

BOZZA

Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale del comparto Funzioni centrali

Rapporto finale di analisi e proposte

Giugno 2020

Indice

1. Introduzione.....	3
2. La situazione attuale.....	5
2.1 Elementi strutturali.....	5
2.1.1 Ministeri	6
2.1.2 Agenzie fiscali	9
2.1.3 Enti pubblici non economici	11
2.1.4 Confronto tra i modelli	13
2.2 Elementi dinamici	14
2.2.1 Progressioni economiche	14
2.2.2 Posizioni organizzative ed altri incarichi di responsabilità	17
2.3 Analisi dei dati	21
2.3.1 Consistenza occupazionale per Area e posizione economica	22
2.3.2 Occupati per titolo di studio	24
2.3.3 Età media	27
3. Le criticità.....	29
3.1 Ricomposizione delle differenze e convergenza tra i diversi modelli	29
3.2 Progressione economica orizzontale	29
3.3 Posizioni organizzative e di responsabilità	30
3.4. Progressioni di carriera	30
4. Le proposte	33
4.1 Proposta dell’A.Ra.N	33
4.1.1 Struttura	33
4.1.2 Progressione economica orizzontale	35
4.1.3 Posizioni organizzative e di responsabilità	35
4.2 Proposte delle Organizzazioni Sindacali	37
4.2.1 Struttura	37
4.2.2 Progressione economica orizzontale	39
4.2.3 Posizioni organizzative e di responsabilità	40
4.2.4 Progressioni giuridiche	41
4.2.5 Norme di prima applicazione	41
5. Conclusioni.....	42

1. Introduzione

Il Contratto Collettivo del comparto Funzioni Centrali, sottoscritto il 12 febbraio 2018 all'art. 12 ha previsto l'istituzione di una Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale (di seguito Commissione) con finalità istruttorie, incaricata di "acquisire ed elaborare tutti gli elementi di conoscenza sugli attuali sistemi di classificazione professionale, nonché di verificare le possibilità di una loro evoluzione (...), nella prospettiva di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi".

Per realizzare la fase istruttoria ed in coerenza con le indicate finalità, a tale Commissione sono stati affidati i seguenti compiti:

- a) analisi delle caratteristiche degli attuali sistemi di classificazione professionale, anche in chiave di raffronto con quelli vigenti in altri settori pubblici e privati o in altre pubbliche amministrazioni dei Paesi europei;
- b) valutazione di efficacia ed appropriatezza di tali sistemi con riferimento all'organizzazione del lavoro, alle funzioni e alla struttura delle amministrazioni interessate, nell'ottica di bilanciare l'esigenza di convergenza con quella di valorizzare le specificità di ciascuna di esse;
- c) verifica delle declaratorie di area o categoria, in relazione ai cambiamenti dei processi lavorativi, indotti dalle innovazioni di servizio o processo e dalle nuove tecnologie, ed alle conseguenti esigenze di fungibilità delle prestazioni e di valorizzazione delle competenze professionali;
- d) verifica dei contenuti dei profili professionali in relazione ai nuovi modelli organizzativi;
- e) verifica della possibilità di rappresentare e definire in modo innovativo i contenuti professionali, di individuare nuove figure o di pervenire alla definizione di figure polivalenti, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo e di incentivare comportamenti innovativi;
- f) verifica della possibilità di definire ulteriori opportunità di progressione economica, per il personale apicale di ciascuna area o categoria;
- g) revisione dei criteri di progressione economica del personale all'interno delle aree o categorie, in correlazione con la valutazione delle competenze professionali acquisite e dell'esperienza professionale maturata;
- h) verifica della possibilità di operare una revisione degli schemi di remunerazione correlati alle posizioni di lavoro;

- i) analisi degli strumenti per sostenere lo sviluppo delle competenze professionali e per riconoscere su base selettiva il loro effettivo accrescimento, anche in relazione allo sviluppo della qualità dei servizi e dell'efficacia dell'azione amministrativa;
- j) analisi e valorizzazione delle specificità professionali.

Alla luce di tale mandato, l'attività della Commissione si è quindi articolata in una serie di riunioni ed incontri con le OO.SS. nonché di incontri tra l'Aran e le principali amministrazioni ricomprese nel comparto Funzioni Centrali.

Tutte le parti coinvolte hanno potuto, partendo dalle caratteristiche e dalle problematiche degli attuali sistemi di classificazione, presentare propri contributi volti ad illustrare possibili evoluzioni future degli stessi.

Il presente documento, pertanto, da un lato fotografa il sistema attuale, mostrandone gli aspetti positivi e le relative criticità; dall'altro, presenta in modo organico le diverse proposte (Aran e OO.SS.) cercando di tracciare un minimo comune denominatore tra le stesse.

2. La situazione attuale

2.1 Elementi strutturali

Nel comparto Funzioni centrali l'assetto di base dei sistemi di classificazione si deve soprattutto ai contratti collettivi stipulati nell'ambito del quadriennio normativo 1998-2001, anche se alcune modifiche ed adattamenti sono stati apportati nelle tornate contrattuali successive¹.

Una linea comune che si riscontra in tutti i sistemi presenti nel comparto è la tendenza a classificare il lavoro per *Aree*, sul modello di quelli che, in letteratura, sono definiti "ordinamenti professionali a fasce larghe". In queste più ampie entità classificatorie sono confluite le precedenti qualifiche funzionali, con un'articolazione interna che è identica per i Ministeri e le Agenzie fiscali e che, invece, risulta diversa per l'ex comparto EPNE.

Ulteriore caratteristica comune agli attuali modelli è la declinazione dei contenuti dell'area in *profili professionali* più specifici. In tutti i modelli presenti nel comparto Funzioni centrali, l'identificazione dei profili è effettuata a livello di amministrazione. In tale ambito, si riscontrano, pertanto, differenze tra amministrazioni: alcune di esse hanno elaborato profili professionali secondo modalità più agili, utilizzando formule ampie ed esaustive, idonee a qualificare le attività e il livello di professionalità richiesta e a favorire la ricomposizione dei processi lavorativi; altre amministrazioni hanno mantenuto, invece, una impostazione più tradizionale con profili dal perimetro più limitato e descrizioni per lo più incentrate sulla descrizione delle mansioni richieste. I profili professionali sono collocati all'interno di ciascuna area.

Infine, altra caratteristica comune ai vari sistemi, è la previsione all'interno di ciascuna Area di diverse *posizioni economiche*, caratterizzate da livelli stipendiali via via più elevati. Il passaggio da una posizione a quella immediatamente superiore si realizza attraverso procedure di progressione economica, variamente regolate dai CCNL dei diversi ex comparti confluiti nel comparto Funzioni centrali, pur con una base comune. È importante sottolineare che il passaggio da una posizione economica a quella immediatamente superiore non determina un cambiamento di inquadramento giuridico del dipendente né l'affidamento di mansioni superiori e diverse da quelle precedenti. Si tratta, infatti, di una forma di "carriera economica", a parità di inquadramento professionale, che

¹ Il sistema di classificazione dei Ministeri si è compiutamente definito nel suo attuale assetto con il CCNL Ministeri del 14/9/2007.

mira piuttosto a riconoscere gli avanzamenti in termini di competenza ed esperienza professionali via via conseguiti.

Soprattutto al fine di preservare le specificità professionali delle ex qualifiche, il passaggio dalle qualifiche alle aree, operato dai contratti collettivi nazionali del quadriennio 1998-2001, è stato effettuato prevedendo la *possibilità di definire profili professionali collocati su posizioni economiche superiori rispetto alla posizione iniziale di area*. Di fatto, ciò significa che all'interno di ciascuna Area sono possibili differenziazioni non solo economiche, ma anche di livello professionale e giuridico. Solo negli EPNE, con l'ultima revisione del sistema classificatorio (cfr. CCNL 2006-2009), questa possibilità non è più contemplata: si è passati, infatti, ad un modello a tre aree, con unico accesso alla posizione iniziale di ciascuna Area, senza alcuna possibilità di differenziazioni di livello professionale e giuridico tra diversi profili, nell'ambito della medesima Area.

Di seguito, sono illustrati, più in dettaglio, gli elementi strutturali dei sistemi di classificazione professionali attualmente previsti per:

- ministeri;
- agenzie fiscali;
- enti pubblici non economici².

2.1.1 Ministeri

Nelle amministrazioni precedentemente disciplinate dai CCNL dell'ex comparto Ministeri, l'assetto strutturale del sistema di classificazione professionale si presenta come raffigurato in *tabola 1*.

Le caratteristiche principali di tale assetto sono le seguenti:

- sono previste tre aree (area prima, area seconda ed area terza); ciascuna area è individuata mediante contenuti professionali e requisiti di accesso (titoli di studio ed eventuali abilitazioni), indicate nel CCNL³; i titoli di studio e le eventuali abilitazioni per l'accesso a

² Nel comparto Funzioni centrali sono confluiti anche alcuni enti o amministrazioni di cui all'art. 70 del d. lgs. n. 165/2001 (Cnel, Enac e Digit-Pa, ora Agid), i quali erano regolati da contratti collettivi nazionali specifici per ciascun ente o amministrazione. Poiché il nuovo CCNL Funzioni centrali non ha innovato la disciplina dei sistemi di classificazione, confermando quelli precedentemente in vigore anche tali amministrazioni (come avvenuto per le amministrazioni provenienti dai comparti ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici) continuano ad applicare la disciplina precedente. Per la descrizione dei sistemi di classificazione professionale di tali amministrazioni o enti, si rinvia agli specifici contratti collettivi nazionali di ciascuno di essi, consultabili sul sito dell'Aran (<https://www.aranagenzia.it/contrattazione/comparti.html>).

³ Si veda allegato A al CCNL del 14/9/2007.

ciascuna area sono indicati nella successiva tavola 2; l'Area delimita l'ambito lavorativo e le mansioni esigibili; le mansioni di un'area più elevata (poniamo la "terza") si considerano "superiori" - con gli effetti che ne conseguono in relazione a quanto previsto dalla legge in materia di mansioni superiori - rispetto a quelle di un'area inferiore (poniamo la "seconda");

- all'interno di ciascuna area sono definiti da ciascuna amministrazione, previo confronto sindacale, i profili professionali ("i profili professionali sono collocati all'interno di ciascuna area, secondo i settori attività ed individuano, in relazione agli obiettivi istituzionali delle Amministrazioni, le diverse tipologie professionali esistenti⁴"); i profili professionali sono quindi diversi da amministrazione ad amministrazione; le amministrazioni sono autonome nella definizione dei contenuti dei profili professionali⁵ e possono anche definire, nei limiti posti dal CCNL, profili con accesso a posizioni economiche diverse dalla posizione iniziale; in tale ultimo caso, i profili con accesso ad una posizione economica più elevata si considerano caratterizzati da mansioni superiori rispetto a quelle dei profili collocati ad una posizione economica inferiore;
- per l'area prima, sono previste 3 *posizioni economiche*; per l'area seconda 6 posizioni; per l'area terza 7 posizioni; il passaggio da una posizione a quella immediatamente superiore (da cui deriva il conseguimento di uno stipendio più elevato) si realizza attraverso una procedura di progressione economica regolata dal CCNL, denominata "sviluppi economici all'interno delle aree" (si veda paragrafo 2.2.1); i livelli stipendiali per ciascuna posizione economica, aggiornati all'ultimo CCNL sottoscritto, sono indicati in *tavola 1*;
- i passaggi tra le aree sono attualmente possibili solo sulla base di procedure selettive o concorsuali pubbliche regolate dalla legge.

⁴ Art. 7, comma 1, CCNL Ministeri del 14/9/2007.

⁵ Il CCNL prevede l'assistenza obbligatoria dell'Aran nella definizione dei profili (art. 7, comma 3 del CCNL 14/9/2007).

