

LE PROGRESSIONI ECONOMICHE

Le progressioni economiche sono un importante strumento con cui le amministrazioni pubbliche valorizzano le capacità professionali dei dipendenti. A seguito di procedure selettive o comparative, il personale utilmente collocato in graduatoria ottiene un avanzamento di carriera o un incremento retributivo stabile.

Nell'ambito della rilevazione del Conto annuale, questi passaggi sono monitorati all'interno della tabella 4, dedicata alla carriera interna del personale di ogni istituzione. La tabella rileva sia i passaggi verticali, ossia quando l'avanzamento di carriera avviene verso la qualifica iniziale della categoria o area più elevata, sia quelli orizzontali, in cui il passaggio avviene fra posizioni economiche della stessa area. L'elaborazione dei dati permette di distinguere le due tipologie di sviluppo di carriera che hanno caratteristiche e implicazioni diverse.

La registrazione delle progressioni deve avvenire obbligatoriamente nell'anno in cui si è perfezionato il procedimento. Il criterio di riferimento è infatti la data dell'atto formale di inquadramento nella nuova posizione economica, indipendentemente dall'effettiva corresponsione del trattamento economico.

A partire dall'anno 2023, per il comparto delle Funzioni centrali i Ministeri, le Agenzie Fiscali, gli Enti pubblici non economici e il CNEL, il comparto delle Funzioni locali (contratto nazionale), le Università per il comparto dell'Istruzione e ricerca e il comparto della Sanità, non si applica più il sistema delle fasce stipendiali/posizioni economiche. Al loro posto operano le nuove aree di inquadramento. All'interno di queste aree i passaggi si configurano come attribuzione di differenziali stipendiali / economici di professionalità.

Nella tabella 4, declinata per ciascuna nuova area, occorre perciò rispondere alla specifica domanda *“N. di dipendenti a cui nel corso dell'anno è stato attribuito un nuovo differenziale stipendiale / economico di professionalità”*.

PROGRESSIONI VERTICALI

Le progressioni verticali rappresentano il percorso di sviluppo professionale, riservato ai dipendenti dell'amministrazione, che prevede il passaggio da una area o categoria a quella superiore.

Le risorse per l'attivazione delle progressioni verticali sono stanziare direttamente nel bilancio dell'istituzione e sono soggette ai vincoli di contenimento della spesa e alle facoltà assunzionali dell'ente.

La facoltà o capacità assunzionale si fonda sull'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 75 del 2017, che impone l'adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), nel quale è confluito, quale apposita sezione, il piano triennale dei fabbisogni di personale. Il piano deve contenere, tra le altre cose, *“le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”*. L'assenza di tale pianificazione comporta la sanzione della nullità degli atti assunzionali posti in essere.

Fino al 2020 i passaggi verticali tra le aree o categorie contrattuali avvenivano, in via ordinaria, mediante concorso pubblico con riserva di posti a favore del personale interno, nell'ambito di un quadro normativo caratterizzato anche dalla presenza di disposizioni derogatorie. Le riforme introdotte con il decreto-legge n. 80 del 2021 hanno affiancato, in via stabile, alle procedure concorsuali pubbliche anche procedure comparative interne dedicate al personale di ruolo. Le progressioni verticali possono pertanto essere effettuate, nel rispetto della programmazione dei fabbisogni e dei vincoli finanziari, attraverso procedure comparative basate sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

Mentre nella disciplina previgente il passaggio tra le aree era realizzato mediante concorso pubblico con riserva di posti per il personale interno entro il limite massimo del 50 per cento dei posti da coprire, il vigente quadro normativo prevede l'utilizzo di procedure comparative espressamente dedicate al personale interno.

