

N. 00355/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 01176/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana  
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1176 del 2024, proposto da  
Ilaria Baldi, rappresentata e difesa dagli avvocati Valerio Pardini e Simone  
Tinagli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e  
domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Valerio Pardini in  
Firenze, via Panciatichi n. 778;

*contro*

Comune di Cecina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Lovo, con domicilio digitale come  
da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Elena Serretti, Antonio Alvares, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- della determinazione n. 579/2024 del 29.05.2024 del responsabile del settore  
4 Affari interni Legali e Patrimonio del Comune di Cecina (limitatamente alle

“Selezione Codice B1” e “Selezione Codice B4”);

- della determinazione n. 586 del 30.05.2024 del responsabile del settore 4 Affari interni Legali e Patrimonio del Comune di Cecina (limitatamente alle “Selezione Codice B1” e “Selezione Codice B4”);

- del verbale della commissione valutatrice della “procedura selettiva per la progressione tra aree ai sensi dell’art. 13, comma 6 del CCNL 16.11.2022, riservata al personale del Comune di Cecina per la copertura di n. 10 posti” del 21.05.2024 con i quali è stata stilata la graduatoria finale della procedura definita “Selezione Codice B4” (conosciuto unitamente alla determinazione 579/2024 di cui sopra);

- del verbale della commissione valutatrice della “procedura selettiva per la progressione tra aree ai sensi dell’art. 13, comma 6 del CCNL 16.11.2022, riservata al personale del Comune di Cecina per la copertura di n. 10 posti” del 21.05.2024 con i quali è stata stilata la graduatoria finale della procedura definita “Selezione Codice B1” (anch’esso conosciuto unitamente alla determinazione 579/2024 di cui sopra);

- della delibera n. 19 del 30.01.2024 del Commissario Straordinario con poteri della Giunta Comunale di Cecina, recante approvazione del Regolamento per la disciplina delle procedure di progressione verticale, nonché del medesimo Regolamento;

- dell’accordo intercorso tra il Commissario Straordinario con poteri della Giunta Comunale di Cecina e le Organizzazioni Sindacali (incognito alla ricorrente) a valle del quale è stato emanato il regolamento di cui sopra;

- della determinazione dirigenziale n. 392 del 16.04.2024 con la quale è stato “approvato l’avviso per la procedura selettiva per la progressione tra aree ai sensi dell’art. 13, comma 6 del CCNL 16.11.2022, riservata al personale del Comune di Cecina per la copertura di n. 10 posti”, nonché del medesimo

avviso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cecina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2026 la dott.ssa Silvia De Felice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. La ricorrente, dipendente del Comune di Cecina, appartenente all'Area Istruttori (ex categoria C), ha preso parte alla procedura per la progressione verticale tra aree, indetta dall'Amministrazione con determinazione dirigenziale n. 392 del 16 aprile 2024, ai sensi dell'art. 52, comma 1 *bis*, secondo periodo del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 13 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto funzioni locali 2019-2021, che alla citata norma del Testo Unico del pubblico impiego ha dato attuazione.

Si tratta di una procedura così detta "in deroga" che, come meglio si chiarirà nel prosieguo, consente, in via transitoria, il passaggio tra aree anche per quei lavoratori che, pur non avendo i titoli previsti per l'accesso dall'esterno, possiedano i requisiti di esperienza e professionalità maturati all'interno dell'Amministrazione e individuati dal CCNL.

La ricorrente, in particolare, ha partecipato alla procedura per il passaggio dall'Area Istruttori a quella Funzionari/Elevata Qualificazione per quattro distinti profili, identificati con i codici B1, B2, B3 e B4.

La stessa si è quindi posizionata quarta per il profilo B1, terza per il profilo B2, seconda per il profilo B3 e seconda in relazione al profilo B4.

2. Con il presente ricorso vengono impugnati, in particolare, gli atti relativi alla

selezione espletata per i soli profili B1 (specialista in materie giuridiche) e B4 (specialista attività amministrative contabili), assieme al regolamento comunale per la disciplina delle procedure di progressione verticale approvato con delibera n. 19 del 30 gennaio 2024 dal Commissario Straordinario con poteri della Giunta comunale.