Tavola 1

Sistema di classificazione professionale delle amministrazioni
provenienti dall'ex comparto "Ministeri"

Stipendi tabellari¹

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	
AREE	III	22.291,78	23.074,61	24.329,64	26.718,84	28.449,67	30.369,00	32.246,48
	II	18.203,28	19.132,15	20.358,56	21.594,96	22.377,66	23.014,93	
	I	17.263,45	17.868,35	18.523,93				

Legenda:

- Posizioni di accesso dall'esterno, qualificate come tali dal CCNL
- Eventuali altre posizioni di accesso dall'esterno individuabili presso ciascuna amministrazione

¹ Stipendi tabellari anni lordi per 12 mensilità cui aggiungere la tredicesima mensilità decorrenza 1.4.2018

Tavola 2

Amministrazioni provenienti dall'ex comparto "Ministeri":
titoli di studio ed eventuali abilitazioni richiesti per l'accesso

<i>Are e profili</i>		<i>Titolo di studio ed eventuali abilitazioni richiesti per accesso</i>
AREA PRIMA		assolvimento dell'obbligo scolastico o diploma di istruzione secondaria di primo grado
AREA SECONDA	Profili con accesso in F1	diploma di scuola secondaria di primo grado ed eventuali titoli professionali o abilitazioni previsti dalla legge per lo svolgimento dei compiti assegnati
	Profili con accesso in F2	diploma di scuola secondaria di secondo grado ed eventuali titoli professionali o abilitazioni previsti dalla legge per lo svolgimento dei compiti assegnati
AREA TERZA		diploma di laurea o diploma di laurea specialistica coerenti con le professionalità da selezionare ed eventuali titoli professionali o abilitazioni previsti dalla legge per lo svolgimento dei compiti assegnati

2.1.2 Agenzie fiscali

Gli elementi strutturali del sistema di classificazione delle amministrazioni provenienti dall'ex comparto delle agenzie fiscali sono molto simili a quelli già analizzati per le amministrazioni dell'ex comparto Ministeri (si veda [tavola 3](#)).

Tavola 3

Sistema di classificazione professionale delle amministrazioni provenienti dall'ex comparto "Agenzie fiscali"

Stipendi tabellari¹

		F1	F2	F3	F4	F5	F6
AREE	TERZA	22.291,68	23.074,63	24.329,66	26.718,87	28.449,70	30.473,42
	SECONDA	18.203,23	19.132,22	20.364,57	21.600,96	22.378,32	23.089,10
	PRIMA	17.263,43	17.868,33				

Legenda:

 Posizioni di accesso dall'esterno, qualificate come tali dal CCNL

 Eventuali altre posizioni di accesso dall'esterno individuabili presso ciascuna amministrazione

¹ Stipendi tabellari anni lordi per 12 mensilità cui aggiungere la tredicesima mensilità decorrenza 1.4.2018

Le caratteristiche principali di tale assetto sono le seguenti:

- sono previste tre aree funzionali (area prima, area seconda ed area terza); ciascuna area è individuata mediante contenuti professionali e requisiti di accesso (titoli di studio ed eventuali abilitazioni), indicati nel CCNL⁶; i titoli di studio e le eventuali abilitazioni per l'accesso a ciascuna area sono indicati nella successiva tavola 4; l'Area funzionale delimita l'ambito lavorativo e le mansioni esigibili; le mansioni di un'area più elevata (poniamo la

⁶ Si veda allegato A al CCNL del 28/5/2004.

“terza”) si considerano “superiori” - con gli effetti che ne conseguono in relazione a quanto previsto dalla legge in materia di mansioni superiori - rispetto a quelle di un’area inferiore (poniamo la “seconda”);

- all’interno di ciascuna area sono definiti da ciascuna amministrazione, previo confronto sindacale, i **profili professionali** (“i profili individuano le diverse tipologie professionali esistenti nelle Agenzie in relazione ai contenuti delle attività, attraverso una descrizione sintetica ed esaustiva delle mansioni svolte e del livello di professionalità richiesto⁷”); i profili professionali **sono quindi diversi da amministrazione ad amministrazione**; le amministrazioni sono autonome nella definizione dei contenuti dei profili professionali⁸ e possono anche definire, nei limiti posti dal CCNL, profili con accesso a **posizioni economiche** diverse dalla posizione iniziale; in tale ultimo caso, i profili con accesso ad una posizione economica più elevata si considerano caratterizzati da mansioni superiori rispetto a quelle dei profili collocati ad una posizione economica inferiore;
- per l’area prima, sono previste tre posizioni economiche; per l’area seconda, sei posizioni; per l’area terza, sei posizioni; il passaggio da una posizione a quella immediatamente superiore (da cui deriva il conseguimento di uno stipendio più elevato) si realizza attraverso una procedura di progressione economica regolata dal CCNL, denominata “**sviluppi economici all’interno delle aree**” (si veda paragrafo 2.2.1); i **livelli stipendiali** per ciascuna posizione economica, aggiornati all’ultimo CCNL sottoscritto, sono indicati in tavola 3;
- i passaggi tra le aree sono attualmente possibili solo sulla base di **procedure selettive o concorsuali pubbliche regolate dalla legge**.

⁷ Art. 18, comma 2, CCNL Agenzie fiscali del 28/5/2004.

⁸ Il CCNL prevede l’assistenza obbligatoria dell’Aran nella definizione dei profili (art. 17, comma 6 del CCNL 28/5/2004).

Tavola 4

Amministrazioni provenienti dall'ex comparto "Agenzie fiscali":
titoli di studio ed eventuali abilitazioni richiesti per l'accesso

Aree e profili		Titolo di studio ed eventuali abilitazioni richiesti per accesso
AREA FUNZIONALE PRIMA		assolvimento dell'obbligo scolastico o diploma di istruzione secondaria di primo grado
AREA FUNZIONALE SECONDA	Profili del settore "tecnico-operativo" con accesso in F1	diploma di scuola secondaria di primo grado ed eventuali titoli professionali o abilitazioni previsti dalla legge per lo svolgimento dei compiti assegnati
	Profili con accesso in F2	diploma di scuola secondaria di secondo grado ed eventuali titoli professionali o abilitazioni previsti dalla legge per lo svolgimento dei compiti assegnati
AREA FUNZIONALE TERZA		diploma di laurea o diploma di laurea specialistica secondo le caratteristiche del profilo ed eventuali titoli professionali o abilitazioni previsti dalla legge per lo svolgimento dei compiti assegnati

2.1.3 Enti pubblici non economici

Gli elementi strutturali del sistema di classificazione delle amministrazioni provenienti dall'ex comparto degli enti pubblici non economici, pur condividendo molti tratti con i modelli sin qui descritti, se ne differenziano tuttavia per alcuni significativi aspetti (si veda [tavola 5](#)).

Le caratteristiche principali di tale assetto sono le seguenti:

- sono previste tre aree (area A, area B ed area C); ciascuna area è individuata mediante conoscenze, capacità e requisiti di accesso indicati nel CCNL⁹; i titoli di studio ed eventuali titoli professionali o abilitazioni per l'accesso a ciascuna area sono indicati nella successiva tavola 6; l'Area delimita l'ambito lavorativo e le mansioni esigibili; le mansioni di un'area più elevata (poniamo la "C") si considerano "superiori" - con gli effetti che ne conseguono in relazione a quanto previsto dalla legge in materia di mansioni superiori - rispetto a quelle di un'area inferiore (poniamo la "B");

⁹ Si veda allegato A al CCNL Enti pubblici non economici del 1/10/2007.

Tavola 5

Sistema di classificazione professionale delle amministrazioni provenienti dall'ex comparto "Enti pubblici non economici"

		Stipendi tabellari ¹				
		1	2	3	4	5
AREE	C	22.314,45	23.097,28	24.357,60	26.740,56	28.471,39
	B	19.153,14	20.376,42	21.606,57		
	A	17.269,65	18.196,63	18.783,16		

Legenda:

■ Posizioni di accesso dall'esterno

¹ Stipendi tabellari anni lordi per 12 mensilità cui aggiungere la tredicesima mensilità decorrenza 1.4.2018

- all'interno di ciascuna area sono definiti da ciascuna amministrazione, previo confronto sindacale, i profili professionali ("i profili descrivono i contenuti professionali delle attribuzioni proprie dell'area di appartenenza¹⁰"); i profili professionali sono quindi diversi da amministrazione ad amministrazione; le amministrazioni sono autonome nella definizione dei contenuti dei profili professionali; in questo modello, a differenza di quanto visto per Ministeri e Agenzie fiscali, non è possibile definire profili con accesso a posizioni economiche diverse dalla posizione iniziale;
- per l'area A, sono previste tre posizioni economiche; per l'area B, tre posizioni; per l'area C, cinque posizioni; il passaggio da una posizione a quella immediatamente superiore (da cui deriva il conseguimento di uno stipendio più elevato) si realizza attraverso una procedura di progressione economica regolata dal CCNL, denominata "sviluppi economici all'interno delle aree" (si veda paragrafo 2.2.1); i livelli stipendiali per ciascuna posizione economica, aggiornati all'ultimo CCNL sottoscritto, sono indicati in *tavola 5*;
- i passaggi tra le aree sono attualmente possibili solo sulla base di procedure selettive o

¹⁰ Art. 6, comma 4, CCNL Enti pubblici non economici del 1°/10/2007.

concorsuali pubbliche regolate dalla legge.

Tavola 6

Amministrazioni provenienti dall'ex comparto "Enti pubblici non economici":
titoli di studio richiesti per l'accesso

Aree	Titolo di studio ed eventuali titoli o abilitazioni richiesti per accesso
AREAA	assolvimento dell'obbligo scolastico
AREAB	diploma di istruzione secondaria di secondo grado ed eventuali titoli professionali o abilitazioni per lo svolgimento delle attività affidate
AREAC	diploma di laurea (indicato come requisito di base)

2.1.4 Confronto tra i modelli

Dopo aver analizzato le caratteristiche di ciascun modello, si propone in [tavola 7](#) una sintesi degli elementi comuni e delle differenze ravvisabili nel confronto tra di essi.

Tavola 7

Elementi strutturali dei sistemi di classificazione:
confronto tra ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici

Modello	Numero aree	Previsione profili professionali a livello di amministrazione	Possibilità di definire profili con posizione di accesso superiore alla posizione iniziale di area	Titoli di studio ed altri requisiti di accesso	Numero posizioni economiche
Ministeri	3	si	si	Definiti in modo omogeneo per la prima e la terza Area. Previsione di diversi titoli di studio nell'ambito della seconda area.	3 per la Prima 6 per la Seconda 7 per la Terza
Agenzie fiscali	3	si	si	Definiti in modo omogeneo per la prima e la terza Area. Previsione di diversi titoli di studio nell'ambito della seconda area.	2 per la Prima 6 per la Seconda 6 per la Terza
Epne	3	si	no	Definiti in modo omogeneo per tutte e tre le aree.	3 per la A 3 per la B 5 per la C

2.2 Elementi dinamici

A parità di inquadramento giuridico, tutti i modelli di classificazione vigenti nel comparto Funzioni centrali prevedono:

- avanzamenti retributivi mediante **procedure selettive interne** (“progressioni economiche”);
- **incarichi di posizione organizzativa** ed altri incarichi di responsabilità.

Nel primo caso, è attribuito un differenziale stipendiale in corrispondenza di ciascuna posizione economica, acquisita per effetto dei successivi avanzamenti; nel secondo caso, una indennità connessa allo svolgimento degli incarichi affidati. Tali elementi retributivi sono attualmente posti a carico dei fondi risorse decentrate.

Si passa ora all'illustrazione delle attuali discipline degli istituti sopra detti negli ex comparti Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, mostrandone gli elementi comuni e le differenze.

2.2.1 Progressioni economiche

Le progressioni economiche sono effettuate mediante procedure selettive gestite a livello di amministrazione.

A livello nazionale, nel **CCNL**, sono definiti:

- la struttura delle diverse **posizioni economiche**: per struttura si intende, più precisamente, il numero delle posizioni economiche ed i relativi valori stipendiali¹¹;
- i **criteri per effettuare i passaggi** e, in alcuni casi, anche aspetti procedurali.

Come già anticipato, la **struttura delle posizioni economiche** presenta caratteristiche diverse tra i tre ex comparti oggetto di trattazione: molto simile – e in parte sovrapponibile - tra ministeri ed agenzie fiscali; diversa, rispetto ai primi due, per quanto concerne gli enti pubblici non economici, ferma restando l'esistenza di una base comune.