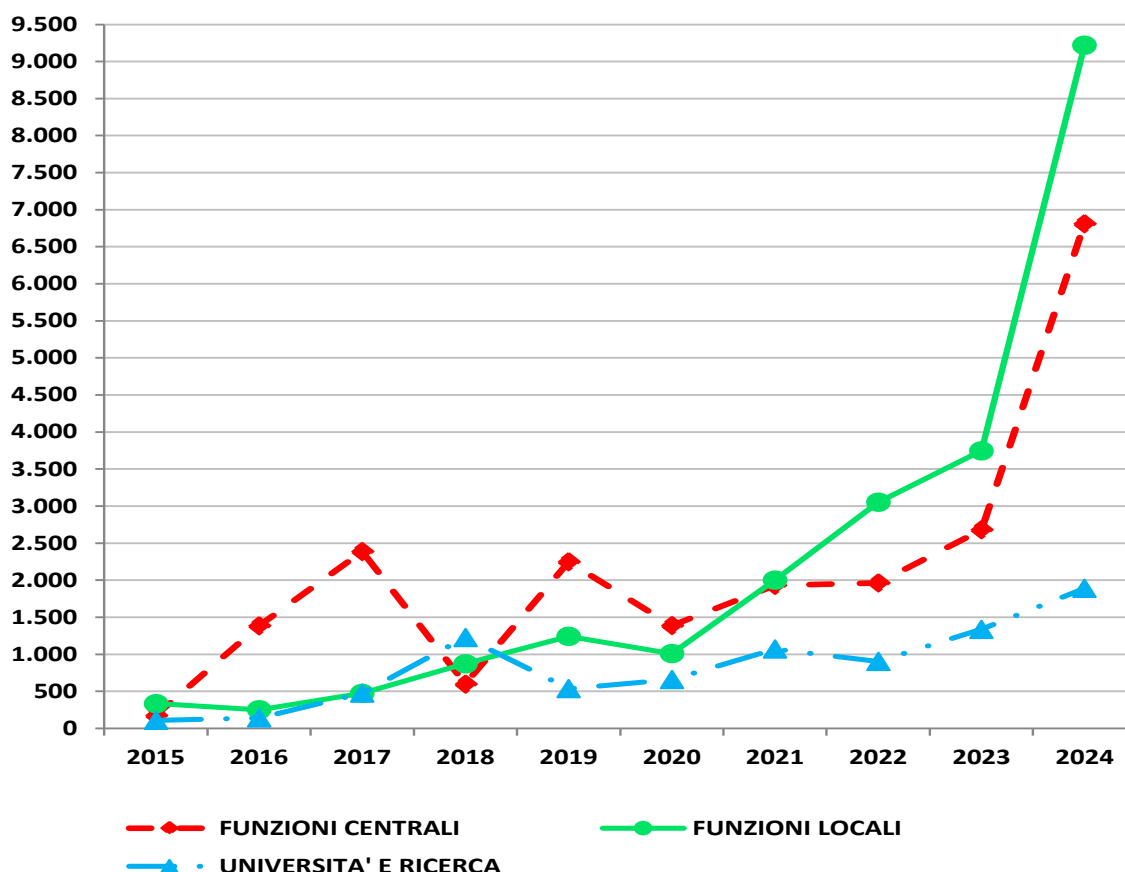
Per l'anno 2020 le amministrazioni hanno registrato nella tabella in argomento solo i passaggi verticali disposti ai sensi dell'articolo 22, comma 15 del decreto legislativo n. 75 del 2017 e successive modifiche. Tale disposizione, infatti, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni e delle facoltà assunzionali, ha riconosciuto agli enti la facoltà di derogare per il periodo 2020-2022 alla disciplina generale delle progressioni verticali, prevedendo il passaggio di area senza ricorrere al concorso pubblico bensì con una procedura selettiva riservata al personale di ruolo.

Nell'anno 2021 la rilevazione dei passaggi di area, con l'applicazione a regime della modifica

legislativa per la quale le progressioni fra le aree possono avvenire tramite procedura comparativa, avviene nella tabella 4. In quest'ultima, dunque, oltre le progressioni economiche orizzontali (PEO), vengono raccolti tutti i passaggi verticali, sia in applicazione del già menzionato articolo 22, comma 15 del decreto legislativo n. 75 del 2017, sia quelli disciplinati dall'articolo 52, comma 1-*bis* del decreto legislativo 165 del 2001, come modificato dal decreto-legge n. 80 del 2021, che prevede il ricorso al concorso pubblico con possibilità di riservare una quota di posti al personale interno e valorizzare le esperienze maturate.

Nel grafico che segue sono riportati i passaggi verticali dal 2015 al 2024 del personale non dirigente dei comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e del personale non dirigente delle Università e degli Enti di ricerca.

Grafico 9.1 - Passaggi verticali del personale non dirigente dell'Università ed Enti di ricerca e nei comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Anni dal 2015 al 2024



Con l'articolo 9, comma 21 del decreto-legge n. 78 del 2010, recante: *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"*, il legislatore ha stabilito che, per il triennio

2011-2013, per il personale contrattualizzato, le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree abbiano effetto ai soli fini giuridici, annullando per tale periodo gli effetti economici senza possibilità di recupero negli anni successivi. Tale disposizione ha avuto successive proroghe sino all'anno 2015¹. A tale fattore si aggiunge la forte limitazione sul turnover che di fatto ha ridotto la possibilità per le amministrazioni di attivare procedure concorsuali e dunque le procedure di riqualificazione con passaggi verticali. Ciò spiega il punto di minimo osservato in corrispondenza del 2015.

