

# Le progressioni orizzontali e verticali nel CCNL 16/11/2022 del comparto Funzioni Locali



Amedeo Scarsella

## Le modifiche all'ordinamento professionale del personale

Il CCNL si caratterizza per le numerose e rilevanti innovazioni in materia di ordinamento professionale dei dipendenti degli enti locali; in tale ambito:

- a) è stata operata una **revisione del sistema di classificazione del personale** articolandolo in quattro aree;
- b) è stata prevista, nel rispetto di determinati presupposti, la possibilità per il personale di effettuare la **progressione tra le aree**;
- c) è stato delineato un **nuovo regime delle progressioni economiche orizzontali** prevedendo “differenziali stipendiali”;
- d) è stata prevista una **rivisitazione del sistema degli incarichi di posizione organizzativa** e di elevata qualificazione.

## Il nuovo sistema di classificazione del personale

Il nuovo sistema di classificazione del personale è articolato in quattro aree, rispettivamente:

- Area degli Operatori;
- Area degli Operatori esperti;
- Area degli Istruttori;
- Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione.

Le aree corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie all'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative; esse sono individuate mediante le declaratorie definite nell'Allegato A che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna di esse (art. 12).

## Area e profilo professionale

Per chiarire il linguaggio utilizzato di seguito nel documento, risulta utile fornire di seguito un breve glossario:

**Area/categoria di inquadramento:** è il contenitore giuridico definito dai CCNL a cui corrisponde un livello omogeneo di conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative;

**Profilo professionale:** è l'insieme delle attività e caratteristiche che riempiono di contenuto la definizione di una figura professionale.

Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche, approvate con Decreto 22 luglio 2022 - GU Serie Generale n.215 del 14-09-2022.

## Le progressioni all'interno delle aree: le disposizioni normative (1)

L'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dal D.L. n. 80/2021, nella prima parte dispone 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. **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”.**

## Le progressioni all'interno delle aree: le disposizioni normative (2)

L'art. 23 del D. Lgs. 150/2009 sancisce che “1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili. 2. **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.**»

## Le nuove progressioni economiche

Il contratto delinea un nuovo regime delle progressioni economiche orizzontali prevedendo “differenziali stipendiali” da intendersi come incrementi stabili del trattamento economico, finalizzati a remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti, nello svolgimento delle attribuzioni proprie dell’area di classificazione.

L’attribuzione dei “differenziali stipendiali”, che si configura come progressione economica all’interno dell’area ai sensi dell’art. 52 comma 1-bis del D.lgs. n. 165/2001 e non determina l’attribuzione di mansioni superiori, avviene mediante procedura selettiva di area.

Gli importi, distinti per ciascuna area, sono fissi e non progressivamente crescenti.

## Le nuove progressioni economiche

### TABELLE

#### Tabella A

#### Misura annua lorda e numero massimo di differenziali stipendiali

AREA	Misura annua lorda differenziale stipendiale	Numero differenziali
FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	1.600	
ISTRUTTORI	750	
OPERATORI ESPERTI	650	
OPERATORI	550	



## Il valore delle progressioni per il personale delle sezioni speciali

Per il personale delle Sezioni Speciali si applicano misure di differenziali ulteriori rispetto a quelle in precedenza indicate sulla base di quanto previsto in altre disposizioni contrattuali ed in particolare:

- per il personale educativo, docente ed insegnante inquadrato nell'Area degli Istruttori la misura del “differenziale stipendiale” è incrementata di euro 350 (art. 92);
- per il personale della Polizia Locale titolare di funzioni di coordinamento, la misura del “differenziale stipendiale” è incrementata di euro 350 (art. 96);
- per il personale iscritto ad ordinistiche e albi professionali la misura del “differenziale stipendiale” è incrementata di euro 150 per il personale inquadrato nell'Area degli Istruttori e di euro 200 per il personale inquadrato nell'Area dei Funzionari ed EQ (art. 102);
- per il personale appartenente ai profili sanitari, sociosanitari o socio-assistenziali la misura del “differenziale stipendiale” è incrementata di euro 150 per il personale inquadrato nell'Area degli Istruttori e di euro 200 per il personale inquadrato nell'Area dei Funzionari ed EQ (art. 106).

## Rapporto con le precedenti progressioni economiche

«3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione ai sensi dell'art. 13, comma 1 (Norma di prima di prima applicazione), il personale in servizio è automaticamente reinquadrato nel nuovo sistema di classificazione secondo la Tabella C di Corrispondenza tra vecchio e nuovo inquadramento, con attribuzione, in prima applicazione:

a) degli **stipendi tabellari** della nuova area di destinazione in base a quanto stabilito al comma 1;

b) del **valore complessivo delle posizioni economiche in godimento** derivanti dall'istituto delle progressioni economiche di cui all'art. 16 del CCNL 21.05.2018, mantenuto a titolo di "differenziale stipendiale";

4. Il "differenziale stipendiale" di cui al comma 3, lett. b) non pregiudica l'attribuzione degli ulteriori "differenziali stipendiali" di cui all'art. 14 (Progressione economica all'interno delle aree) del presente CCNL che, ove conseguiti, si aggiungono allo stesso» (art. 78, commi 3 e 4).