Per cogliere in modo sintetico analogie e differenze, la successiva **tavola 8** ne fornisce una rappresentazione grafica. Il grafico mostra, per ciascuno degli ex comparti, i percorsi di sviluppo

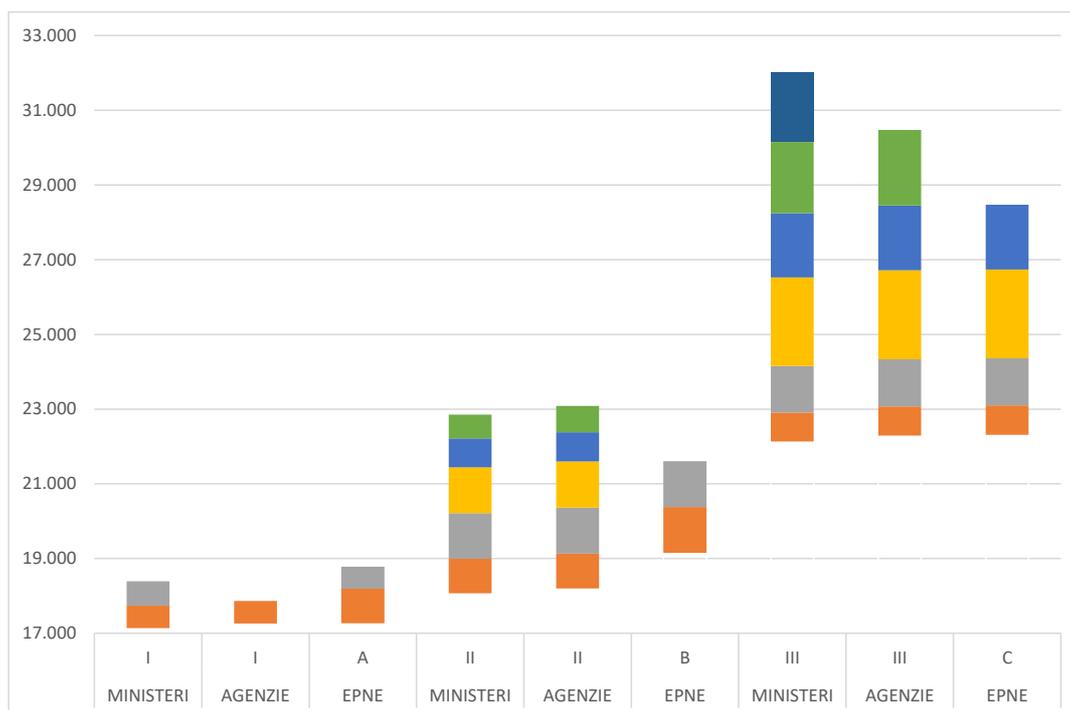
¹¹ Questo aspetto dei sistemi di classificazione è già stato anticipato trattando degli elementi strutturali: ora viene ripreso e trattato in modo più approfondito.

economico ed i relativi valori stipendiali (questi ultimi, in ordinata nel grafico). La tavola restituisce una visione immediata di elementi comuni e differenze:

- i valori di partenza dei percorsi di sviluppo sono abbastanza allineati tra i tre gruppi di amministrazioni, pur con qualche limitata differenza;
- in alcuni casi, il percorso di sviluppo di un'area si spinge fino a valori più elevati di quelli iniziali dell'area successiva (ciò avviene, ad esempio, per l'Area A degli enti pubblici non economici e per la Seconda Area di Ministeri ed Agenzie fiscali);
- pur con le differenze evidenziate, è abbastanza agevole stabilire corrispondenze e sovrapposizioni tra le posizioni economiche dei tre gruppi (con maggiore immediatezza tra Ministeri e Agenzie fiscali; ma altrettanto, può essere fatto tra i primi due ed il gruppo degli Enti pubblici non economici);
- la lunghezza dei percorsi di sviluppo si presenta comunque diversa tra i tre gruppi.

Tavola 8

Struttura delle posizioni economiche e relativi valori stipendiali*:
confronto tra ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici



*Valori in Euro annui lordi per 12 mensilità cui aggiungere la tredicesima mensilità (decorrenti dal 1/4/2018).

Fonte: elaborazione Aran su valori stipendiali previsti dal CCNL Funzioni centrali

I *criteri per effettuare i passaggi* condividono molti elementi comuni e di somiglianza, tra i tre gruppi di amministrazioni. La successiva *tavola 9* li espone in modo sintetico sulla base di quanto definito

dai contratti nazionali dei tre ex comparti. In tutti e tre i modelli analizzati, la **progressione economica** è basata su tre tipologie di criteri:

- esperienza professionale e competenze¹²;
- titoli formali (tra cui assume rilievo il titolo di studio);
- **formazione con esame finale** o con valutazione finale degli apprendimenti.

Tavola 9

Criteri per **le progressioni economiche** definiti dai CCNL:
confronto tra ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici

<i>Gruppi</i>	<i>Criteri per le progressioni economiche definiti dal CCNL</i>	<i>Disciplina contrattuale di riferimento</i>
MINISTERI	I passaggi alle fasce retributive successive a quella iniziale avvengono sulla base dei seguenti criteri e principi di meritocrazia: 1. esperienza professionale maturata; 2. titoli di studio, culturali e pubblicazioni, tutti coerenti con la attività del profilo, nonché ulteriori titoli culturali e professionali non altrimenti valutabili; 3. percorsi formativi con esame finale qualificati quanto alla durata ed ai contenuti che devono essere correlati all'attività lavorativa affidata. Ove le amministrazioni non garantiscano la formazione a tutto il personale interessato alla selezione, il presente criterio non può essere utilizzato.	Art. 18 del CCNL Ministeri 14/9/2007
AGENZIE FISCALI	I passaggi alle fasce retributive successive a quella iniziale avvengono sulla base dei seguenti criteri oggettivi di valutazione che prendono in considerazione: a) esperienza professionale maturata; b) titoli di studio e culturali, pubblicazioni e titoli vari non altrimenti valutati; c) percorsi formativi con esame finale qualificati quanto alla durata ed ai contenuti che devono essere correlati all'attività lavorativa affidata, se garantiti dalle Agenzie per la totalità dei dipendenti interessati alla selezione. Ove le Agenzie non attuino i predetti corsi il presente criterio non può essere utilizzato.	All'art. 83 del CCNL Agenzie fiscali del 28/5/2004 come integrato dall'art. 5 del CCNL Agenzie fiscali del 10/4/2008.
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	I passaggi ai livelli economici successivi a quello iniziale avvengono sulla base dei seguenti criteri oggettivi di selezione che prendono in considerazione: - il livello di esperienza maturato e delle competenze professionali acquisite; - i titoli culturali e professionali posseduti; - specifici percorsi formativi e di apprendimento professionale con valutazione finale dell'arricchimento professionale, conseguito; ove gli enti non garantiscano la formazione a tutto il personale interessato alla selezione, il presente criterio non può essere utilizzato.	Art. 13 del CCNL Enti pubblici non economici del 1/10/2007

¹² Il riferimento esplicito **alle competenze** è presente solo nel CCNL Enti pubblici non economici. Tuttavia, in tutti i contratti, con formulazioni simili, è specificato che "con particolare riferimento all'esperienza professionale" occorre evitare di considerare la mera anzianità di servizio ed altri riconoscimenti puramente formali, nell'ottica di valorizzare le capacità reali dei dipendenti, selezionati in base alle loro effettive conoscenze e a quello che gli stessi sono in grado di fare. Ulteriore specificazione è che il peso attribuito ai diversi criteri non deve determinare una prevalenza dell'uno sull'altro.

I **contratti nazionali** hanno regolato anche alcuni *aspetti procedurali* (ad esempio, **decorrenza dei passaggi, permanenza minima nella posizione, impossibilità di partecipare per chi abbia avuto negli ultimi due anni sanzioni disciplinari superiori ad una certa soglia**).

Da ultimo, il contratto nazionale definisce *le relazioni sindacali* a livello di amministrazione per attuare le progressioni economiche: in merito a tale aspetto, il contratto nazionale di lavoro del comparto Funzioni centrali del 12/2/2018 ha definito, in materia di relazioni sindacali, una disciplina unitaria e comune a tutte le amministrazioni confluite nel comparto, prevedendo che siano oggetto di **contrattazione integrativa a livello nazionale** o di sede unica i **“criteri per la definizione delle procedure delle progressioni economiche”** [(art. 7, comma 6, lett. c)] ed i **“criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa tra le diverse modalità di utilizzo”¹³** [art. 7, comma 6, lett a)].

2.2.2 **Posizioni organizzative ed altri incarichi di responsabilità**

In tutti e tre i comparti analizzati sono previste “posizioni organizzative” regolate da una disciplina sistematica che prevede, nei confronti del personale collocato nell’Area più elevata (la terza di Ministeri ed Agenzia e la C degli Enti pubblici non economici), il conferimento di incarichi su posizioni aventi contenuti organizzativi previamente definiti. Gli incarichi **sono conferiti senza alcun mutamento di inquadramento giuridico (area e profilo professionale di appartenenza) e di posizione economica rivestita**. Essi **sono a termine, revocabili e rinnovabili**. Per il loro svolgimento è prevista una retribuzione aggiuntiva (retribuzione di posizione ed eventuale maggiorazione a titolo di risultato¹⁴), il cui **onere è a carico del Fondo risorse decentrate**. Tutto il personale di Area III o di Area C **può accedere agli incarichi indipendentemente dalla posizione economica in cui si trova**.

Nella successiva *tavola 10* sono sintetizzati i contenuti essenziali delle discipline che regolano le posizioni organizzative nei tre gruppi di amministrazioni qui considerate.

Dal confronto emergono i seguenti elementi comuni o di differenziazione:

- in tutti e tre i casi considerati gli incarichi di posizione organizzativa possono avere diversa natura e contenuto, identificandosi con la responsabilità di un ufficio ovvero con posizioni professionali e/o di staff;

¹³ In tale ambito, occorre definire i criteri di riparto per individuare, nell’ambito del fondo risorse decentrate, le risorse finanziarie da destinare a nuove progressioni economiche.

¹⁴ La maggiorazione a titolo di risultato è prevista per le Agenzie fiscali.

- gli incarichi sono sempre sottoposti a valutazione, di norma annuale;
- la retribuzione aggiuntiva corrisposta è onnicomprensiva, rispetto al trattamento accessorio, solo in un caso (Agenzie fiscali¹⁵); negli altri casi (Ministeri ed Enti pubblici non economici), invece, **non implica il venire meno di tutti gli altri trattamenti accessori**;
- la retribuzione aggiuntiva si identifica con una retribuzione di posizione, variabile in relazione alla graduazione dell'incarico effettuata sulla base di criteri prestabiliti; in un solo caso (Agenzie fiscali), alla retribuzione di posizione si aggiunge una eventuale maggiorazione a titolo di risultato; i valori retributivi, per i tre gruppi di amministrazioni sono indicati nella successiva *tavola 11*.

¹⁵ In relazione alla corresponsione dell'indennità di posizione non sono più corrisposti al dipendente i compensi per lavoro straordinario, nonché tutte le altre voci del trattamento economico accessorio a carico del fondo, esclusa l'indennità di agenzia.

