

UFFICIO STUDI CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

Le progressioni economiche orizzontali

Il presente commento trae origine da alcune sentenze del Tribunale di Palermo, Sezione lavoro, inerenti le progressioni economiche orizzontali del personale universitario.

Si premette brevemente che la disciplina delle progressioni economiche all'interno della categoria contrattuale (PEO) sono disciplinate, per il personale contrattualizzato di tutti i comparti, dall'art. 52 comma 1bis¹ del d.lgs. n. 165/2001 e poi dal d.lgs. n. 150/2009 e smi che le colloca nel Titolo III "merito e premi" e, in particolare, dall'art. 23². Tale legislazione opera una previsione generale per il personale non dirigenziale e ha un'applicazione obbligatoria -non facoltativa-³, nei limiti delle risorse economiche sul trattamento accessorio e secondo modalità stabilite dalla normativa, anche contrattuale, vigente. A seguire, in via subordinata, vi sono la contrattazione nazionale e la contrattazione integrativa, per livelli, oggetti e ambiti di rispettiva competenza. A tale quadro, composto di fonti talvolta non allineate tra di loro a causa dell'asincronia della contrattazione, si aggiungono le disposizioni legislative in materia di spesa pubblica per tempo vigenti e le varie interpretazioni applicative date variamente da MEF (RGS e IGOP), PCM-DFP, ARAN, Corte dei Conti etc⁴.

Nel Comparto Università, recentemente aggregato a quelli dell'Istruzione e della Ricerca, di cui al [CCNL del 2018](#), la materia delle PEO non ha ricevuto una revisione salvo una riscrittura delle norme sulla costituzione e utilizzo dei Fondi del personale B, C e D e del personale EP (artt. 63-66). Per il personale B, C e D l'utilizzo del Fondo deve comportare la destinazione ai trattamenti economici per premi per performance organizzativa, per premi per performance individuale e per indennità connesse alle condizioni di lavoro "la parte prevalente delle risorse" e specificamente ai premi per performance organizzativa almeno il 30% di tali "risorse". Per il personale EP l'utilizzo del Fondo deve comportare la destinazione delle risorse agli istituti di cui all'art. 66 comma 1. Entrambi i Fondi devono finanziare, con la parte certa e stabile, le PEO del rispettivo personale. Dunque, considerato che le PEO sono obbligatorie, le risorse certe e stabili dei Fondi devono essere utilizzate prioritariamente per le PEO e non per altri istituti (indennità etc.).

Si ricorda che è indispensabile l'adozione dell'atto di costituzione di ciascun Fondo che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva in quanto è diretto a quantificare l'ammontare delle risorse. Tale atto (gestionale) deve essere

¹ 1-bis. *I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.*

² 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.*

³ V. art. 79 comma 2 del CCNL Università del 2008 che stabilisce l'obbligatorietà per gli atenei di attivare le manovre per le PEO e, a tal fine, innovando rispetto al passato, ne stabilisce una cadenza annuale (con anzianità biennale), non smentita dalla superiore legislazione successiva.

⁴ Cfr. per gli EE.LL. Guizzardi, Le progressioni economiche all'interno della categoria secondo la nuova previsione contrattuale, su Azienditalia n. 5/2018.

formale e di competenza del dirigente (del personale o di altro all'uopo competente) e inoltre deve essere sottoposto a certificazione da parte dell'organo di revisione⁵. Al fine di evitare il deprecabile fenomeno della contrattazione tardiva, i Fondi devono essere determinati (unilateralmente) dall'Ateneo e proposti per la certificazione del Collegio dei revisori in tempi certi, brevi e trasparenti. Il datore di lavoro, anche pubblico, ha l'obbligo di comportarsi secondo correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375 cod. civ.)⁶ nei confronti dei lavoratori aspiranti percettori del trattamento accessorio. Inoltre, la costituzione del Fondo deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio (legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza)⁷.

Per quanto attiene al quantum delle risorse da destinare alle PEO, esse non potranno essere in misura sufficiente a garantire il passaggio di tutto il personale avente diritto a partecipare alle procedure, salvo che le risorse all'uopo impiegabili siano inferiori⁸. La "selettività" delle progressioni è imposta dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009 secondo cui *"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"*. Essa è poi interpretata dal MEF-RGS⁹ con un solo parametro, di tipo puramente quantitativo, secondo cui sarebbe selettiva una procedura che produca un numero di passaggi PEO per un numero di dipendenti non superiore al 50% degli aventi diritto. Questa interpretazione non ha fondamento legislativo né fondamento contrattuale e neppure giurisprudenziale, dunque sono ben impiegabili risorse maggiori, qualora disponibili, soprattutto se adeguatamente motivate rispetto alla situazione specifica di ateneo (solidità indicatori economico/finanziari, delta rispetto al tetto massimo di spese di personale, etc.). Del resto per l'attribuzione degli scatti stipendiali ai docenti un tale stringente limite (<50%) non esiste. In presenza di disponibilità di risorse certe e stabili, queste devono essere impiegate le PEO, sempre con modalità selettive, che non sono alimentabili con risorse diverse. L'impiego, anche solo in parte, di risorse certe e stabili per istituti aventi carattere di premialità e finalità incentivanti, comprese le indennità, a detrimento delle PEO non è una scelta operabile, se non in situazioni eccezionali.