## Risorse disponibili

«La progressione economica di cui al presente articolo è finanziata con risorse aventi caratteristiche di certezza, stabilità e continuità del Fondo risorse decentrate di cui all'art. 79 (Fondo risorse decentrate: costituzione) ed è attribuita a decorrere dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo» (art. 14, comma 3).

«il numero di “differenziali stipendiali” attribuibili nell'anno per ciascuna area viene definito in sede di contrattazione integrativa di cui all'art. 7 comma 4 lett. c) (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie), in coerenza con le risorse di cui al comma 2 previste per la copertura finanziaria degli stessi» (art. 14, comma 2, lett. b).

## Requisiti di partecipazione

«possono partecipare alla procedura selettiva i lavoratori che negli ultimi 3 anni non abbiano beneficiato di alcuna progressione economica; ai fini della verifica del predetto requisito si tiene conto delle date di decorrenza delle progressioni economiche effettuate. In sede di contrattazione integrativa di cui all'art. 7 comma 4 lett. c) (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie), tale termine può essere ridotto a 2 anni o elevato a 4. E' inoltre condizione necessaria l'assenza, negli ultimi 2 anni, di provvedimenti disciplinari superiori alla multa;» (art. 14, comma 2, lett. a).

«non è possibile attribuire più di un differenziale stipendiale/dipendente per ciascuna procedura selettiva» (art. 14, comma 2, lett. a).

## Criteri per la procedura selettiva

I “differenziali stipendiali” sono attribuiti, fino a concorrenza del numero fissato per ciascuna area, previa graduatoria dei partecipanti alla procedura selettiva, definita in base ai seguenti criteri (art. 14, comma 2, lett. d):

- 1) media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite;
- 2) esperienza professionale. Per “esperienza professionale” si intende quella maturata nel medesimo profilo od equivalente, con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato o a tempo parziale, nella stessa o altra amministrazione del comparto di cui all’art. 1 (Campo di applicazione) nonché, nel medesimo o corrispondente profilo, presso altre amministrazioni di comparti diversi;
- 3) ulteriori criteri, definiti in sede di contrattazione integrativa di cui all’art. 7, comma 4 lett. c) correlati alle capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi di cui all’art. 55 (Destinatari e processi della formazione);

La ponderazione dei criteri è effettuata in sede di contrattazione integrativa; in ogni caso al criterio di cui al punto 1 della lettera d) non può essere attribuito un peso inferiore al 40% del totale ed al criterio di cui al punto 2, della stessa lettera d), non può essere attribuito un peso superiore al 40% del totale (art. 14, comma 2, lett. d).

## Ulteriori criteri per la procedura selettiva

Per il personale che non abbia conseguito progressioni economiche da più di 6 anni è possibile attribuire un punteggio aggiuntivo complessivamente non superiore al 3% del punteggio ottenuto con l'applicazione del criterio di cui alla lettera d). Tale punteggio aggiuntivo, definito in sede di contrattazione integrativa di cui all'art. 7 comma 4 lett. c) (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie), può anche essere differenziato in relazione al numero di anni trascorsi dall'ultima progressione economica attribuita al dipendente (art. 14, comma 2, lett. f).

In sede di contrattazione integrativa, possono essere, inoltre, definiti i criteri di priorità in caso di parità dei punteggi determinati ai sensi delle lettere precedenti, nel rispetto del principio di non discriminazione (art. 14, comma 2, lett. g).

## Aspetti non oggetto di contrattazione decentrata

Non sono oggetto di contrattazione, in quanto disciplinati dal CCNL i seguenti aspetti:

- a) la procedura selettiva attivabile annualmente (art. 14, comma 2), nei limiti delle risorse stanziata nella contrattazione decentrata per ciascuna area, conduce alla realizzazione di graduatorie distinte dei partecipanti appartenenti alle quattro differenti aree (art. 14, comma 2, lett. d);
- b) la procedura viene attivata dall'Amministrazione mediante un apposito avviso: il CCNL parla espressamente di "presentazione delle domande" (art. 14, comma 2, lett. a);
- c) la graduatoria ha validità esclusivamente annuale (art.14, comma 6);
- d) è possibile attribuire un solo differenziale stipendiale per dipendente per ciascuna procedura selettiva (art. 14, comma 2, lett. c);
- e) la progressione è attribuita a decorrere dal 1° gennaio dell'anno di sottoscrizione definitiva del contratto integrativo di cui al comma 2 lett. b) (art. 14, comma 3).