Tavola 10

Contenuti essenziali della disciplina in materia di **posizioni organizzative**:
confronto tra ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici

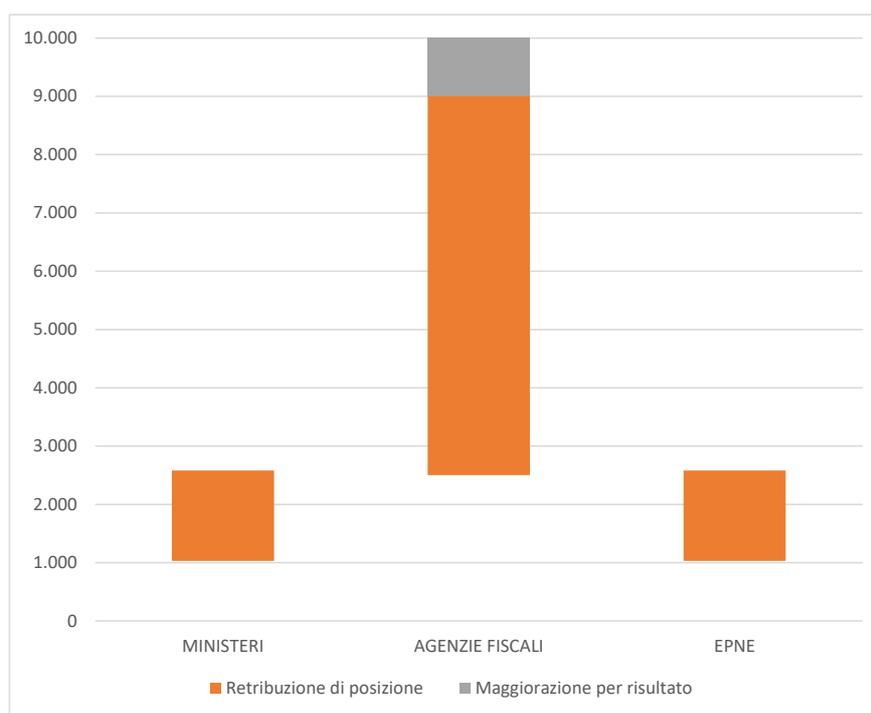
Gruppi	Contenuti essenziali della disciplina sulle PO	Disciplina contrattuale di riferimento
MINISTERI	<p>Nell'ambito della Terza area le Amministrazioni, sulla base dei loro ordinamenti ed in relazione alle esigenze di servizio, possono conferire ai dipendenti ivi inseriti incarichi che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza, richiedano lo svolgimento di compiti di elevata responsabilità, che comportano l'attribuzione di una specifica indennità.</p> <p>Tali posizioni organizzative possono riguardare settori che richiedono l'esercizio di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - funzioni di direzione di unità organizzativa, caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale ed organizzativa; - attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate al possesso di titoli universitari; - attività di staff e/o di studio, di ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo, caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza. Gli incarichi sono conferiti dai dirigenti con atto scritto e motivato, tenendo conto dei requisiti culturali, delle attitudini e delle capacità professionali dei dipendenti in relazione alle caratteristiche dei programmi da realizzare. <p>Gli incarichi possono essere revocati con atto scritto e motivato, prima della scadenza, a seguito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inosservanza delle direttive contenute nell'atto di conferimento; - intervenuti mutamenti organizzativi; - accertamento di risultati negativi. <p>La revoca dell'incarico comporta la perdita della indennità di posizione e la restituzione del dipendente alle funzioni del profilo di appartenenza.</p> <p>La valutazione dei risultati delle attività svolte dai dipendenti cui sono stati conferiti gli incarichi avviene di norma con cadenza annuale in base a criteri e procedure definite preventivamente dalle singole amministrazioni.</p>	Artt. 18 e 19 del CCNL Ministeri 16/2/1999
AGENZIE FISCALI	<p>Nell'ambito della terza area le Agenzie, sulla base dei loro ordinamenti ed in relazione alle proprie esigenze, possono conferire ai dipendenti ivi inseriti, effettivamente in servizio, incarichi di natura organizzativa o professionale che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza, richiedano lo svolgimento di compiti di elevata responsabilità ed alta professionalità.</p> <p>Tali posizioni possono riguardare settori che richiedono l'esercizio di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - funzioni di direzione di unità operativa, caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale ed organizzativa; - attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate al possesso di titoli universitari e/o all'iscrizione ad albi professionali, ad abilitazioni nonché alla maturazione di una adeguata esperienza professionale; - attività di staff e/o di studio, di ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo, caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza. <p>Gli incarichi di posizione organizzativa e professionale sono conferiti da ciascuna Agenzia con atto scritto e motivato, per un periodo di un anno, su proposta dei dirigenti dell'unità operativa o servizio interessato e sulla base di appositi criteri generali definiti dalle Agenzie medesime.</p> <p>Tali incarichi possono essere rinnovati con le medesime formalità.</p> <p>Per il conferimento degli incarichi le Agenzie tengono conto –rispetto alle funzioni ed attività prevalenti da svolgere – della natura e caratteristiche dei programmi da realizzare, dei requisiti culturali posseduti, delle attitudini e delle capacità professionali e della esperienza acquisita dal personale inquadrato nella terza area.</p> <p>In relazione all'incarico conferito è corrisposta l'indennità di posizione.</p> <p>Il risultato delle attività svolte dai dipendenti cui siano stati attribuiti i predetti incarichi è soggetto a specifica e periodica valutazione di cadenza annuale. La valutazione positiva dà anche titolo alla corresponsione di una maggiorazione a titolo di retribuzione di risultato.</p> <p>In caso di eventuale valutazione negativa le Agenzie, prima della definitiva formalizzazione, acquisiscono in contraddittorio la considerazione del dipendente anche assistito da un dirigente sindacale o da persona di sua fiducia.</p> <p>Gli incarichi possono essere revocati con atto scritto e motivato, prima della scadenza, a seguito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inosservanza delle direttive contenute nell'atto di conferimento; - intervenuti mutamenti organizzativi; - accertamento di risultati negativi. <p>La revoca dell'incarico comporta la perdita dell'indennità e la restituzione del dipendente alle funzioni del profilo di appartenenza.</p> <p>Nel periodo di permanenza nell'incarico, il dipendente può partecipare alle selezioni per lo sviluppo economico qualora sia in possesso dei relativi requisiti.</p>	Artt. 26 e 27 del CCNL Agenzie fiscali 28/5/2004
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	<p>Nell'ambito dell'area Cgii enti, sulla base dei propri ordinamenti ed in relazione alle esigenze di servizio, possono conferire ai dipendenti ivi inseriti incarichi che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza, richiedano lo svolgimento di compiti di elevata responsabilità, che comportano l'attribuzione di una specifica indennità di posizione organizzativa.</p> <p>Le posizioni organizzative di cui al punto precedente possono riguardare settori che richiedono l'esercizio di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - funzioni di direzione di unità organizzativa, caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale ed organizzativa; - attività - ivi comprese quelle informatiche - con contenuti di alta professionalità o richiedenti specializzazioni correlate al possesso di titoli universitari e/o di adeguati titoli connessi all'esercizio delle relative funzioni; - attività di staff e/o di studio, di ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo, caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza. <p>Gli incarichi sono conferiti dai dirigenti con atto scritto e motivato, tenendo conto dei requisiti culturali, delle attitudini e delle capacità professionali dei dipendenti in relazione alle caratteristiche dei programmi da realizzare.</p> <p>Gli incarichi possono essere revocati con atto scritto e motivato, prima della scadenza, a seguito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inosservanza delle direttive contenute nell'atto di conferimento; - intervenuti mutamenti organizzativi; - accertamento di risultati negativi; - violazione di obblighi che diano luogo a sanzioni disciplinari superiori ad una certa soglia ovvero i dipendenti interessati da misure cautelari di sospensione dal servizio, per la durata della sospensione, a meno che il procedimento penale pendente non si sia concluso con l'assoluzione almeno in primo grado. <p>La revoca dell'incarico comporta la perdita della indennità di posizione e la riassegnazione del dipendente alle funzioni del profilo professionale di appartenenza.</p> <p>La valutazione dei risultati delle attività svolte dai dipendenti cui sono stati conferiti gli incarichi avviene di norma con cadenza annuale in base a criteri e procedure definite preventivamente da ciascun ente.</p>	Artt. 16 e 17 del CCNL Enti pubblici non economici 1/10/2007

Quanto alle relazioni sindacali, si ricorda che il CCNL delle Funzioni centrali 2016-2018 annovera tra le materie di **confronto sindacale i criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa** nonché i criteri per la loro graduazione, ai fini dell'attribuzione della relativa indennità (art. 5, comma 3 lett. e), f) del CCNL 12/2/2018).

Per completare il quadro, in materia di posizioni organizzative, occorre fornire due ulteriori informazioni. Per quanto riguarda le **Agenzie fiscali**, è necessario rammentare che, accanto alla disciplina contrattuale, è presente anche una **disciplina legislativa (art. 1, comma 93 della L. 27-12-2017 n. 205)**. Sulla base della disciplina di legge le Agenzie possono istituire posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale.

Tavola 11

Valori retributivi* previsti per gli incarichi di posizione organizzativa:
confronto tra ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici



*Valori in Euro annui lordi per 13 mensilità.

Fonte: elaborazione Aran su valori stipendiali previsti dai CCNL Ministeri, Agenzie fiscali ed Epne.

Tali incarichi **si aggiungono a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale** ed hanno valori retributivi più elevati. Essi sono attribuiti a funzionari con almeno cinque anni di esperienza nella terza area mediante una selezione interna che tiene conto delle conoscenze professionali, delle capacità tecniche e gestionali degli interessati e delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni

precedenti. Ai titolari di tali incarichi può essere affidato il potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia verso l'esterno, i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, di livello non dirigenziale, e la responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Gli incarichi sono articolati e graduati secondo i diversi livelli di responsabilità, con conseguente attribuzione della retribuzione di posizione e, in caso di valutazione positiva, della retribuzione di risultato, sulla base del livello di valutazione annuale riportato.

Il CCNL degli Enti pubblici non economici del 1/10/2007 (si vedano gli artt. 18, 19, 20 e 21 di tale contratto) ha previsto, oltre alle tradizionali posizioni organizzative, già disciplinate dai precedenti CCNL, "incarichi di elevata professionalità" su posizioni di lavoro di rilevante interesse per il conseguimento degli obiettivi strategici degli enti, con l'obiettivo di potenziare e valorizzare le posizioni organizzative. L'attuazione di tale disciplina e la definizione dei valori economici dei suddetti incarichi¹⁶ avrebbe dovuto essere definita attraverso un successivo contratto collettivo.

Oltre alle posizioni organizzative il CCNL delle Funzioni centrali prevede anche la possibilità di attribuire "incarichi di responsabilità", che possono essere retribuiti con una indennità i cui valori e criteri di corresponsione sono stabiliti in contrattazione integrativa¹⁷.

2.3 Analisi dei dati

La Commissione ha ritenuto importante fotografare la situazione attuale anche sotto il profilo quantitativo.

Nel corso dei lavori, sono stati analizzati in particolare dati su:

- consistenza occupazionale e distribuzione degli occupati tra le aree e le posizioni economiche;
- occupati per titolo di studio, con disaggregazione per area e posizione economica;
- occupati per classi di età ed anzianità anagrafica media, con disaggregazione per area e

¹⁶ Il contratto prevedeva una retribuzione di posizione ed una posizione di risultato onnicomprensive, assorbenti tutte le competenze accessorie previste dalla vigente contrattazione collettiva nazionale, ivi compresi i compensi per il lavoro straordinario e per la produttività e le diverse tipologie di trattamenti indennitari.

¹⁷ Si veda art. 77, comma 2, lett. d) del CCNL Funzioni centrali del 12 febbraio 2018.

posizione economica.

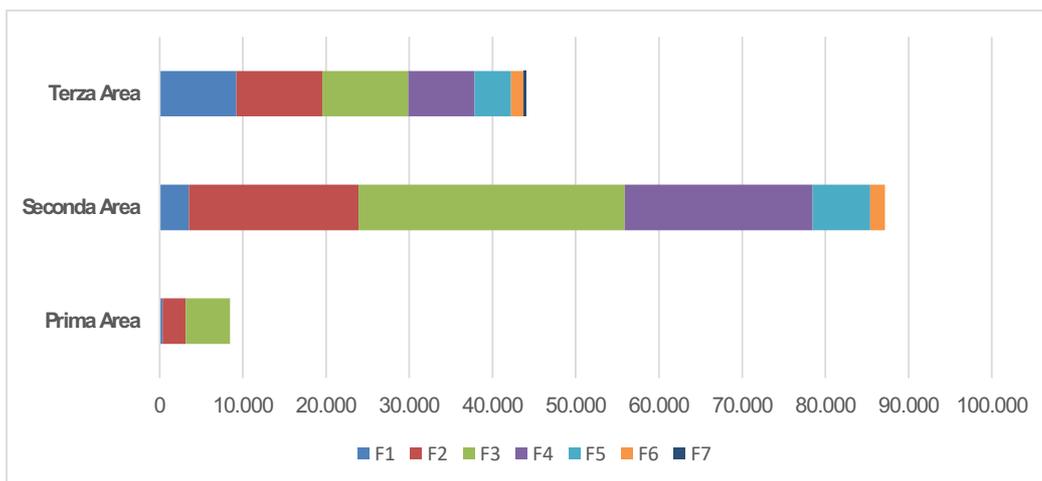
Per valutazioni più approfondite su tali dati si rinvia all'appendice statistica al presente rapporto. Di seguito, si illustrano brevemente alcune tavole tratte dai dati analizzati.