La ricorrente lamenta, in estrema sintesi, che la procedura svolta dal Comune non consisterebbe, come previsto dalla normativa vigente, in una mera comparazione dei titoli e delle esperienze posseduti dai dipendenti comunali, ma costituirebbe un vero e proprio concorso interno per titoli ed esami, con attribuzione di ben 35 punti su 100 ad un colloquio finalizzato a verificare le competenze professionali dei partecipanti per l'area cui intendono accedere; l'Amministrazione, inoltre, avrebbe introdotto parametri di valutazione non previsti dalla legge, con un peso differente rispetto a quello tassativamente stabilito dalla normativa applicabile alle procedure per la progressione verticale.

Per tali motivi si chiede la caducazione, *in parte qua*, della selezione svolta.

3. Il Comune di Cecina si è costituito in giudizio per resistere alle pretese attoree.

4. All'udienza pubblica dell'8 gennaio 2026 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Con una prima censura la ricorrente contesta, innanzi tutto, la legittimità della scelta operata dal Comune che, accanto alla valutazione di titoli, incarichi ed esperienze lavorative, avrebbe previsto lo svolgimento di una vera e propria prova di concorso, consistente in un "colloquio teso a valutare le competenze professionali (conoscenze, capacità tecniche, soft skills) definite per gli ambiti inerenti il profilo professionale interessato dalla selezione", da condurre su

“casi pratici e/o situazioni di lavoro”.

La stessa ritiene, infatti, che l'art. 52, comma 1 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, per il passaggio tra aree, in netta discontinuità con il regime previgente, imporrebbe l'espletamento di una procedura basata sulla sola comparazione di parametri predeterminati (valutazione positiva conseguita dal dipendente nel triennio precedente, assenza di provvedimenti disciplinari, titoli e competenze professionali ulteriori rispetto a quelli richiesti per l'accesso all'area dall'esterno, incarichi rivestiti), in luogo di una procedura di tipo concorsuale, con espletamento di prove d'esame.

Anche l'art. 13, commi 6 e 7 del CCNL funzioni locali 2019-2021 - nel disciplinare, in via transitoria, la procedura di progressione verticale “in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno” - avrebbe confermato la natura “meramente comparativa” della selezione prevista dalla legge.

Sotto un diverso profilo, la ricorrente lamenta che il Comune, nel prevedere la valutazione, tramite colloquio, delle conoscenze teorico/pratiche dei candidati in relazione all'area cui gli stessi intendono accedere, avrebbe illegittimamente introdotto parametri comparativi non riportati nell'elenco tassativo e inderogabile di cui all'art. 52, comma 1 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, che fa esclusivo riferimento ai titoli, competenze professionali o di studio “ulteriori” rispetto a quelli previsti per l'accesso a quella stessa area dall'esterno.

La censura è priva di pregio, sotto entrambi i profili sopra evidenziati.

Per quanto attiene al primo rilievo formulato dalla ricorrente, si rammenta che l'art. 52, comma 1 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, nella prima parte, prevede l'introduzione di un nuovo modello di classificazione del personale alle dipendenze degli enti pubblici e stabilisce che “I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie,

dei conservatori e degli istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione”.

La norma afferma, inoltre, che “le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con 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. Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti”.

Il contratto collettivo di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2019-2021, all'art. 15, comma 1 detta quindi la disciplina per la progressione tra aree prevista dalla prima parte dell'art. 52, comma 1 *bis* cit. e prevede che, a tal fine, sia espletata una “procedura comparativa basata: - sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità; - sull'assenza di provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni; - sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno; - sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti”.

Si tratta delle progressioni verticali “ordinarie”, basate cioè sul nuovo sistema di classificazione del personale e sul possesso dei titoli previsti per l’accesso dall’esterno a ciascuna area.

Il penultimo periodo dell’art. 52, comma 1 *bis* cit. stabilisce poi che “In sede di revisione degli ordinamenti professionali, i contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021 possono definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, ad esclusione dell’area di cui al secondo periodo, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dalle amministrazioni per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l’accesso all’area dall’esterno”.

L’art. 13, comma 6 del già citato CCNL detta dunque la disciplina delle procedure di progressione verticale così dette “in deroga” che, in forza della norma di legge appena citata, “in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e, comunque, entro il termine del 31 dicembre 2025”, consentono il passaggio tra aree anche al personale che, pur non avendo i titoli previsti per l’accesso dall’esterno alle nuove aree, possieda i requisiti di esperienza e professionalità maturati ed effettivamente utilizzati dalle amministrazioni per almeno cinque anni, indicati nella tabella di corrispondenza C, allegata al contratto stesso.

