

## LE PROGRESSIONI ECONOMICHE

Le progressioni economiche sono lo strumento attraverso il quale le amministrazioni pubbliche valorizzano le capacità professionali dei loro dipendenti. Tramite procedure selettive, principio ovunque rinvenibile (norme legislative, contratti nazionali, pareri e sentenze della Corte dei conti, orientamenti ARAN), i dipendenti utilmente collocati nelle graduatorie effettuano un avanzamento di carriera.

Nell'ambito del Conto annuale, tali passaggi sono rilevati in una specifica tabella (Tabella 4) che raccoglie informazioni sulla carriera interna del personale di ogni istituzione. La tabella 4 rileva cumulativamente sia le informazioni relative ai passaggi verticali, ossia quando l'avanzamento di carriera avviene verso la qualifica iniziale della categoria/area più elevata, sia di 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 nel Conto annuale avviene nell'anno in cui il procedimento si è perfezionato, considerando a tal fine la data dell'atto di adozione del provvedimento di inquadramento nella nuova posizione economica, indipendentemente dall'effettiva corresponsione del trattamento economico.

### ***PROGRESSIONI VERTICALI***

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

Le risorse per l'attivazione delle progressioni verticali sono tratte direttamente dal bilancio dell'istituzione e sottoposte a specifici vincoli di contenimento delle spese poiché gravano sulle facoltà assunzionali dell'ente.

Il concetto di facoltà o capacità assunzionali trova il suo fondamento nell'articolo 6 del decreto legislativo 165/2001, come modificato dall'art. 4 del decreto legislativo 75/2017, laddove prescrive l'obbligo da parte delle istituzioni dell'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale. Il

piano deve contenere, tra l'altro, *“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”*. È prevista una sanzione per l'assenza dei piani, che consiste nel divieto di assumere nuovo personale.

In particolare, nel sistema delineato prima delle modifiche al predetto art. 52, comma 1-bis, apportate dal decreto legge 80/2021, i passaggi tra le aree potevano avvenire esclusivamente tramite concorso pubblico con una riserva di posti non superiore al 50% di quelli messi a concorso, configurandosi in concreto una cessazione dall'area inferiore ed una nuova assunzione in quella superiore, con una novazione oggettiva del rapporto di lavoro.

Con il decreto legge 80/2021, il legislatore ha modificato in parte detto articolo 52, comma 1-bis, prevedendo che le progressioni fra le aree possano avvenire tramite procedura comparativa basata 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 all'area, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

Ne consegue che, mentre nella formulazione precedente il passaggio tra le aree poteva avvenire solo mediante concorso pubblico usufruendo di un'apposita riserva di posti per il personale interno, nel testo attuale viene prefigurata una procedura comparativa basata sui parametri definiti dalla legge stessa e dedicata al personale interno per il 50% dei posti da coprire.

Per l'anno 2020 le amministrazioni hanno registrato nella tabella in argomento solo i passaggi verticali disposti ai sensi dall'articolo 22, comma 15 del decreto legislativo 75/2017 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, nei limiti del 30% dei posti previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria, senza ricorrere al concorso pubblico bensì con una procedura selettiva riservata al personale di ruolo.

### ***PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO)***

Le progressioni economiche orizzontali costituiscono un sistema di avanzamento all'interno di ciascuna categoria/area tramite il collocamento su posizioni economiche che prevedono un

incremento rispetto al trattamento tabellare iniziale.

L'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo 150/2009 stabilisce che: *“Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione”*.

Il finanziamento delle progressioni orizzontali è a carico del fondo destinato alla contrattazione integrativa. In sede di contrattazione decentrata, le controparti (datoriale e sindacale) definiscono le modalità di utilizzo del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività. Le risorse cosiddette stabili sono rivolte al finanziamento di istituti contrattuali ed economici destinati a consolidarsi negli anni, tra i quali le progressioni orizzontali. Con le risorse stabili definite dai contratti nazionali, sono finanziati i costi degli sviluppi di carriera del personale costituiti dal differenziale economico tra la posizione iniziale e lo sviluppo economico all'interno della stessa della categoria/area di appartenenza.

L'accesso ad una nuova posizione economica trova due limiti generali: il requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento, pari a ventiquattro mesi, e la condizione della selettività per una quota non maggioritaria di personale.