2.3.1 Consistenza occupazionale per Area e posizione economica

Le *tavole 12a, 12b e 12c* mostrano, rispettivamente, per Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, gli occupati suddivisi per Area e per posizione economica di ciascuna Area.

Tavola 12a

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto Ministeri:
distribuzione degli occupati* per Area e posizione economica, anno 2018.

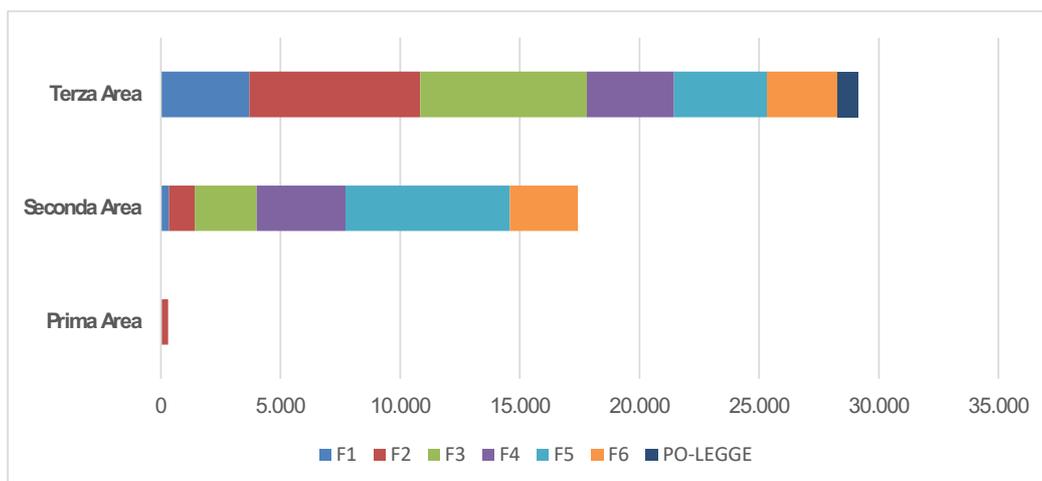


*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.

Fonte: conto annuale RGS.

Tavola 12b

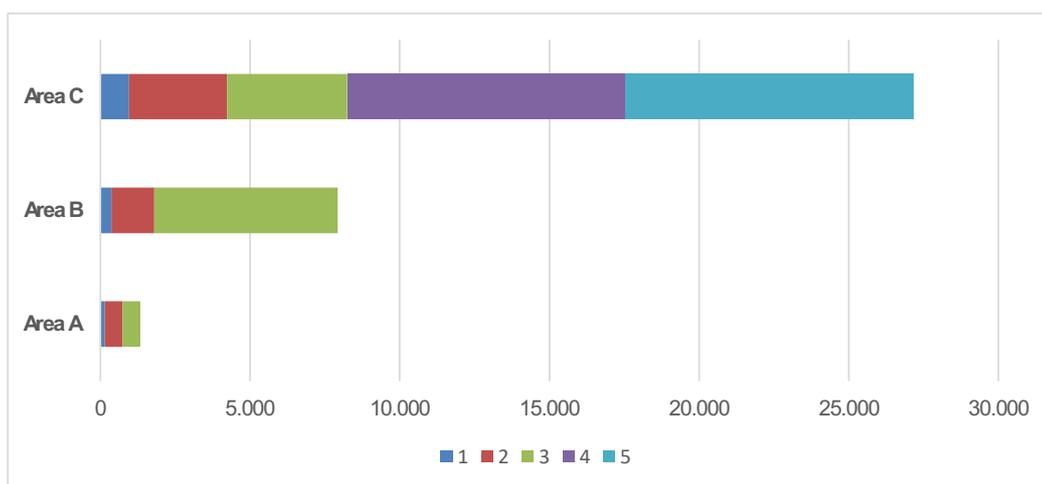
Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto Agenzie fiscali:
distribuzione degli occupati* per Area e posizione economica, anno 2018.



*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.
Fonte: conto annuale RGS.

Tavola 12c

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto Enti pubblici non economici:
distribuzione degli occupati* per Area e posizione economica, anno 2018.



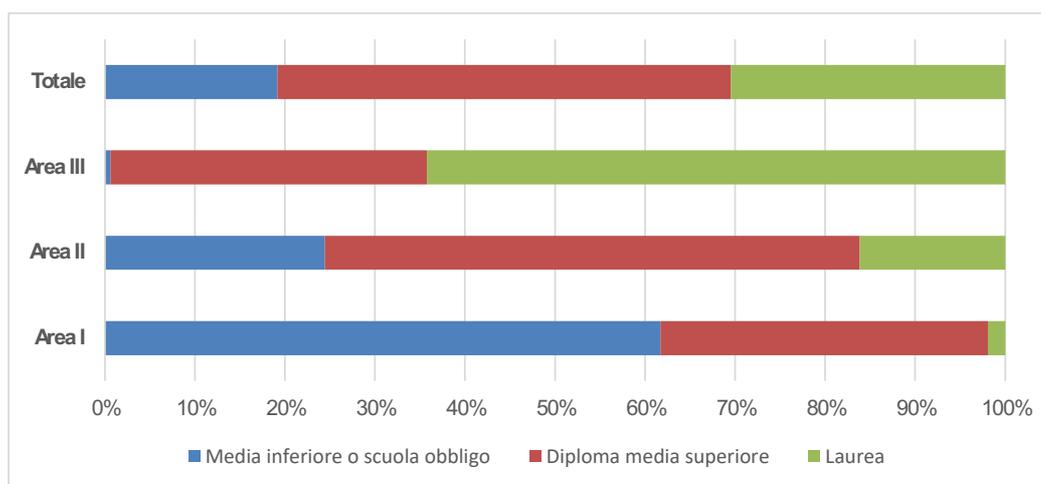
*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.
Fonte: conto annuale RGS.

2.3.2 Occupati per titolo di studio

Le *tavole 13a, 13b e 13c* mostrano, rispettivamente, per Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, le percentuali di occupati per titolo di studio per ciascuna Area e complessivamente per l'intero gruppo di amministrazioni.

Tavola 13a

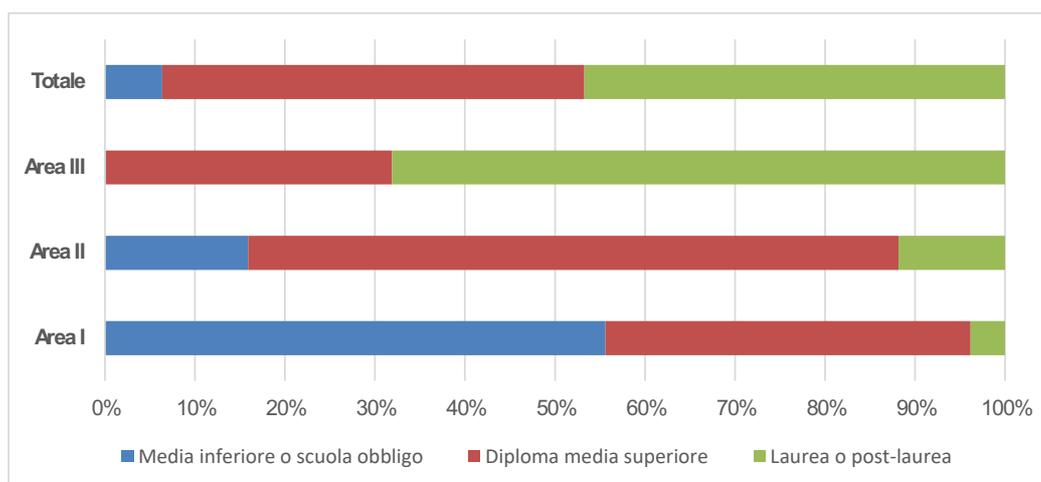
Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto Ministeri:
distribuzione percentuale degli occupati* per titolo di studio, anno 2018.



*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.
Fonte: conto annuale RGS.

Tavola 13b

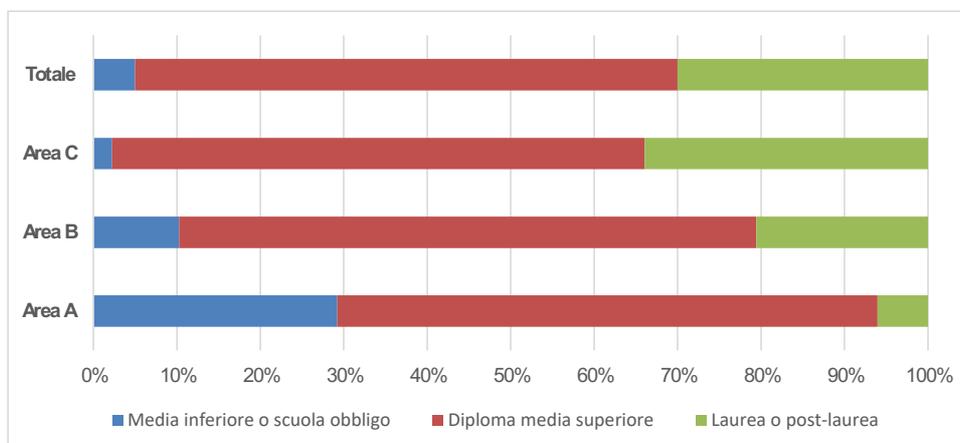
Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto Agenzie fiscali:
distribuzione percentuale degli occupati* per titolo di studio, anno 2018.



*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.
Fonte: conto annuale RGS.

Tavola 13c

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto **Enti pubblici non economici**:
distribuzione percentuale degli occupati* per titolo di studio, anno 2018.



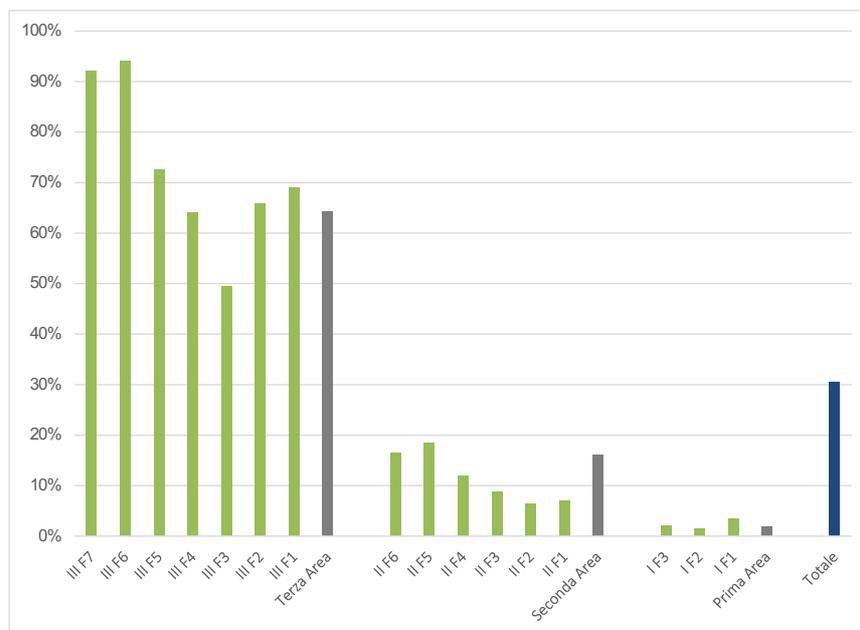
*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.

Fonte: conto annuale RGS.

Le *tavole 14a, 14b e 14c* mostrano, rispettivamente, per Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, le percentuali di laureati per ciascuna Area e posizione economica e, complessivamente, per l'intero gruppo di amministrazioni.

