

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

Pervengono numerosi quesiti circa l'applicazione delle risorse individuate dall'art. 1, comma 612, della L. 234/2021, pari allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018 e alle modalità di applicazione in conseguenza delle recenti precisazioni ministeriali.

Con nota prot. n. 1607 del 7 agosto 2026, il Ministero dell'Università e della Ricerca ha fornito chiarimenti alle Istituzioni universitarie statali in merito alle progressioni verticali del personale tecnico-amministrativo e bibliotecario effettuate ai sensi dell'art. 92, comma 5, del CCNL Istruzione e Ricerca 2019-2021, specificando che *"le risorse individuate dall'art. 1, comma 612, della L. 234/2021, pari allo 0,55% del monte salari dell'anno 2018 relativo a tale personale, sono da intendersi quali risorse ulteriori rispetto agli ordinari contingenti assunzionali"*.

In considerazione della peculiare natura delle risorse in parola, il Ministero ha evidenziato che i *"punti organico impiegati a copertura di tali progressioni saranno pertanto oggetto di riaccredito nell'ambito della piattaforma ProPer nell'anno 2027, previa rilevazione dell'ammontare di risorse effettivamente destinato da ciascun ateneo alle progressioni in deroga"*.

Le precisazioni ministeriali confermano, quindi, i pareri sull'argomento già espressi in passato dall'ARAN, seppur riferiti ad altri comparti del pubblico impiego; orientamenti interpretativi condivisi con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Dal coordinamento delle fonti e dei predetti orientamenti (Id: 32461, 32459, 32457) è possibile, dunque, precisare quanto segue.

Analogamente agli altri CCNL del triennio contrattuale 2019-2021, anche il CCNL del comparto Istruzione e Ricerca stipulato il 18 gennaio 2024 ha tracciato una distinzione molto netta tra due diverse tipologie di procedure di progressione verticale:

- 1) procedure "ordinarie", la cui disciplina, ancorché richiamata nei predetti contratti (si veda l'art. 89, comma 1, del CCNL 18 gennaio 2024), trae origine unicamente dalla legge (considerata anche la riserva di legge in materia);
- 2) procedure "speciali" (c.d. in deroga), applicabili nella finestra temporale compresa tra il 1° maggio 2024 ed il 31 dicembre 2026, la cui disciplina è invece prevista nei CCNL (si veda l'art. 92, commi 5, 6, 7 del CCNL 18 gennaio 2024 per il triennio 2019 - 2021, e l'art. 10, comma 2 del CCNL 23 dicembre 2025 per il triennio 2022 - 2024). Tali procedure, caratterizzate da criteri valutativi e selettivi analoghi a quelli previsti dalla legge, consentono, nei casi e secondo le combinazioni di requisiti previste dal CCNL, di compensare il mancato possesso del titolo di studio ordinariamente richiesto per l'accesso dall'esterno mediante una maggiore esperienza lavorativa maturata nell'area di provenienza.

Secondo le indicazioni dell'ARAN, condivise con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le risorse stanziare ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 234/2021, nel limite dello 0,55% del monte salari 2018, possono essere integralmente destinate alle progressioni verticali effettuate mediante procedura speciale e sono aggiuntive rispetto alle ordinarie facoltà assunzionali. Le amministrazioni possono affiancare a tali risorse le ordinarie capacità assunzionali, purché ne ricorrano le condizioni di sostenibilità e sia garantito l'accesso dall'esterno nella misura prevista dalla legge con riferimento ai posti finanziati mediante tali capacità.

Il limite dello 0,55% costituisce un plafond complessivo utilizzabile una sola volta nell'intero periodo di prima applicazione, dal 1° maggio 2024 al 31 dicembre 2026, e non si ricostituisce annualmente. Le risorse utilizzate finanziano, tuttavia, una spesa stabile che resta a carico dell'Amministrazione anche negli esercizi successivi. Pertanto, come chiarito dall'ARAN (Id 32513), l'eventuale utilizzo integrale del plafond esclude ulteriori progressioni finanziate con il medesimo stanziamento.