I passaggi verticali sino al 2020 mostrano i riflessi della peculiare normativa legata all'attivazione di procedure concorsuali che risentono delle limitazioni imposte alle assunzioni di personale. Come conseguenza della modifica apportata dalla normativa citata, nel 2021 si riscontra un incremento dei passaggi di area in tutti e tre i comparti di contrattazione esaminati.

Dopo la forte contrazione vissuta nel decennio scorso a causa del blocco totale del turn-over (decreto-legge n. 78 del 2010), l'introduzione delle procedure comparative interne ha generato una ripresa strutturale dei passaggi verticali, con una accelerazione nel 2023. La piena stabilità operativa si raggiunge nel 2024 ed è manifestata dal raggiungimento dei valori massimi del decennio.

PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO)

Le progressioni economiche orizzontali all'interno della stessa area o categoria si sostanziano nell'attribuzione di un differenziale stipendiale inteso come incremento stabile dello stipendio tabellare.

In base all'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo 150 del 2009, le progressioni economiche devono obbligatoriamente essere attribuite in modo selettivo, a una quota limitata di dipendenti. Tale attribuzione è legata allo sviluppo delle competenze professionali e ai risultati individuali e collettivi emersi dal sistema di valutazione della performance.

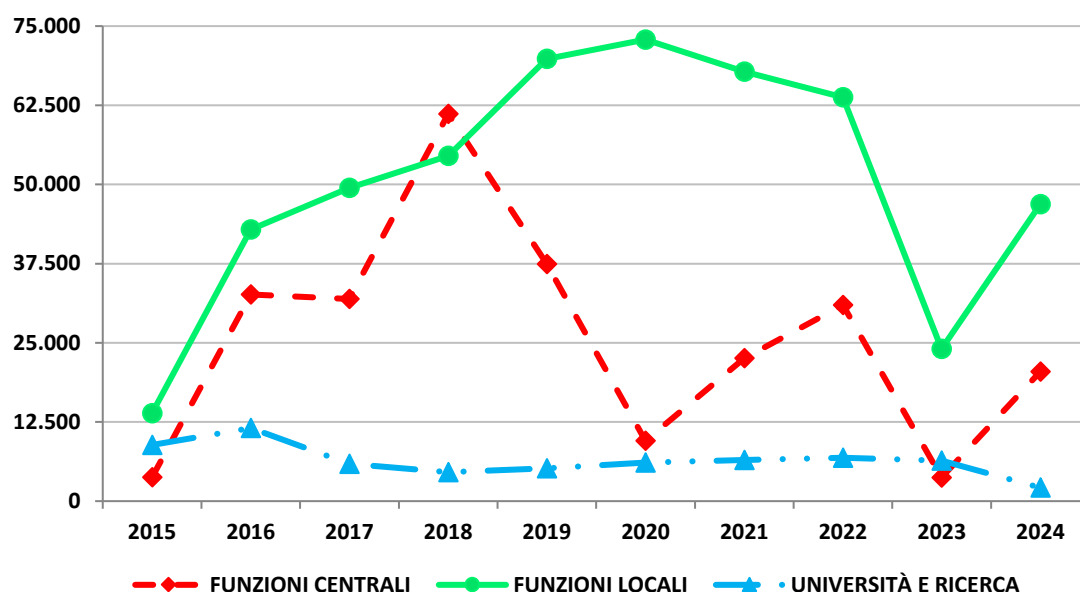
In sede di accordo decentrato, le amministrazioni e le rappresentanze sindacali definiscono l'utilizzo delle risorse del fondo destinato alla contrattazione integrativa per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività. I contratti nazionali stabiliscono le risorse cosiddette stabili, che sono utilizzabili per il finanziamento di istituti contrattuali ed economici destinati a consolidarsi negli anni, tra i quali

¹ Questa disposizione è stata modificata dall'articolo 1, comma 456, legge n. 147 del 2013. Le disposizioni sono state prorogate fino al 31 dicembre 2015 dall'articolo 1, comma 256 della legge n. 190 del 2014.

le progressioni orizzontali. L'onere economico degli sviluppi di carriera del personale è costituito dal differenziale tra la posizione di partenza e il nuovo valore assegnato.

Per concorrere all'attribuzione del differenziale è richiesto un periodo minimo di permanenza nella posizione in godimento (fissato generalmente in ventiquattro mesi) e la condizione che la selezione premi una quota non maggioritaria del personale in servizio.