Tavola 14a

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto **Ministeri**:
quota percentuale dei laureati su occupati*, anno 2018.

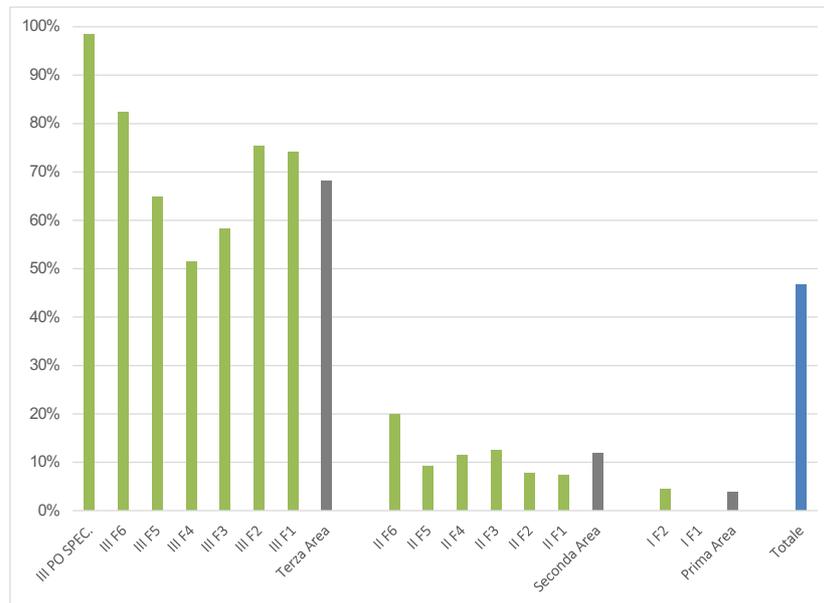


*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.

Fonte: conto annuale RGS.

Tavola 14b

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto Agenzie fiscali: quota percentuale dei laureati su occupati*, anno 2018.

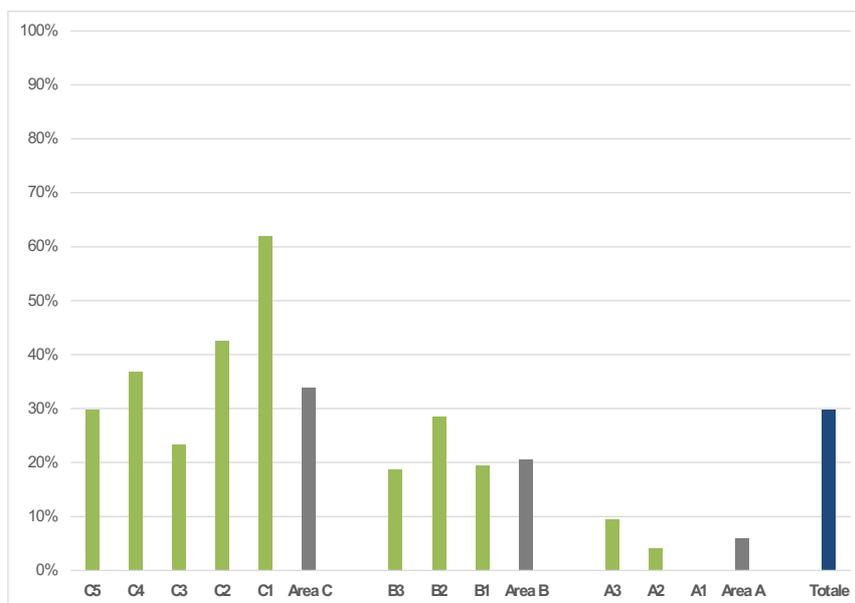


*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.

Fonte: conto annuale RGS.

Tavola 14c

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto **Enti pubblici non economici**: quota percentuale dei laureati su occupati*, anno 2018.



*Personale stabile e altro personale. Non include personale a tempo determinato e con altri rapporti flessibili.

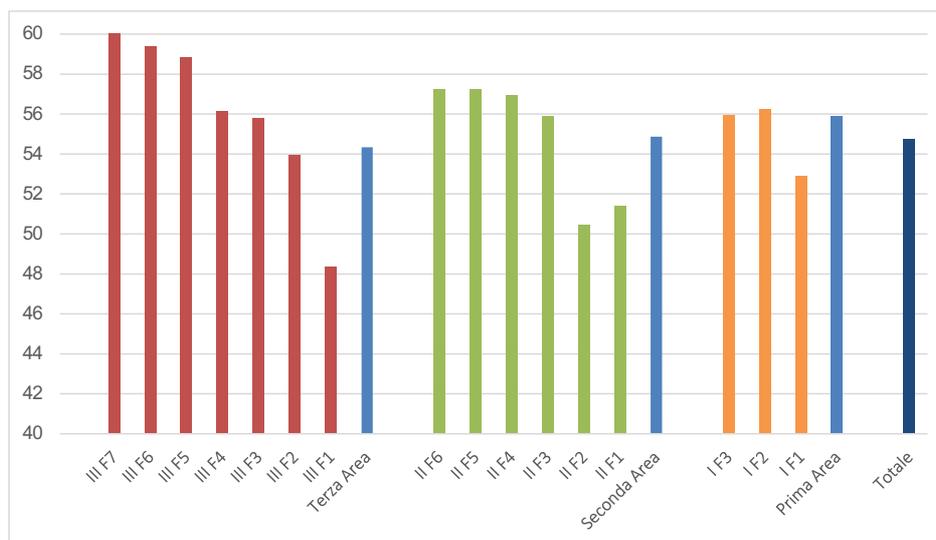
Fonte: conto annuale RGS.

2.3.3 Età media

Le *tavole 15a, 15b e 15c* mostrano, rispettivamente, per Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, l'età media per ciascuna Area e posizione economica e, complessivamente, per l'intero gruppo di amministrazioni.

Tavola 15a

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto Ministeri:
età media*, anno 2018.

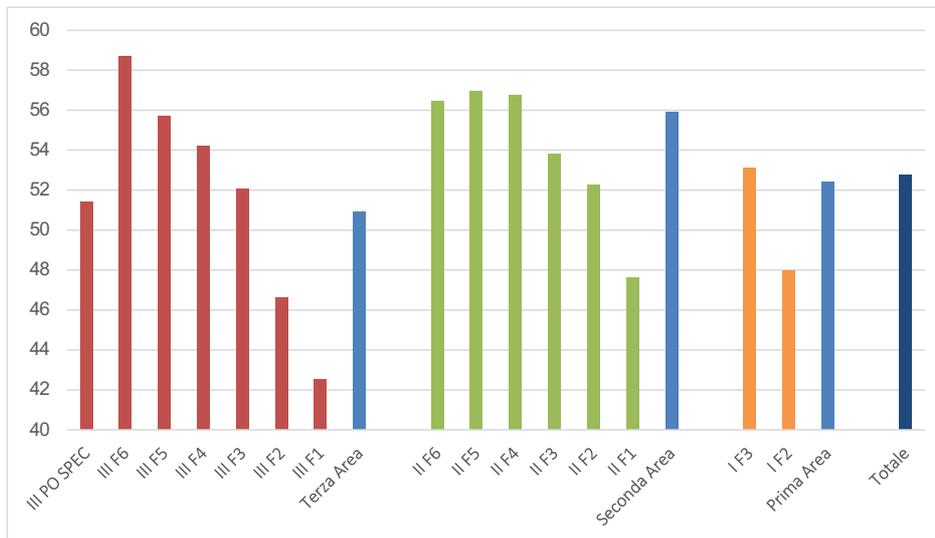


*Età media del personale stabile e altro personale.

Fonte: conto annuale RGS.

Tavola 15b

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto Agenzie fiscali:
età media*, anno 2018.

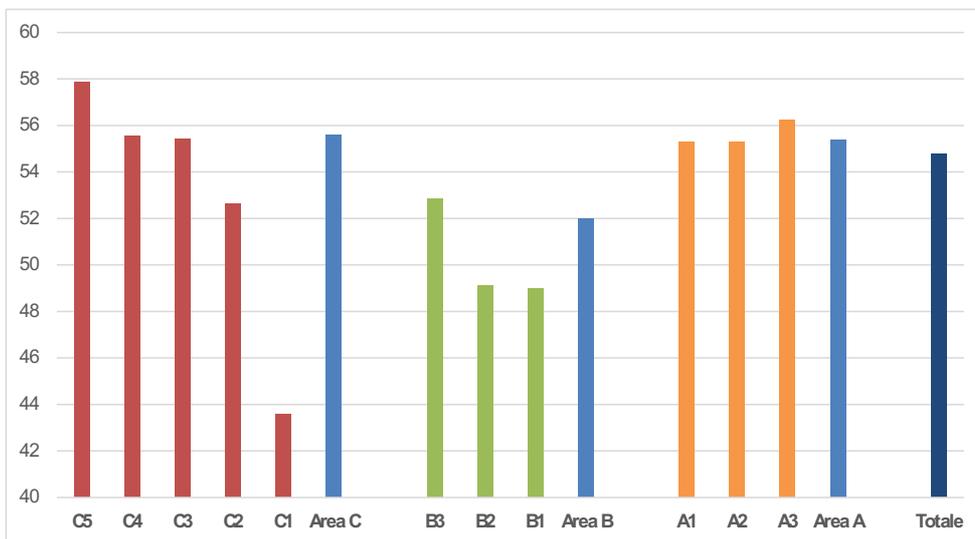


*Età media del personale stabile e altro personale.

Fonte: conto annuale RGS.

Tavola 15c

Amministrazioni pubbliche provenienti dall'ex comparto
Enti pubblici non economici: età media*, anno 2018.



*Età media del personale stabile e altro personale.

Fonte: conto annuale RGS.

3. Le criticità

3.1 Ricomposizione delle differenze e convergenza tra i diversi modelli

Una prima esigenza di intervento deriva dall'esistenza, all'interno del nuovo comparto unico Funzioni centrali, di diversi sistemi di classificazione. **Si ritiene pertanto necessario convergere verso un unico modello, comune a tutti gli ex comparti confluiti nelle Funzioni centrali.**

L'evoluzione dell'organizzazione del lavoro - già realizzatasi e comunque prevedibile negli anni futuri - nella direzione di una ricomposizione dei processi lavorativi, a cui hanno contribuito in misura significativa i cambiamenti tecnologici, spinge inoltre verso la definizione di modelli flessibili, con un ruolo più attivo dei lavoratori e apporti più qualificati. Nei contesti di lavoro maggiormente investiti da tali cambiamenti, diviene cruciale gestire il personale in un'ottica di sviluppo delle competenze professionali e delle capacità di adattamento all'innovazione organizzativa.

Va, peraltro, considerato che l'impatto di tali tendenze non presenta caratteri e gradi di avanzamento uniformi nei diversi settori del comparto: di tali differenze, il nuovo modello dovrà necessariamente tenere conto, attraverso una regolazione ampia e generale che renda possibili gli opportuni adattamenti presso ciascuna amministrazione.

3.2 Progressione economica orizzontale

L'istituto delle **progressioni economiche orizzontali** era nato per far corrispondere all'accrescimento, nel tempo, delle competenze professionali di ciascun lavoratore, incrementi retributivi stabili e non reversibili, a parità di inquadramento giuridico.

La sua applicazione pratica ha tuttavia corrisposto in misura molto limitata alle attese ed alla impostazione teorica sottesa.

Le prassi prevalenti presso le amministrazioni fanno registrare:

- **elevato formalismo** delle procedure e dei criteri di selezione, in molti casi debolmente correlati ad elementi che riescano ad evidenziare un reale accrescimento di abilità, competenze ed esperienza professionale;
- **forti spinte a ridurre (se non annullare del tutto) il carattere selettivo della procedura;**
- riconduzione a procedure di tipo para-concorsuale con prove tese ad accertare conoscenze

teoriche di tipo generale anziché competenze, capacità ed abilità dimostrate nei concreti contesti di lavoro;

- elevata conflittualità interna, che spesso sfocia in contenziosi giudiziari.

Le esperienze in atto mostrano con una certa evidenza che le progressioni economiche sono lontane dall'essere uno strumento di valorizzazione del merito e della crescita professionale.