È necessario rammentare che il MUR, con la nota prot. n. 1607/2026, ha precisato, altresì, che resta fermo l'impatto delle progressioni realizzate sulla base delle risorse stanziare ai sensi del comma 612 sull'indicatore delle spese di personale di cui all'art. 5 del d.lgs. 49/2012, fatti salvi gli eventuali finanziamenti esterni a copertura di spese di personale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre conseguentemente interrogarsi anche sulle modalità di utilizzo delle risorse stanziare ai sensi del richiamato comma 612 e, precisamente, sul calcolo del monte salari 2018 e sul consumo di budget nel caso di progressione tra le aree effettuata ai sensi dell'art. 92, comma 5 del CCNL 18 gennaio 2024, da imputare allo 0,55% del M.S. 2018.

Rispetto alla prima problematica, si rappresenta che per l'ARAN (Id: 32699) l'espressione "monte salari" utilizzata dai CCNL, si riferisce al complesso delle retribuzioni "lordo dipendente" e, quindi, al netto degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione. Pertanto, l'applicazione dello 0,55% al monte salari (che rappresenta il plafond massimo da destinare alle progressioni verticali in deroga) determina, come risultato, una quantità di risorse "al netto degli oneri riflessi" a cui l'Amministrazione deve aggiungere gli oneri riflessi a suo carico.

Per quanto concerne la seconda problematica, dagli orientamenti espressi dall'ARAN con riferimento a disposizioni analoghe previste per altri comparti si ricava che, il consumo di risorse da imputare allo 0,55% del monte salari 2018 è dato dalla differenza tra i valori annuali di stipendio tabellare + quota dell'indennità di Ateneo dell'area di destinazione e stipendio tabellare + quota dell'indennità di Ateneo dell'area di appartenenza. I valori dello stipendio tabellare vanno assunti negli importi annuali lordi (comprensivi della 13 mensilità).

Poiché l'ammontare effettivamente utilizzato può essere determinato soltanto ex post, con riferimento ai nominativi dei vincitori indicati nel sistema ProPer da ciascun Ateneo, occorre individuare un criterio previsionale per stabilire, entro il plafond disponibile, il numero dei posti da mettere a concorso.

A tal fine, in assenza di specifiche indicazioni circa il criterio da utilizzare per determinare preventivamente il numero dei posti finanziabili, può essere presa in considerazione, quale criterio meramente previsionale, la determinazione di un costo medio ponderato dei differenziali, calcolato sulla platea del personale potenzialmente avente diritto alla partecipazione alla procedura nelle diverse fasce stipendiali o ex posizioni economiche di provenienza, secondo l'esempio riportato nella tabella che segue. Il criterio attribuisce a ciascun differenziale un peso corrispondente al numero dei dipendenti collocati nella relativa posizione e consente di stimare un unico costo medio per progressione.

Il costo medio ponderato è determinato sommando, per ciascuna posizione economica, il prodotto tra il numero degli aventi diritto e il relativo differenziale, e dividendo il risultato per il numero complessivo degli aventi diritto. Le fasce retributive (ex posizioni economiche) rilevano esclusivamente ai fini della stima finanziaria: il numero dei posti così individuato resta unitario e la procedura si svolge mediante un'unica graduatoria, senza contingenti distinti in relazione alla fascia economica di provenienza.

Area di destinazione FU0	31.945,38		
Posizione economica di provenienza	Trattamento annuo lordo	Differenziale rispetto a FU0	Simulazione Avanti diritto
CO ex C1	27.537,00	4.408,38	0
CO ex C2	27.537,00	4.408,38	113
CO ex C3	28.404,14	3.541,24	95
CO ex C4	29.572,06	2.373,32	120
CO ex C5	30.329,57	1.615,81	145
CO ex C6	31.131,02	814,36	130
CO ex C7	31.951,65	0,00	105
CO ex C8	32.760,72	0,00	12
Media aritmetica non ponderata CO-FU0		2.145,19	
Costo medio ponderato CO-FU0		2.027,11	720

Il costo medio ponderato si conforma alla composizione reale della platea ed evita di attribuire lo stesso peso a fasce economiche (ex posizioni economiche) caratterizzate da consistenze numeriche molto diverse.

A titolo esemplificativo, nel passaggio da Collaboratore a Funzionario, considerando 720 potenziali aventi diritto distribuiti nelle fasce/ex posizioni economiche riportate in tabella, la somma dei prodotti tra consistenza di ciascuna fascia e relativo differenziale è pari a euro 1.459.522,39. Il costo medio ponderato è pertanto pari a euro 2.027,11 (1.459.522,39/720). A fronte di un plafond determinato in base allo 0,55% MS 2018, al netto degli oneri riflessi, supponiamo di euro 175.000, il numero teorico è pari a 86,32 e consente di programmare 86 progressioni. Utilizzando invece la media aritmetica semplice di euro 2.145,19, il medesimo plafond consentirebbe di programmare 81 progressioni, con arrotondamento per difetto.