Al successivo comma 7, la previsione contrattuale stabilisce che nell’ambito di questa peculiare tipologia di procedura di progressione “Le amministrazioni definiscono, in relazione alle caratteristiche proprie delle aree di destinazione e previo confronto di cui all’art. 5 (Confronto), i criteri per l’effettuazione delle procedure di cui al comma 6 sulla base dei seguenti elementi di valutazione a ciascuno dei quali deve essere attribuito un peso percentuale non inferiore al 20%: a) esperienza maturata nell’area di provenienza, anche a tempo

determinato; b) titolo di studio; c) competenze professionali quali, a titolo esemplificativo, le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, le competenze certificate (es. competenze informatiche o linguistiche), le competenze acquisite nei contesti lavorativi, le abilitazioni professionali”.

Le disposizioni appena richiamate prevedono, pertanto, che la progressione tra aree avvenga attraverso lo svolgimento di procedure comparative - “ordinarie” o “in deroga” - che tengano conto di molteplici elementi tra cui, per quanto qui interessa, le competenze professionali.

Orbene, nulla impedisce che l'accertamento di queste ultime avvenga per mezzo di un colloquio, come previsto dal regolamento del Comune di Cecina e dall'avviso oggetto dell'odierna controversia.

A ciò non osta, in particolare, la lettera della legge: come di recente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, infatti, “è difficile negare la rilevanza del colloquio (prova orale) come strumento di valutazione delle competenze professionali, come pure di idoneità attitudinale, sì che non sembra corretto postulare che la sua mancata espressa previsione da parte della legge ne precluda l'inserimento nelle progressioni verticali, come ragionevole scelta discrezionale da parte dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dal regolamento comunale e dagli atti indittivi della procedura selettiva” (cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2025, n. 4790).

Né la previsione del colloquio può ritenersi irragionevole, “rientrando appieno nell'alveo della discrezionalità amministrativa della Amministrazione la previsione di un meccanismo che assegna una quota (peraltro non maggioritaria) del punteggio all'accertamento delle competenze maturate dal candidato allo scopo di verificare l'idoneità prognostica dello stesso a transitare nel profilo professionale superiore. Il colloquio (cd. assessment), del resto, rappresenta comunemente uno strumento idoneo a verificare la

attitudine del candidato a transitare nel diverso profilo richiesto, implicando la verifica delle competenze acquisite "sul campo" e la maggiore o minore rispondenza al profilo professionale superiore rispetto a quello nel quale l'esperienza è maturata" (cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 24 febbraio 2025, n. 4036).

A ben vedere, pertanto, la disciplina dettata dall'art. 52, comma 1 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, pur mirando a valorizzare le professionalità interne alla pubblica amministrazione e a favorirne la crescita, non ha introdotto un meccanismo automatico per lo sviluppo della carriera; pertanto, fermi gli elementi definiti dal legislatore e dai CCNL applicabili, residua in capo all'Amministrazione procedente un margine di discrezionalità nell'individuazione delle modalità di accertamento delle competenze professionali richieste per l'accesso all'area superiore, potendo optarsi, ove ritenuto funzionale allo scopo perseguito, per un colloquio attitudinale o per una prova orale (cfr. T.R.G.A. Trentino Alto Adige, sez. I. 15 dicembre 2025, n. 190).

Per quanto riguarda il secondo rilievo svolto dalla ricorrente, è sufficiente evidenziare che la valutazione "di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno" è prevista dall'art. 52, comma 1 *bis* prima parte e dall'art. 15 del CCNL che vi ha dato attuazione, per le sole procedure di progressione verticale "ordinarie" e non per quelle "in deroga", cui va ascritta la selezione di cui oggi si discute.

Per tale ragione, la scelta del Comune di verificare le competenze professionali dei singoli candidati "per gli ambiti inerenti il profilo professionale interessato dalla selezione" non può dirsi contraria alla normativa vigente; la stessa, piuttosto, è espressione del potere discrezionale spettante all'Amministrazione, comunque chiamata ad individuare - entro i limiti predefiniti dal legislatore e dalla contrattazione collettiva - gli elementi da

valorizzare per la selezione dei soggetti ritenuti più idonei al passaggio all'area superiore in cui dovranno essere inquadrati.