Grafico 9.2 - Passaggi orizzontali del personale non dirigente dell'Università e degli Enti di ricerca e nei comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Anni dal 2015 al 2024



Come nel grafico relativo alle progressioni verticali, anche in questo caso nell'anno iniziale sono rappresentati valori molto bassi per effetto delle citate norme sulle progressioni. Benché la norma fra il 2011 e il 2015 consentisse le progressioni unicamente sotto l'aspetto giuridico, ossia avanzamenti senza la corresponsione del beneficio economico fino al perdurare del blocco, il grafico pone in evidenza come nel 2015 gran parte delle amministrazioni abbia preferito astenersi dall'attivazione di nuove PEO. Inoltre, in alcuni casi, la presenza di progressioni è da attribuire all'applicazione di giudicati.

A partire dall'anno 2016, con la cessazione degli effetti della norma di contenimento della spesa, si registra un incremento del numero delle unità interessate dalle PEO.

Alla sottoscrizione nel 2018 dei CCNL (triennio 2016-2018) può essere attribuito parte del nuovo incremento dei passaggi orizzontali che si nota nel medesimo anno sia nel comparto delle Funzioni

centrali sia in quello delle Funzioni locali. Mentre nel comparto Funzioni centrali, dopo il picco del 2018, nei due anni successivi si registra una consistente flessione, il comparto Funzioni locali segna invece un ulteriore aumento. Su tale andamento influisce la diversa numerosità degli enti nei comparti, molto più elevata di quello delle Funzioni centrali. Con un numero maggiore di enti è difficile che il comportamento di tutte le amministrazioni sia perfettamente sincrono, e ciò contribuisce a mantenere elevato il livello dei passaggi annuali. Nelle Università e negli enti di ricerca, che hanno una dimensione inferiore rispetto agli altri due comparti, non si presentano particolari mutamenti.

Nel 2023 il brusco rallentamento nell'assegnazione di nuove PEO va imputato alla modifica della classificazione del personale prevista dai CCNL dei comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali e all'introduzione del nuovo meccanismo di assegnazione dei differenziali stipendiali/economici di professionalità.

Nel 2024 i due comparti registrano nuovamente un rialzo delle PEO, mentre le Università vedono sostanzialmente una stasi, dovuto anche in questo caso alla modifica della classificazione del personale con l'introduzione delle nuove aree.

LE PROGRESSIONI ECONOMICHE NEGLI ALTRI COMPARTI

Nel grafico seguente sono rappresentate congiuntamente le progressioni verticali e orizzontali registrate nello stesso arco temporale dal personale della Scuola, dal personale non dirigente del comparto della Sanità e dal Personale in regime di diritto pubblico. In questi settori le progressioni sono caratterizzate da una maggiore rilevanza della componente anzianità, che arriva, nel caso della Scuola, a costituire un vero e proprio automatismo del passaggio di posizione stipendiale al raggiungimento del requisito di anzianità.

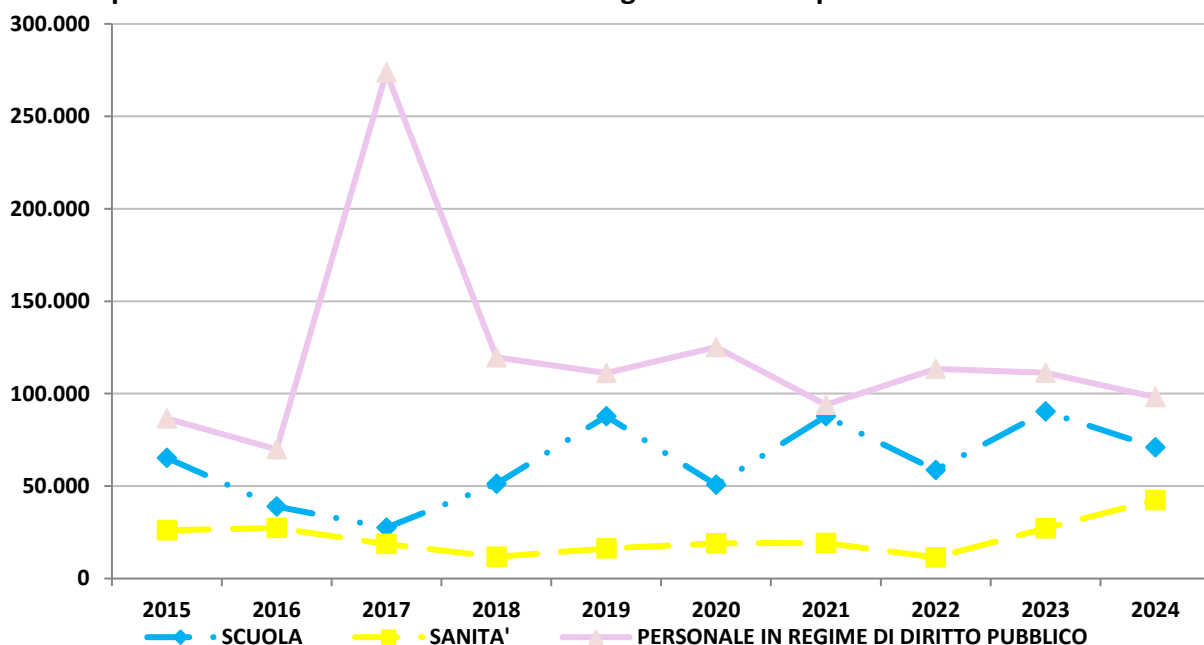
Il comparto della Sanità e quello della Scuola condividono anche una differente modalità di rilevazione dei dati relativi alle progressioni di carriera nell'ambito del Conto annuale. Per tali settori, infatti, le qualifiche – già molto numerose – non contengono gli sviluppi delle posizioni stipendiali/fasce retributive, alla cui rilevazione della consistenza a fine anno è dedicata un'apposita tabella (tabella 1E).