Nei grafici che seguono, con scale verticali con ordini di grandezza diversi, sono riportati i passaggi verticali e orizzontali dal 2011 al 2020 del personale non dirigente dei comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e del personale non dirigente delle Università e degli Enti di ricerca, per i quali la normativa generale per le progressioni è analoga.

Con il decreto legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, recante: *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*, il Legislatore, all'articolo 9, comma 21 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.

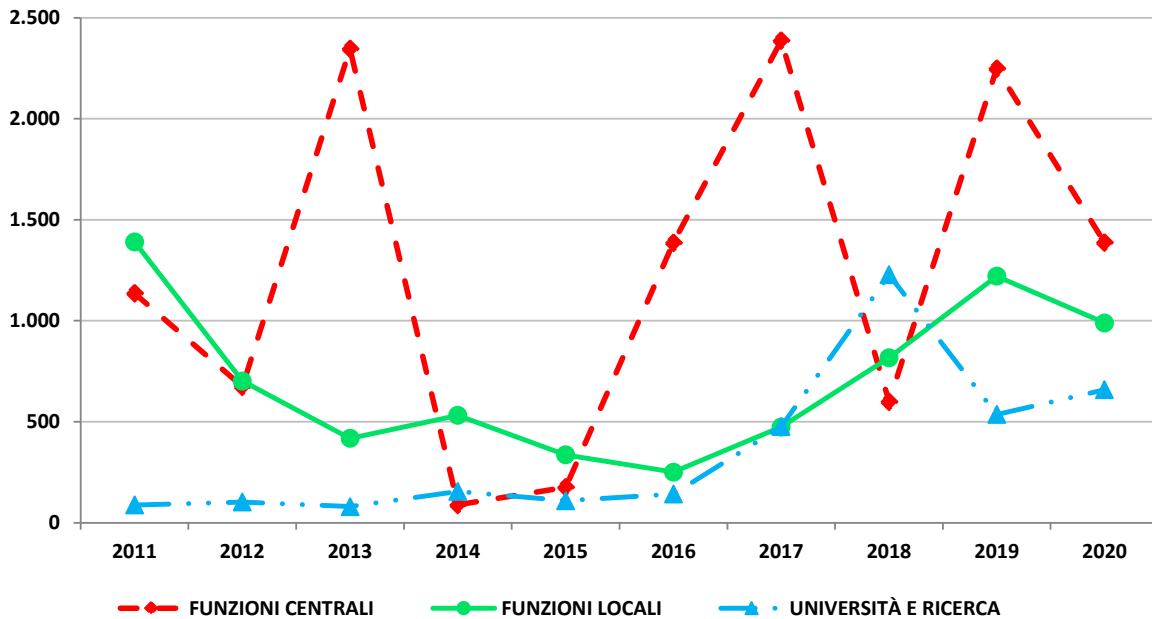
Tale disposizione ha avuto successive proroghe sino all'anno 2015<sup>1</sup>.

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.