2. Con la seconda censura il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 13 del CCNL funzioni locali 2019-2021, ove si prevede che a ciascuno dei parametri da sottoporre a comparazione sia attribuito un valore non inferiore al 20% del totale.

Difatti, il regolamento comunale per la disciplina delle procedure di progressione verticale e, conseguentemente, l'avviso di selezione di cui oggi si controverte, per i profili B1 e B4, prevedono l'attribuzione di 15 punti su 100 ai titoli, di 35 punti su 100 alle competenze professionali, da assegnare mediante colloquio, e di 50 punti su 100 all'esperienza lavorativa (45 punti per l'esperienza e 5 punti per gli incarichi).

Si sarebbe in tal modo sovvertita la ponderazione dei vari elementi di valutazione effettuata, a monte, dal CCNL applicabile al caso di specie.

Va preliminarmente respinta l'eccezione formulata dal Comune di Cecina, secondo cui la censura in esame sarebbe inammissibile per carenza di un interesse concreto ed attuale in capo alla ricorrente che, ad avviso dell'Amministrazione, pur modificando il valore percentuale dei vari criteri di comparazione nel senso da essa auspicato, non potrebbe comunque ottenere un punteggio idoneo a consentirle di accedere all'area superiore, in luogo del soggetto già risultato vincitore.

Va invero osservato che, a sostegno dell'eccezione, la difesa del Comune si è limitata ad ipotizzare - in modo del tutto arbitrario e senza che siano state effettuate specifiche scelte da parte dei competenti organi dell'Amministrazione - una delle possibili, differenti ripartizioni dei punteggi da assegnare a titoli, competenze ed esperienze.

Ad oggi, tuttavia, non è dato sapere - in caso di accoglimento della censura -

quale peso l'Amministrazione attribuirebbe effettivamente ai singoli criteri di valutazione previsti dall'art. 13, comma 7 del CCNL citato, poiché tale disposizione consente, pur nel rispetto di limiti predefiniti, di riconoscere una differente rilevanza a ciascuno di essi e di scegliere tra molteplici combinazioni.

La ricorrente vanta, allora, un interesse all'accoglimento della censura, poiché da ciò scaturirebbe l'annullamento della procedura di cui si controverte e la necessità di dare avvio ad una nuova selezione, con una nuova ponderazione dei criteri di valutazione, nell'ambito della quale l'interessata avrà una nuova *chance* di vittoria.

Ciò precisato, la censura, nel merito, è fondata.

Come evidenziato al paragrafo che precede, infatti, il comma 7 dell'art. 13 del CCNL del comparto funzioni locali prevede che a ciascun elemento di valutazione (esperienza maturata nell'area di provenienza, titolo di studio, competenze professionali) sia attribuito un peso percentuale non inferiore al 20%.

Tale disposizione è stata disattesa dal regolamento comunale per la disciplina delle procedure di progressione verticale e dall'avviso di selezione di cui si controverte che - sotto tale aspetto - devono pertanto ritenersi illegittimi.

3. In conclusione, il ricorso va accolto limitatamente al secondo motivo di censura, come sopra precisato.

Per l'effetto, il regolamento comunale per la disciplina delle procedure di progressione verticale approvato dal Comune di Cecina deve essere annullato nella parte in cui - per i criteri di valutazione previsti per il passaggio dall'Area Istruttori a quella Funzionari/Elevata Qualificazione - ha previsto l'attribuzione di un peso percentuale difforme rispetto a quello stabilito dall'art. 13, comma 7 del CCNL del comparto funzioni locali 2019-2021.

Devono essere altresì annullati l'avviso di selezione e gli altri atti indicati in epigrafe, limitatamente alla parte in cui si riferiscono alle procedure relative al passaggio dall'Area Istruttori a quella Funzionari/Elevata Qualificazione, per i profili B1 e B4, che costituiscono oggetto dell'odierno gravame.

4. Le spese vanno poste a carico del Comune, nella misura liquidata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti e per gli effetti precisati in motivazione.

Condanna il Comune di Cecina al pagamento delle spese di lite a favore della parte ricorrente, liquidandole in € 4.000,00 oltre oneri accessori e rimborso del contributo unificato versato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Silvia De Felice, Primo Referendario, Estensore

Davide De Grazia, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Silvia De Felice**

**IL PRESIDENTE**  
**Silvia La Guardia**

IL SEGRETARIO