Mentre i passaggi orizzontali e verticali, compresi quelli del Personale in regime di diritto pubblico, sono rilevati con la tabella dei passaggi e quindi con una tabella che monitora un flusso annuale, la tabella che rappresenta il personale nelle fasce retributive fotografa la consistenza al 31 dicembre.

È stata quindi definita una variabile *proxy* per approssimare una variabile di flusso da poter

rappresentare in modo più omogeneo con gli altri comparti. Tale variabile è definita come la somma dei valori assoluti delle differenze della consistenza delle medesime fasce retributive fra due anni consecutivi. Nel calcolo è esclusa la fascia iniziale di ingresso, sterilizzando in tal modo la variazione di consistenza legata alle assunzioni che avvengono in massima parte nella classe iniziale. Peraltro, nella Scuola il personale rilevato “con trattamento economico iniziale” comprende sia i dipendenti a tempo determinato (che subisce consistenti oscillazioni da un anno all’altro), sia il personale transitato in ruolo ma in attesa di ricostruzione di carriera per il riconoscimento del servizio pre-ruolo ai fini giuridici ed economici.

Grafico 9.3 - Andamento delle progressioni di carriera del personale non dirigente della Scuola e nel comparto della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni dal 2015 al 2024



Negli andamenti presenti nel grafico sono evidenti dei picchi di cui si dirà a breve per il Personale in regime di diritto pubblico e per la Scuola, mentre per la Sanità la curva appare piuttosto piatta.

L’andamento dei passaggi nella Scuola è fortemente correlato all’andamento delle assunzioni. Un numero considerevole di personale che transita nei ruoli in un particolare anno genera un picco di passaggi nell’anno successivo. Allo scadere dell’anno di prova, infatti, vengono attivati, su richiesta dei dipendenti, i provvedimenti di ricostruzione di carriera del personale docente e ATA che, partendo dalla classe iniziale, con il riconoscimento degli anni di servizio pre-ruolo, vanno a popolare parte delle posizioni stipendiali successive.

Lo sviluppo del Personale in regime di diritto pubblico è quello che risulta meno condizionato dagli effetti del blocco. Ciò si spiega con il fatto che è questo l'unico settore in cui si è proceduto con una certa regolarità con le progressioni di carriera ma unicamente per il loro effetto giuridico, mentre gli effetti economici hanno ricominciato a decorrere solo dalla fine del blocco. Il picco del 2017 è riconducibile al riordino della disciplina dei ruoli dei Corpi di polizia e delle Forze armate che ha comportato numerose modifiche negli inquadramenti; a questi si sono aggiunti gli assestamenti riconducibili all'assorbimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato negli altri Corpi di polizia a partire dall'anno 2016².

Nel 2020 hanno trovato applicazione ulteriori norme integrative e correttive sul riordino dei Corpi di polizia e delle Forze armate che, tra l'altro, hanno diminuito il numero degli anni di permanenza nei vari gradi di inquadramento del personale determinando un incremento dei passaggi riscontrabile nel 2022 e nel 2023.

² Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato; decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94 recante disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate; decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli dei Corpi di polizia.