In una prospettiva temporale ampia, emerge altresì che tale strumento ha conosciuto un moto pendolare che ha visto il susseguirsi di una fase di suo ampio utilizzo (con quote molto elevate di personale interessato e conseguente bassa selettività) a cui ha fatto seguito – per effetto di vincoli legislativi – una fase di totale blocco.

3.3 Posizioni organizzative e di responsabilità

Si registrano nel comparto situazioni molto differenziate, nell'utilizzo di tale istituto. A fronte di amministrazioni che lo hanno ampiamente e diffusamente utilizzato (soprattutto enti pubblici non economici e agenzie fiscali), anche manifestando esigenze di ampliamento dei limiti retributivi contrattualmente previsti, vi sono amministrazioni che invece vi hanno fatto ricorso molto più limitato (ministeri). Occorre anche ricordare, per quanto riguarda le agenzie fiscali, l'introduzione per via legislativa di una speciale disciplina per rendere possibile l'affidamento di incarichi di posizioni organizzativa caratterizzati da una più elevata responsabilità e più elevata retribuzione ("posizioni organizzative di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione" di cui all'art. 1, comma 93 della L. 27-12-2017 n. 205). Per quanto riguarda gli enti pubblici non economici, si rammenta altresì il tentativo, che non ha avuto una ripresa ed uno sviluppo nei contratti successivi, di potenziare l'istituto e di prevedere una retribuzione di posizione e di risultato più elevata, onnicomprensiva di tutto l'accessorio¹⁸.

3.4. Progressioni di carriera

I sistemi di classificazione definiti - nel rispetto del previgente art. 52 d.lgs. n. 165/2001 – dai contratti collettivi avevano previsto la possibilità di progressioni giuridiche. In particolare, per la copertura dei posti disponibili era stata prevista contrattualmente la possibilità per le

¹⁸ Si vedano gli artt. 18 e segg. del CCNL del 1°/10/2007.

amministrazioni di effettuare procedure selettive rivolte esclusivamente al personale interno in aggiunta ed in equilibrio con “concorsi pubblici” aperti a tutti coloro che fossero in possesso dei requisiti. Le previsioni contenute nell’art. 24 del d. lgs. n. 150 del 2009 in materia di progressioni di carriera, unitamente alle modifiche che l’art. 62 di tale decreto ha apportato all’art. 52 del d. lgs. n. 165/2001¹⁹ hanno, però, disapplicato la suindicata disciplina contrattuale lasciando come unica ipotesi di progressione giuridica la partecipazione a concorsi pubblici con riserva di posti per il personale interno. Più recentemente, a tale ipotesi è stata affiancata l’ulteriore possibilità, introdotta per via legislativa²⁰ e per un periodo determinato²¹, di effettuare procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno. Il numero di posti, per tali procedure selettive riservate, non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria.

La rigidità dei meccanismi di carriera²² è stata evidenziata come una delle criticità presenti negli attuali sistemi di classificazione, soprattutto da parte sindacale. Vi è stata comunque condivisione sull’esigenza che siano presenti equilibrati meccanismi di carriera, che rappresentano una importante leva motivazionale per le persone oltreché una possibilità, per i datori di lavoro, di reclutare competenze e professionalità sul mercato del lavoro interno.

Da parte sindacale è stato altresì evidenziato che i vincoli alle assunzioni degli ultimi anni hanno avuto effetti di forte limitazione anche sulle possibilità di carriera (per via del collegamento oggi esistente tra nuove assunzioni e carriera interna). Ciò ha accentuato fenomeni di “utilizzo improprio” dei lavoratori anche in mansioni dal contenuto professionale più elevato rispetto a quelle del profilo di appartenenza. E’ stato peraltro ricordato, da parte Aran, che tale eventuale esercizio di fatto di mansioni superiori, oltre ad essere difficilmente valutabile nella sua effettiva

¹⁹ Si ricorda che le modifiche normative in questione hanno recepito un consolidato orientamento della Corte costituzionale, in base al quale il concorso pubblico rappresenta la "modalità ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni" (sentenze n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 1 del 1999). In tale quadro, la Corte ha altresì escluso la legittimità di restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze n. 205 del 2004, n. 293 del 2009, n. 150 del 2010, n. 68 del 2011, n. 90 del 2012).

²⁰ Si veda l’art. 22, comma 15 del d. lgs. n. 75/2017, come di recente modificato dall’art. 1, comma 1-ter, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8.

²¹ Originariamente tale possibilità era prevista per il triennio 2018-2020. Il D.L. n. 162/2019 ha esteso tale possibilità al triennio 2020-2022.

²² Va ricordato che le procedure concorsuali (ivi comprese le progressioni di carriera previste dalle norme ricordate) richiedono un particolare iter autorizzatorio.

entità, non può comunque comportare, sulla base della disciplina legislativa oggi vigente²³, un automatico reinquadramento dei lavoratori.

²³ Art. 52 del d. lgs. n. 165/2001.

4. Le proposte

4.1 Proposta dell'A.Ra.N

4.1.1 Struttura

Si ritiene che **l'articolazione in tre aree** - il minimo previsto dalla normativa di legge per il lavoro pubblico - consenta di conseguire gli obiettivi di convergenza e di flessibilità richiamati nel paragrafo 3.1.

Le tre aree dovrebbero corrispondere, come oggi, a tre differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali.

La **prima area** dovrebbe prevedere conoscenze generali di base per svolgere compiti semplici, completate da competenze pratiche necessarie a risolvere problemi utilizzando metodi, strumenti, materiali e informazioni, con responsabilità di portare a termine compiti, di risolvere problemi di routine e di completare attività di lavoro adeguando i propri comportamenti alle circostanze. Per l'accesso dall'esterno a quest'area si prevede, quale requisito di base, un livello di istruzione conseguito con l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

La **seconda area** dovrebbe prevedere conoscenze pratiche e teoriche esaurienti, necessarie a risolvere problemi, anche complessi, in un ambito specializzato di lavoro, con responsabilità di risultato su ambiti circoscritti (fasi di processo o processi) ed eventualmente con responsabilità di supervisionare il lavoro di colleghi. Per l'accesso dall'esterno a quest'area si prevede, quale requisito di base, un livello di istruzione conseguito con il positivo completamento della scuola secondaria di secondo grado.

La **terza area** dovrebbe invece prevedere conoscenze di base altamente specializzate necessarie ad affrontare, con consapevolezza critica, problemi complessi, anche al fine di sviluppare conoscenze e procedure nuove, con capacità di lavoro in autonomia ed assunzione di responsabilità di risultato, a diversi livelli (interi processi, team di lavoro, unità organizzative). Per l'accesso dall'esterno a quest'area si prevede, quale requisito di base, la laurea.

Dai confronti con i capi del personale, è emerso tuttavia che il fabbisogno di professioni della prima area (e in parte anche della seconda), per effetto dei cambiamenti organizzativi e tecnologici²⁴, sia destinato nel tempo a ridursi in modo significativo. Cionondimeno, proprio per la grande diversità di configurazioni organizzative presenti all'interno del comparto, vi sono tuttora amministrazioni che manifestano, seppure in via residuale o, comunque, non prevalente, fabbisogni di figure professionali inquadrabili a tale livello.

Si ritiene opportuno che le tre aree assumano una denominazione evocativa del livello di qualificazione richiesto per ciascun di esse.

Possibili denominazioni per la prima area: "ausiliaria", "supporto", "addetti", "operatori";

Possibili denominazioni per la seconda area: "impiegati", "operativa", "assistenti";

Possibili denominazioni per la terza area: "direttiva-specialistica", "funzionari".

Ulteriori caratteristiche del modello proposto sono:

- previsione di un solo accesso dall'esterno per ogni area e conseguente superamento degli accessi plurimi ove attualmente previsti;
- massima flessibilità interna: piena equivalenza, fungibilità ed esigibilità delle mansioni, all'interno dell'area, in relazione alle esigenze dell'organizzazione del lavoro.

Per quanto concerne la individuazione, nell'ambito dell'area, di contenuti professionali più specifici (oggi realizzata attraverso i profili), si propone che essa sia effettuata attraverso ampie famiglie professionali, anziché specifiche professioni. Si ritiene inoltre che tale identificazione possa avvenire a livello di amministrazione, come previsto dalle attuali discipline, o a livello nazionale direttamente nel CCNL. E' ipotizzabile una famiglia professionale nella quale ricomprendere le professioni richiedenti l'iscrizione ad albi. E necessario inoltre che tra le famiglie professionali sia dato adeguato spazio e rilievo alle professioni digitali, che assumono un rilievo strategico nell'attuale contesto di ripensamento dei modelli organizzativi e di lavoro²⁵.

²⁴ I cambiamenti tecnologici accelerano l'obsolescenza delle professioni a più basso contenuto decisionale o automatizzabili.

²⁵ Si fa riferimento, in particolare, allo sviluppo del lavoro agile e da remoto, che rappresenta una delle tendenze più rilevanti di evoluzione dei contesti lavorativi.

4.1.2 Progressione economica orizzontale

La domanda che arriva dalle amministrazioni è di una semplificazione dello strumento, che limiti la conflittualità interna ed il contenzioso, ma che ne consenta anche una gestione meno imbrigliata dagli aspetti formali.

E' necessario riconoscere che all'interno di tale strumento convivono due esigenze diverse:

- una esigenza di inclusività, che consenta di riconoscere comunque, nel tempo, incrementi retributivi a chi abbia conseguito **livelli di prestazione soddisfacenti, ancorché non caratterizzati da eccellenza;**
- una esigenza di selettività, che consenta di riconoscere, senza eccessivi formalismi, ad un più limitato numero di persone con livelli di prestazione elevati e dimostrazione concreta di più elevate capacità professionali e di lavoro, aumenti retributivi più sostanziosi.

In tale ottica, è ipotizzabile uno "sdoppiamento" dell'attuale istituto, che consenta, con modalità differenti, di corrispondere ad entrambe le esigenze.

Naturalmente, ogni soluzione dovrà essere attentamente valutata sotto il profilo della sua sostenibilità economica di medio-lungo periodo. Il finanziamento delle progressioni potrà continuare ad avvenire, come oggi, attraverso il Fondo, con rinvio alla contrattazione integrativa della individuazione, nell'ambito del Fondo, delle risorse da destinare annualmente. E' ipotizzabile, in alternativa, che si definisca **uno schema di progressione finanziato a carico del contratto nazionale** (la cui base di finanziamento potrebbe comunque essere costituita, in partenza, dallo stock di risorse attualmente destinate a progressioni economiche)²⁶, che consenta di sostenere e finanziare nel medio-lungo termine un numero equilibrato e prevedibile di progressioni.

4.1.3 Posizioni organizzative e di responsabilità

La **valorizzazione di questi istituti** rappresenta certamente una opportunità per risolvere alcuni dei problemi evidenziati dalla fase di analisi.

Non v'è dubbio, infatti, che nei modelli a fasce larghe, con un numero limitato di accessi dall'esterno – tra i quali è annoverabile il modello proposto - la possibilità di attribuire incarichi, caratterizzati da

²⁶ Il costo di uno schema di progressioni definito dal CCNL è in funzione di alcuni parametri quali la frequenza ed il numero dei passaggi o l'entità dei differenziali retributivi.

diversi livelli di responsabilità e retribuzione, sia il necessario contrappeso per recuperare, sul piano organizzativo, le differenze tra le posizioni di lavoro.

Né vanno trascurate le potenzialità di questi istituti per corrispondere, seppur su un piano diverso, all'esigenza di carriera, oggi gestibile unicamente nell'ambito delle regole concorsuali, con il rischio di non veder adeguatamente valorizzate competenze e capacità dimostrate sul campo, nella concretezza dei contesti lavorativi.