## La norma alla base delle progressioni tra aree

“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. 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 dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni, anche in deroga al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso all'area dall'esterno. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente”(art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dal D.l. n. 80/2021).



## La progressione tra aree nel CCNL

Il CCNL, nel rispetto di determinati presupposti, prevede la possibilità per il personale di effettuare la progressione tra le aree, dettando disposizioni differenti, in ordine alle procedure, ai limiti di spesa ed ai requisiti di partecipazione:

- per il periodo transitorio fino al 2025 (art. 13, commi 6 e seguenti)
- per il periodo a regime (art. 15, comma 1).

## La disciplina del regime transitorio: i requisiti

In applicazione dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del D.lgs. n. 165/2001, al fine di tener conto dell'esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza, in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale e, comunque, entro il termine del 31 dicembre 2025, la progressione tra le aree può aver luogo con procedure valutative cui sono ammessi i dipendenti in servizio in possesso dei requisiti indicati nella allegata Tabella C di Corrispondenza (art. 13, comma 6)

La citata tabella di corrispondenza ammette alle selezioni anche i dipendenti in possesso di titoli di studio inferiori, purché in possesso di un numero di anni di esperienza.

# La Tabella di corrispondenza

**Tabella C**  
**Tabella di corrispondenza**

<b>Progressione tra categorie</b>	<b>Requisiti</b>
da Area degli Operatori all'Area degli Operatori esperti	a) assolvimento dell' <b>obbligo scolastico</b> e almeno 5 an nell'area degli Operatori e/o nella corrispondente c sistema di classificazione, opportunamente valutabile;
da Area degli Operatori esperti all'Area degli Istruttori	a) <b>diploma di scuola secondaria di secondo gra</b> esperienza maturata nell'area degli Operatori esperti categoria del precedente sistema di classificazione ed op <b>oppure</b> b) assolvimento dell' <b>obbligo scolastico</b> e almeno 8 an nell'area degli Operatori esperti e/o nella corris precedente sistema di classificazione ed opportunament
	a) <b>laurea (triennale o magistrale)</b> e almeno 5 an nell'area degli Istruttori e/o nella corrispondente catego

## La disciplina del regime transitorio: i criteri di selezione e le relazioni sindacali

L'art. 13, comma 7 dispone che *“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”.*

È pertanto necessario che della proposta dell'Amministrazione, redatta secondo i criteri indicati, sia data preventiva informazione alle organizzazioni sindacali ai fini dell'eventuale attivazione del confronto.

## La disciplina del regime transitorio: il limite economico

Le progressioni tra aree sono finanziate mediante l'utilizzo delle risorse determinate ai sensi dell'art.1, comma 612, della L. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022), in misura non superiore allo 0.55% del m.s. dell'anno 2018, relativo al personale destinatario del presente CCNL.

(art. 13, comma 8)

## La disciplina del regime transitorio: occorre rispettare la quota del 50% dell'accesso dall'esterno? (1)

Le progressioni in deroga, anche se finanziate con l'utilizzo delle risorse indicate nel contratto, debbono essere previste nell'atto di programmazione del fabbisogno (ora inserito nel Piao) garantendo un numero di assunzioni dall'esterno almeno del 50% dei posti che si intendono complessivamente coprire? La regola costituzionale che impone che almeno il 50% dei posti che si intendono coprire sia riservata all'accesso dall'esterno si applica anche alle progressioni in deroga?

Su questo quesito si sono registrate diverse prese di posizione:

- chi ha ritenuto indubbio che la disposizione contrattuale e le risorse a tal fine stanziare non richiedessero la garanzia del 50% dell'accesso dall'esterno;
- chi ha ritenuto che la regola costituzionale non fosse assolutamente derogabile neanche in tale occasione.

## La disciplina del regime transitorio: occorre rispettare la quota del 50% dell'accesso dall'esterno? (2)

Orientamento CFL 209 ARAN con l'obiettivo di chiarire il precedente CFL 208 si conclude in modo chiarissimo, affermando che, *"in conclusione:*

- *se gli Enti decidono di stanziare le risorse ai sensi del comma 612, tutte le risorse stanziate sono destinate a progressioni verticali di cui all'art. 13;*
- *se decidono di stanziare, in aggiunta alle prime, ordinarie risorse destinate ad assunzioni (nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le assunzioni di personale), dovranno garantire in misura adeguata l'accesso dall'esterno (almeno 50% dei posti finanziati con tali risorse)".*

Pertanto, secondo il citato orientamento se le amministrazioni utilizzano esclusivamente le risorse previste dall'art. 13, comma 8, del CCNL "in misura non superiore allo 0,55% del m.s. dell'anno 2018, relativo al personale destinatario del presente CCNL", non devono preoccuparsi di riservare il 50% dei posti all'accesso dall'esterno. Se invece vogliono effettuare le progressioni in deroga, utilizzando anche (in aggiunta quindi allo 0,55% del monte salari 2018)) le ordinarie risorse destinate alle assunzioni, dovranno in tal caso (e solo in tal caso) "dovranno garantire in misura adeguata l'accesso dall'esterno (almeno 50% dei posti finanziati con tali risorse)".