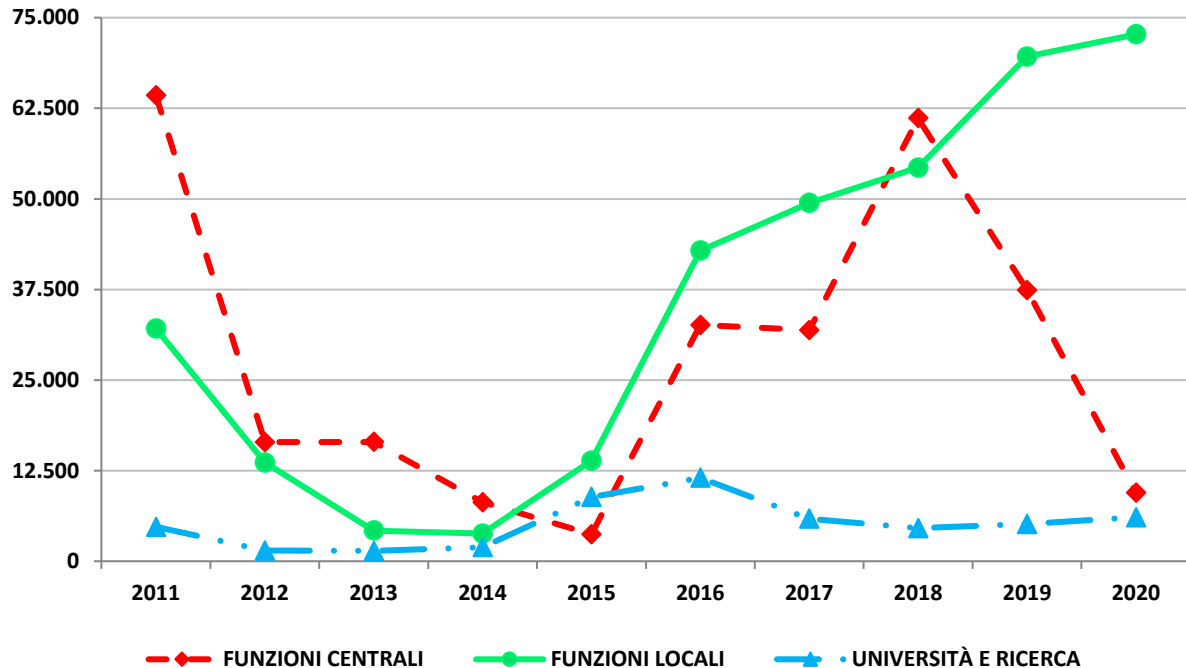
---

<sup>1</sup> Questa disposizione era inserita nella legge 30.07.2010, n. 122 ed è stata modificata dall'articolo 1, comma 456, legge 27.12.2013, n. 147. Le disposizioni sono state prorogate fino al 31.12.2015 dall'articolo 1, comma 256, legge 23.12.2014, n. 190.

**Grafico 9.1 - Passaggi verticali del personale non dirigente nei comparti delle Funzioni centrali, Funzioni locali e dell'Università ed Enti di ricerca. Anni dal 2011 al 2020**



**Grafico 9.2 - Passaggi orizzontali del personale non dirigente dell'Università e degli Enti di ricerca, nei comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Anni dal 2011 al 2020**



I grafici evidenziano nella prima parte del periodo considerato l'effetto di contrazione delle citate norme sulle progressioni; tale effetto è presente sia in quelle orizzontali sia in quelle verticali, sebbene i numeri ridotti lo rendano meno evidente. In alcuni casi, la presenza di progressioni anche quantitativamente rilevanti negli anni di blocco è da attribuire all'applicazione di giudicati. L'effetto del blocco delle progressioni è stato comunque estremamente rilevante.

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 secondo grafico pone in evidenza come la grande parte delle amministrazioni abbia preferito non attivare procedure per il conferimento di nuove PEO. È da tener conto, inoltre, che gli aumenti retributivi legati alle progressioni orizzontali rientravano nel blocco del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, disposto dall'articolo 9, comma 1 del citato decreto legge, ai sensi del quale il totale degli emolumenti corrisposti *“per gli anni 2011, 2012 e 2013 al personale delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010 (...)”*.

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

Con la sottoscrizione nel 2018 dei nuovi CCNL triennio 2016-2018 si nota un incremento dei passaggi orizzontali 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 andamento in costante aumento. Nell'Università e negli enti di ricerca, che hanno una dimensione inferiore rispetto agli altri due comparti, non presenta particolari mutamenti oltre alla ripresa dei passaggi dopo il periodo di blocco.

I passaggi verticali mostrano i riflessi della peculiare normativa legata all'attivazione di procedure concorsuali che risentono delle limitazioni imposte alle assunzioni di personale.