Si propone pertanto l'utilizzo ed il potenziamento delle posizioni organizzative, innanzitutto nella terza area, mediante la previsione di incarichi manageriali o professionali: i primi, correlati a responsabilità di risultato su uffici o strutture, con elevato grado di autonomia, con delega di funzioni ed assunzione di responsabilità verso l'esterno; i secondi, a responsabilità professionali derivanti dallo svolgimento di funzioni richiedenti la iscrizione ad albi. Lo schema retributivo per le posizioni organizzative dovrebbe prevedere una retribuzione di posizione, con un range di valori ampio che consenta di corrispondere alle differenti esigenze manifestate dalle amministrazioni; ed una retribuzione di risultato, che consenta di riconoscere le responsabilità di risultato - sia nei ruoli direttivo-gestionali che nei ruoli professionali - in capo a queste figure. Si propone che la retribuzione sia onnicomprensiva di tutti i trattamenti accessori, inclusi straordinario e produttività.

L'affidamento di incarichi di responsabilità – naturalmente dal contenuto più limitato in coerenza con la relativa declaratoria – potrebbe interessare anche la seconda area. In tale ambito, l'incarico potrebbe avere ad oggetto il presidio di specifici processi di lavoro, con maggiore grado di autonomia e responsabilità.

Per corrispondere alle esigenze rilevate in fase di analisi, è necessario che la fase di conferimento degli incarichi sia regolata in modo estremamente semplificato, per evitare una gestione burocratica e formalizzata di tale istituto, che si porrebbe in antitesi con l'esigenza di riconoscere competenze direttive e professionali concretamente dimostrate.

La valorizzazione delle posizioni organizzative deve comunque accompagnarsi a processi di sviluppo organizzativo, di rafforzamento dei livelli manageriali intermedi, di delega decisionale. E' necessario, in altre parole, che tale istituto sia regolato ed applicato con una particolare attenzione agli aspetti di contesto organizzativo, limitando il rischio di un suo utilizzo in ottica esclusivamente retributiva.

Anche per le posizioni organizzative e di responsabilità assume rilievo l'aspetto della sostenibilità finanziaria degli istituti che saranno proposti. Data la sua valenza di istituto con forte connotazione di "investimento sull'organizzazione", è possibile comunque approfondire la sostenibilità di meccanismi di finanziamento che, senza determinare nuovi o maggiori oneri non previsti nei saldi di finanza pubblica, permettano alle amministrazioni di destinarvi risorse che non gravino sulla contrattazione di secondo livello e sui fondi ad essa destinati.

4.2 Proposte delle Organizzazioni Sindacali

Nella dialettica dei lavori la componente sindacale ha evidenziato come la proposta dell'Aran non soddisfi appieno le aspettative e le esigenze dei lavoratori. Conseguentemente, anche alla luce degli obiettivi affidati alla Commissione, l'Aran ha invitato le organizzazioni sindacali a presentare le proprie proposte al fine di offrire a tutti gli attori un quadro quanto più possibile inclusivo delle diverse posizioni. Di seguito si riporta una sintesi organica delle proposte pervenute.

4.2.1 Struttura

La maggior parte dei documenti immaginano un modello articolato in tre aree, ad eccezione di una proposta che disegna un sistema di classificazione con un'unica area di inquadramento del personale.

Notevoli differenze si riscontrano, invece, con riguardo alla composizione di tali tre aree.

In particolare dalle proposte emergono quattro diverse soluzioni:

4.2.1.1. Articolazione su tre Aree sovraordinate con un solo livello di accesso alla posizione economica iniziale di ciascuna area.

I modelli che si fondano su tale struttura possono a loro volta dividersi in due tipologie, a seconda della composizione delle singole aree:

A. PRIMA TIPOLOGIA

a) **Area di supporto**, riservata ai lavoratori reclutati dall'esterno con selezioni effettuate tra gli iscritti alle liste di collocamento ai sensi dell'art. 16 della Legge 56/1987 o con altre procedure diverse da quelle concorsuali che richiedano il possesso del titolo di studio della scuola dell'obbligo. Il collocamento in tale area sarebbe temporaneo, pertanto, tutti i lavoratori in essa inquadrati transiterebbero, decorso un certo periodo di tempo, nell'area Operativa;

b) **Area Operativa**, nella quale ricomprendere le mansioni per lo svolgimento delle quali è richiesto un livello di conoscenze desumibile dal possesso del titolo di studio della scuola dell'obbligo o del diploma di scuola secondaria superiore;

c) **Area Funzionale**, nella quale ricomprendere le mansioni per lo svolgimento delle quali è richiesto un livello di conoscenze desumibile dal possesso della laurea.

All'interno delle aree Operativa e Funzionale il personale viene ripartito in **5 ruoli**:

- amministrativo;
- tecnico;
- informatico;
- sanitario;
- professionale.

In particolare, il ruolo professionale è riservato al personale che svolge un'attività per la quale è richiesta l'iscrizione ad ordini o collegi professionali o il possesso di abilitazione professionale equipollente.

B. SECONDA TIPOLOGIA

- a) **Area iniziale** di inquadramento - i cui contenuti professionali non contengono più le attività semplici afferenti all'attuale area Prima o area A - che parta dalla ricomposizione dei processi e delle competenze attualmente ascrivibili alla Seconda area;
- b) **Area dei Funzionari**, nella quale ricondurre le attività e funzioni in gran parte coincidenti con quelle ascrivibili alle posizioni iniziali dell'attuale area Terza.
- c) **Area dei Quadri, che** ricomprende le figure di riconosciuta professionalità tecnica e specialistica, di coordinamento e direzione, di responsabilità oggi inquadrate nella Terza Area.

All'interno delle Aree il personale è ripartito in ruoli o in profili professionali

4.2.1.2. Articolazione su tre Aree, di cui una non sovraordinata alle altre, con accesso alla posizione iniziale di ciascuna area.

Gli elementi che caratterizzano tale modello sono:

- a) l'assorbimento dell'attuale prima area all'interno dell'attuale seconda area, prevedendo, per il futuro, che alla stessa si acceda con il possesso del diploma d'istruzione secondaria di secondo grado ovvero, per le categorie protette, il diploma d'istruzione secondaria di primo grado.
- b) la conferma dell'attuale terza area, per accedere alla quale si ipotizza il possesso del Diploma di laurea triennale.
- c) l'introduzione **dell'area professionale, dove ricomprendere le professionalità che svolgono attività per cui è richiesta un'abilitazione professionale o l'iscrizione all'albo.** In tale area alcune sigle ricomprenderebbero anche le figure professionali che hanno competenze particolari nella gestione dei cicli organizzativi o che non possono essere ricondotte all'interno dell'ordinamento professionale generale nonché quelle cui sono attribuite dalla legge elevate responsabilità. Requisito per l'accesso dall'esterno a tale area è il possesso della laurea e/o dell'abilitazione professionale.

4.2.1.3. Articolazione su tre Aree con livelli di accesso differenziati e con area apicale riservata all'accesso dall'interno

a) **Area Assistenza e Supporto** – corrispondente alla precedente Seconda area.

Tale area ricomprende due differenti tipologie di attività: quella di “supporto” e quella di “assistenza”. Le due “attività” si caratterizzano per differenti requisiti culturali (per il “supporto” è richiesta la scuola dell’obbligo mentre per l’“assistenza” il diploma di scuola secondaria superiore) e differenti procedure di accesso (liste di collocamento per le attività di “supporto” e concorso pubblico per quelle di “assistenza”)²⁷. Vengono, inoltre, ipotizzati diversi livelli economici di accesso.

b) **Area Sviluppo e/o Direttivi** – corrispondente alla precedente Terza Area.

c) **Area Quadri – con** accesso solo dall’interno. Tale area si caratterizza per la prosecuzione della crescita professionale maturata nell’ “Area Sviluppo e/o Direttivi”. A regime è richiesto il possesso del titolo di studio della laurea.

All’interno delle aree vengono definiti i profili professionali.

4.2.2 Progressione economica orizzontale

Elemento comune a tutte le proposte sindacali è la previsione, all’interno delle aree, di differenti posizioni economiche o livelli retributivi che valorizzino l’accrescimento delle competenze professionali senza modificare l’inquadramento giuridico dei lavoratori.

Tuttavia, differenze si riscontrano sul numero di tali possibili sviluppi, nonché sulle modalità di progressione economica.

Sotto tale ultimo profilo, **alcune sigle ipotizzano che le progressioni all’interno delle aree maturino per la generalità dei lavoratori ogni cinque anni di permanenza in servizio** a condizione che siano soddisfatti il requisito di presenza media annua da definire con il CCNL e venga raggiunto - a seguito dell’aggiornamento professionale obbligatorio - il livello di qualificazione richiesto dall’amministrazione.

Altre organizzazioni sindacali, invece, ragionano su selezioni interne che:

²⁷ Va rilevato, che una struttura di questo tipo sottintende che l’attività di “assistenza” sia caratterizzata da un più elevato contenuto professionale rispetto all’attività di “supporto”. Ciò implica l’introduzione di un’ulteriore variabile all’interno del sistema di classificazione, atteso che l’area non viene configurata come un ambito al cui interno sono inserite mansioni equivalenti sotto il profilo del livello delle conoscenze e competenze richieste per il loro espletamento.

- si attuino mediante la comparazione e la pesatura degli elementi prioritariamente legati all'esperienza professionale acquisita, alla formazione e aggiornamento (da garantire a tutti i lavoratori), al possesso di titoli di studio, allo svolgimento di incarichi, alla valutazione della performance;
- valutino l'accrescimento professionale, senza che l'eventuale carenza del titolo di studio possa impedire di percorrere l'intero percorso professionale nell'arco della vita lavorativa.

Da ultimo, una sigla sindacale propone l'introduzione di un sistema di progressioni a doppio binario, che valorizzi le professionalità presenti in amministrazione senza tralasciare il riconoscimento della maggiore capacità acquisita con l'esperienza maturata:

a) un primo canale si sostanzia nel riconoscimento della progressione economica ai vincitori di una procedura selettiva, cui partecipano i lavoratori con un'esperienza di almeno due anni nella fascia retributiva immediatamente precedente;

b) un secondo canale ipotizza il riconoscimento "automatico" - allo scadere dei cinque anni di permanenza nella fascia retributiva immediatamente precedente - della progressione economica, a condizione che nello stesso periodo il/la dipendente abbia conseguito una valutazione non inferiore a "discreto" quantificato in non meno del 75%.

4.2.3 Posizioni organizzative e di responsabilità

Tutte le proposte pervenute rilevano la necessità di **confermare – previa rivisitazione dei contenuti - l'istituto delle posizioni organizzative**. Seppure con diverse sensibilità le organizzazioni sindacali ritengono che gli incarichi di posizione organizzativa andrebbero conferiti ai lavoratori cui sono affidate specifiche responsabilità o a quelli che svolgono attività che richiedono l'abilitazione professionale e/o l'iscrizione agli albi professionali, indipendentemente dal fatto che siano inquadrati nella seconda o nella terza area.

Tuttavia, mentre in alcune proposte tale fattispecie viene ipotizzata come modalità prioritaria per la gestione delle citate tipologie di lavoro, in altre viene pensata come ipotesi residuale, privilegiando, al contrario, l'utilizzo di un'apposita area di inquadramento (Area Quadri o Area professionale) che riconosca un ruolo stabile all'interno dell'organizzazione del lavoro.

4.2.4 Progressioni giuridiche

Tutte le proposte sindacali, pur nella consapevolezza della necessità di una modifica legislativa, delineano modelli di classificazione del personale che affiancano alle progressioni economiche gli sviluppi di carriera. Sotto tale profilo, viene ribadita la necessità che nel passaggio tra le aree si superi la rigidità del possesso del titolo di studio richiesto dall'esterno, sostituendone la mancanza con un'adeguata esperienza professionale.

4.2.5 Norme di prima applicazione

Tutti i documenti presentati dalle organizzazioni sindacali dedicano uno spazio alle norme di prima applicazione. In particolare, i sindacati hanno sempre lamentato uno scollamento tra inquadramento del personale e mansioni effettivamente svolte, ritenendo che le stesse, in fase di prima applicazione, debbano essere adeguatamente valorizzate attraverso un reinquadramento per mansioni. Una delle proposte esaminate, peraltro, ipotizza un sistema in cui anche a regime lo svolgimento di mansioni superiori comporti, nei limiti previsti dall'art. 2103 del c.c., un reinquadramento giuridico del lavoratore in analogia a quanto accade nel settore privato. A tal fine, però, occorrono specifici interventi legislativi.

5. Conclusioni