Plafond disponibile al netto degli oneri riflessi	175.000,00	
Criterio previsionale	Costo unitario	PEV programmabili
Media aritmetica non ponderata	2.145,19	81
Costo medio ponderato sulla platea degli aventi diritto	2.027,11	86

Il Codau ritiene che, in assenza di specifiche indicazioni ministeriali sulle modalità di determinazione preventiva del numero dei posti, il costo medio ponderato dei differenziali riferito alla platea dei potenziali aventi diritto possa costituire un criterio previsionale maggiormente rappresentativo rispetto alla media aritmetica semplice. Tale criterio ha, tuttavia, natura esclusivamente estimativa e non incide sul limite massimo delle risorse effettivamente disponibili ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 234/2021. La sua utilizzazione richiede, pertanto, che l'Amministrazione tenga conto dell'eventualità che il costo effettivo delle progressioni, determinabile soltanto sulla base dei vincitori della procedura, risulti superiore a quello stimato e assicuri, in tal caso, la relativa copertura nel rispetto delle regole applicabili alle diverse fonti di finanziamento utilizzate. Considerata l'imminente scadenza del periodo transitorio, resta comunque indispensabile acquisire con urgenza un chiarimento del MUR sulle modalità definitive di imputazione delle progressioni.

Nel caso le Istituzioni universitarie decidessero di finanziare progressioni verticali mediante l'utilizzo di ordinarie facoltà assunzionali, in assenza di ulteriori precisazioni ministeriali, resta fermo il principio che per ciascuna progressione di carriera interna è richiesto l'utilizzo del differenziale di punto organico tra la nuova area di inquadramento e quella di provenienza, fermo, in questo caso, anche il rispetto del principio di dover garantire in misura adeguata l'accesso dall'esterno rispetto ai fabbisogni determinati in sede di programmazione.

Nel periodo transitorio possono effettuarsi anche progressioni verticali dall'area dei funzionari a quella dell'Elevate Professionalità, ma, come chiarito anche dall'ARAN (Id: 35950), possono avvenire solo ricorrendo alla procedura ordinaria di cui all'art. 52, comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001 e all'art. 89 del CCNL Istruzione e Ricerca 18 gennaio 2024. Infatti, per l'area EP, la citata norma di legge non prevede una fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale.

Per completezza, è doveroso ricordare che ai sensi dell'art. 89, comma 2, del CCNL 18 gennaio 2024, in caso di passaggio tra le aree, il dipendente conserva, ove acquisita, la retribuzione individuale di anzianità (RIA) che, conseguentemente, non confluisce nel fondo risorse decentrate delle aree degli Operatori, dei Collaboratori e dei Funzionari (o nel fondo risorse decentrate personale dell'area EP nel caso di passaggio all'area delle Elevate Professionalità).

Nei confronti del dipendente trova, altresì, applicazione quanto previsto dall'art. 118, comma 3 del suindicato CCNL, che ai fini della tutela del trattamento economico maturato prevede espressamente che il differenziale stipendiale cessa di essere corrisposto in caso di passaggio ad area superiore e rientra nella disponibilità del predetto fondo risorse decentrate delle aree degli Operatori, dei Collaboratori e dei Funzionari (o del fondo risorse decentrate personale dell'area EP nel caso di passaggio all'area delle Elevate Professionalità), fatta salva la quota dello stesso eventualmente necessaria a garantire l'invarianza dello stipendio in godimento (stipendio tabellare e differenziale stipendiale), nel caso in cui lo stipendio tabellare dell'area di nuovo inquadramento risulti inferiore. La quota eventualmente mantenuta continua ad essere corrisposta a carico del fondo risorse decentrate ed è riassorbita, tornando conseguentemente nella disponibilità del fondo risorse decentrate, in caso di progressione economica effettuata nella nuova area.

Nel caso in cui siano in corso procedure che consentano l'ampliamento dei posti alla luce di quanto sopra esposto, fino a concorrenza delle risorse disponibili nell'ambito dello 0,55% del monte salari 2018, si suggerisce di acquisire preventivamente il parere del Collegio dei revisori dei conti e di verificare e assolvere gli obblighi di relazione sindacale previsti dal CCNL