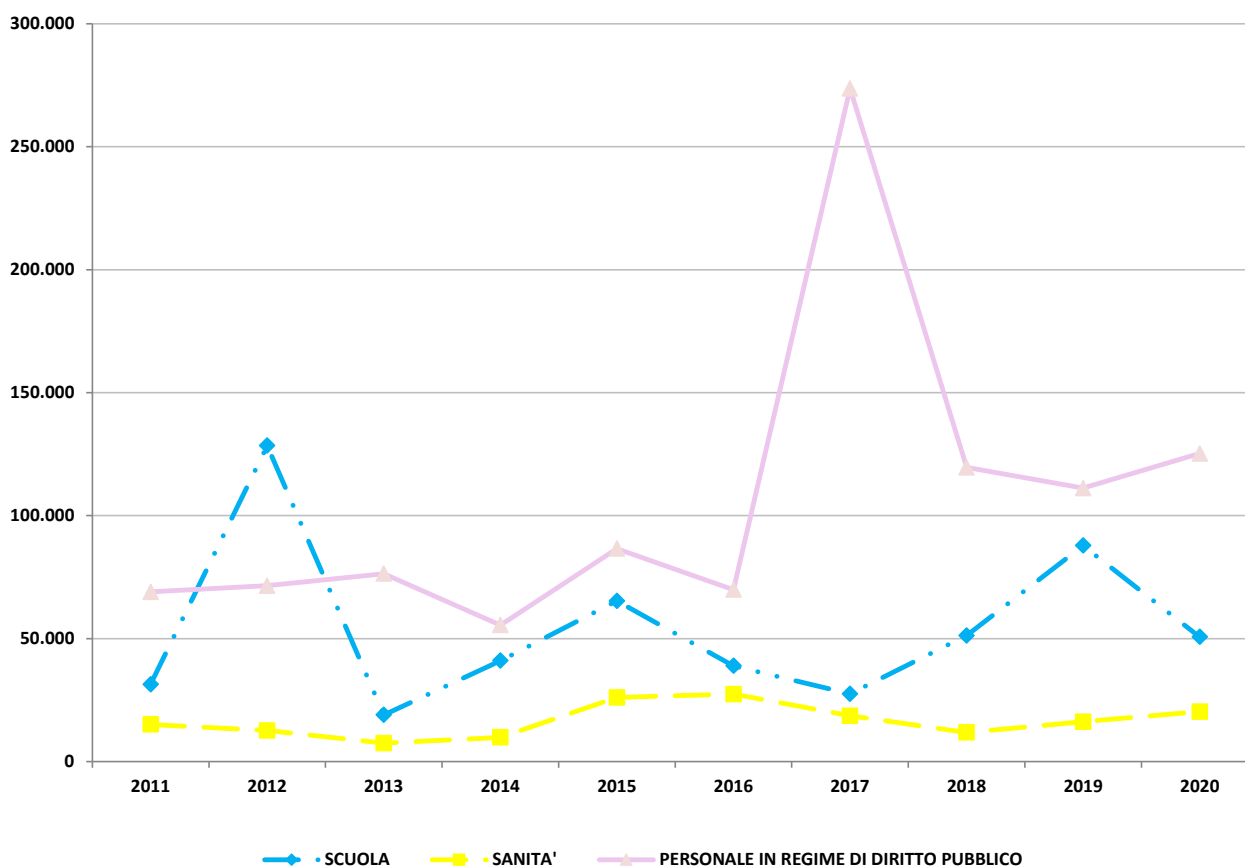
Nel grafico seguente sono rappresentate congiuntamente le progressioni verticali e orizzontali registrate nello stesso arco temporale dal personale della Scuola, dal personale non dirigente dei comparti Sanità e Personale in regime di diritto pubblico. In questi settori le progressioni sono caratterizzate 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 la 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 31.12. È stata quindi definita una variabile di comodo (*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 (ossia omettendo il segno) delle differenze della consistenza delle medesime fasce retributive fra due anni consecutivi. Nel calcolo di questa variabile è stata esclusa la fascia iniziale di ingresso, sterilizzando in tal modo almeno 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 nei comparti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni dal 2011 al 2020**



Negli andamenti presenti nel grafico sono evidenti dei picchi di cui si dirà a breve per la Scuola e il Personale in regime di diritto pubblico, mentre per la Sanità, la cui curva appare piuttosto piatta, si notano comunque i valori minimi corrispondenti agli anni del blocco ed il rimbalzo in quelli immediatamente successivi.

Nella Scuola il blocco ha operato con un anno di anticipo rispetto agli altri comparti (dal 2010 al 2013 invece che dal 2011 al 2014); una modifica dell'articolo 9, comma 14, del decreto legge 78/2010 operata dalla legge 183/2011, ha permesso il recupero quasi integrale del blocco attraverso l'utilizzo di risorse proprie, seppur con strumenti differenziati: il 2010 è stato recuperato con un Decreto ministeriale, il 2011 e 2012 con CCNL rispettivamente del 13.03.2013 e 07.08.2014, mentre il 2013 non è stato recuperato. La necessità contingente di procedere con la modifica dell'inquadramento del personale in applicazione del CCNL 4 agosto 2011, che ha rimodulato le posizioni stipendiali del precedente contratto accorpando le fasce "0-2 anni" e "3-8 anni" in un'unica fascia stipendiale "0-8 anni", ha condizionato pesantemente la normale gestione degli inquadramenti nelle fasce stipendiali contribuendo al picco registrato nel 2012.

L'andamento dei passaggi nella Scuola, inoltre, 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 2016<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> 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 e decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato.

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; ciò determinerà un incremento dei passaggi nei prossimi anni.