## La disciplina del regime transitorio: occorre rispettare la quota del 50% dell'accesso dall'esterno? (3)

La Corte dei conti, sez. di controllo per la Sicilia, con la delibera n. 133/2023, pur ritenendo inammissibile oggettivamente la richiesta di parere che aveva ricevuto sull'applicazione delle disposizioni contrattuali sulle progressioni verticali in deroga, ha fornito un ulteriore aiuto. Si legge espressamente nel parere "Il Collegio richiama sul punto la costante giurisprudenza della Corte (cfr. Deliberazione Sez. riunite n. 56 del 2 novembre 2011), in base alla quale <<in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN>> (in senso adesivo cfr. anche, Corte conti, Sezione regionale controllo Piemonte n.158/2015/PAR, Sezione regionale controllo Lombardia n. 271/2015/PAR e n. 95/2020/PAR, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, delibere nn. 121/2021/PAR, 184/2022/PAR e n. 3/2023/PAR). E per di più, nel caso in esame, laddove la richiesta di parere riguarda l'istituto delle "progressioni verticali" del personale, disciplinato dalle disposizioni contrattuali richiamate dall'Ente stesso (art. 13 commi 6, 7 e 8 del CCNL – Comparto Funzioni Locali 2019-2021), si rimanderebbe a questa Sezione di pronunciarsi su una questione già oggetto di orientamenti interpretativi resi dall'ARAN, uno dei quali riportato espressamente nella stessa nota della Città metropolitana di Palermo. Il Collegio richiama quanto già espresso in recenti pronunce di questa stessa Sezione, laddove, nell'evidenziare che l'art. 46 del d.lgs. n. 165/2001 assegna all'ARAN, nella qualità di legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni, compiti di assistenza delle amministrazioni pubbliche "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi" a livello nazionale (come ricordato anche dalla giurisprudenza contabile della Sezione delle Autonomie, del. n. 5/SEZAUT/2019/QMIG), si è argomentato circa l'esistenza di competenze specifiche da parte di tale organo sulla materia in esame, affermando l'impossibilità di stimolare l'espressione di un parere sugli orientamenti espressi dall'A.R.A.N. (deliberazione n. 132/2020/PAR; deliberazione n. 38/2020/PAR)".



## La disciplina a regime: i criteri

L'art. 15, comma 1, gli Enti disciplinano autonomamente le progressioni tra le aree tramite 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;
- 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.

## Le differenze tra i due regimi

A regime quindi:

- Non sarà possibile derogare al titolo di studio;
- I limiti di spesa saranno quelli ordinari previsti per le assunzioni;
- Non è necessario il confronto per l'approvazione dei criteri per effettuare le progressioni.

## Le disposizioni comuni

Vi sono, però, comuni alle due diverse procedure riguardanti:

1. la necessità che la progressione sia prevista nel piano dei fabbisogni (oggi confluito nel PIAO);
2. una percentuale almeno pari al 50% del personale deve essere reclutata con le ordinarie facoltà assunzionali mediante accesso dall'esterno (ad eccezione delle progressioni finanziate con lo 0,55 del monte salari 2018 – CFL ARAN 209);
3. sia svolta una procedura comparativa tra i diversi partecipanti;
4. gli effetti ai fini del rapporto del lavoro e in ordine ad alcuni istituti economici e giuridici (art. 15, comma 2 e 3).

## Le progressioni e le ferie precedentemente maturate e il periodo di prova

L'art. 15, comma 2, dispone che “In caso di passaggio all'area immediatamente superiore, il dipendente, è esonerato dal periodo di prova ai sensi dell'art. 25 (Periodo di prova) comma 2 e, nel rispetto della disciplina vigente, conserva le giornate di ferie maturate e non fruito. Conserva, inoltre la retribuzione individuale di anzianità (RIA) che, conseguentemente non confluisce nel Fondo risorse decentrate”

## Il trattamento economico

L'art. 15, comma 3, dispone che “Al dipendente viene attribuito il tabellare iniziale per la nuova area. Qualora il trattamento economico in godimento acquisito per effetto della progressione economica, risulti superiore al predetto trattamento tabellare iniziale, il dipendente conserva a titolo di assegno personale, a valere sul Fondo risorse decentrate, la differenza assorbibile nelle successive progressioni economiche all'interno della stessa area”.