciamento tra l'autonomia dell'amministrazione nella definizione dei requisiti di ammissione e il rispetto delle normative che regolano la progressione verticale. In particolare il TAR ha ritenuto che l'Università di Padova abbia

---

<sup>2</sup> Cfr. T.A.R. Catania, sez. III, 3 gennaio 2024, n. 12 che ha considerato legittimo, ai fini dell'accesso di una procedura di progressione verticale ex art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001 un titolo di studio ulteriore rispetto a quello valido per l'accesso all'area dall'esterno.

esercitato correttamente il suo potere discrezionale nel definire i criteri di ammissione, senza violare il principio di parità di trattamento o di non discriminazione tra i candidati.

La decisione ha inoltre messo in luce un aspetto importante delle procedure di progressione verticale nel pubblico impiego: la necessità di bilanciare l'elevato livello di esperienza dei dipendenti interni con l'accesso a nuove opportunità di carriera sollevando un'importante riflessione sulla discrezionalità amministrativa nelle scelte di gestione del personale pubblico e sulle modalità di accesso a opportunità professionali e riservando una tutela significativa alle scelte del datore di lavoro che riflettono la natura interna del processo di selezione.

L'Amministrazione gode pertanto di discrezionalità nel definire in modo autonomo i requisiti di accesso alla selezione e tali requisiti possono non essere vincolati esclusivamente alla gerarchia degli incarichi, ma anche alla valutazione complessiva delle competenze e dei titoli acquisiti.

La decisione sottolinea, pertanto, come la norma che regola le progressioni verticali fra le aree consenta una certa flessibilità da parte dell'Amministrazione nell'individuare i criteri di ammissione e valutazione, senza che ciò implichi necessariamente una violazione del contratto collettivo o una disparità di trattamento evidenziando l'importanza del margine di discrezionalità amministrativa.

Proprio nell'ambito di tali flessibilità e discrezionalità occorre garantire che le procedure selettive non penalizzino il lungo periodo di esperienza professionale che il personale può comunque aver maturato, tenendo eventualmente conto non solo della titolarità di un incarico formale, ma anche delle competenze e delle esperienze maturate sul campo dal personale, valorizzando le potenzialità del personale e premiando sia chi ha avuto accesso a determinate posizioni, sia valorizzando le qualità e la rilevanza del lavoro svolto.

Nello specifico la sentenza ribadisce anche che l'obiettivo della procedura comparativa per la progressione verticale è promuovere il "percorso di crescita per gli interni all'amministrazione", piuttosto che sanare situazioni di inadeguatezza delle mansioni svolte.

Il Tribunale ha infatti sottolineato che la finalità della norma di cui all'art. 52, comma 1-bis, non è quella di sanare situazioni di disallineamento tra mansioni e inquadramento professionale, ma di favorire il percorso di crescita dei dipendenti già in servizio all'interno della pubblica amministrazione, valorizzando le loro esperienze e competenze. L'intento non è quello di correggere situazioni di "sostituzione" di personale con qualifiche superiori, ma di incentivare la carriera e la progressione tra le aree per i dipendenti che abbiano maturato esperienza in determinate mansioni. Tale finalità sarebbe, peraltro, conforme a quanto stabilito da un Parere del Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>3</sup>, che ha interpretato la norma come uno strumento per favorire la crescita professionale all'interno dell'Amministrazione.

In definitiva, la sentenza si inserisce in un quadro di legittima protezione dell'autonomia delle amministrazioni pubbliche, che devono poter stabilire i propri criteri di selezione in modo da rispondere alle esigenze interne di crescita e sviluppo delle risorse umane.

---

<sup>3</sup> Parere DFP 0066005-P6/10/2021.