Secondo quanto previsto dall'art. 79 comma 2 del [CCNL del 2008](#): *Nell'ambito della categoria i passaggi a posizione economica immediatamente superiore avverranno attraverso meccanismi selettivi, attivati con cadenza annuale, sulla base della compatibilità finanziaria e dei criteri generali di cui all'art. 82 (criteri di selezione ai fini della progressione economica all'interno della categoria) con decorrenza fissa dal primo gennaio. Ai fini della partecipazione a detti meccanismi selettivi gli interessati debbono aver maturato 2 anni di servizio effettivo nella posizione economica immediatamente inferiore.* Elemento di maggior interesse della disposizione, alla luce delle sentenze che saranno trattate tra poco, è la decorrenza della progressione per la quale è possibile leggere chiaramente la dicitura *con decorrenza fissa dal primo gennaio*. A seguire, il comma 5 del medesimo articolo 79 stabilisce che: *I passaggi alle posizioni economiche immediatamente superiori sono disposti nel numero consentito dalla disponibilità delle risorse a ciò finalizzate dal presente contratto e dal contratto integrativo, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno di riferimento.* Su questa decorrenza molto è stato scritto e purtroppo non sempre con una avveduta consapevolezza empirica. L'ARAN e il MEF con dei semplici "pareri"¹⁰ o "circolari"¹¹, non con atti vincolanti di indirizzo generale, hanno

⁵ Cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo Friuli Venezia Giulia, delib. 29 /2018/PAR.

⁶ Cfr. Scudeller, Lavoro subordinato: buona fede e correttezza, su Diritto & Pratica del Lavoro 8/2019.

⁷ Cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo Lazio, delib. 7 /2019/PAR.

⁸ V. art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017. V. Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo Sardegna delib. 15/2019/CCR.

⁹ V. circolare RGS-MEF n. 5/2019 sul Conto annuale e relativo allegato (pag. 155) e poi circolare RGS-MEF n. 16/2020 sul Conto annuale e relativo allegato (pag. 173).

¹⁰ V. nota ARAN prot. 12333/2014 all'Università di Ferrara, orientamento applicativo UNI_061, nota MEF-RGS prot. 17635/2014 alla

affermato che per “anno di riferimento” debba intendersi l’anno di approvazione dell’atto conclusivo della procedura, senza possibilità di retrodatazione né al primo gennaio dell’anno di indizione della procedura PEO né all’anno di stipula dell’accordo decentrato sulle risorse, se sottoscritto nell’anno precedente a quello di indizione della procedura PEO.

Il Tribunale di Palermo, Sezione Lavoro, chiamato a pronunciarsi sulla liceità del comportamento dell’Ateneo che aveva datato l’inquadramento dei dipendenti nella posizione economica superiore dal primo gennaio dell’anno di conclusione della procedura PEO e non dal primo gennaio dell’anno precedente (si avvio della procedura) ha, con tre sentenze (nn. 862, 2854 e 3964 del 2019), affermato che:

«l’art. 79 del CCNL del Comparto Università contenga [leggasi “contiene”] una simile previsione di retroattività laddove àncora - in ogni caso - al primo gennaio la decorrenza della nuova posizione stipendiale emergente dal superamento della selezione e che debba specificamente individuarsi nel primo gennaio dell’anno in cui è stata bandita la procedura il riferimento temporale presupposto nella disciplina contrattuale richiamata, in tal senso deponendo - in particolare - la chiara previsione che obbliga le Università ad attivare i meccanismi selettivi con cadenza annuale e con decorrenza fissa dal primo gennaio, correlativamente disponendo che anche i passaggi alle posizioni economiche immediatamente superiori siano con decorrenza dal 1° gennaio dell’anno di riferimento e cioè, evidentemente, dell’anno in cui le singole procedure siano state attivate, il tutto in forza di una preventiva destinazione di apposite risorse di bilancio (siccome individuate nel fondo di cui all’art. 88 del CCNL) le quali con la contrattazione integrativa vengono rese disponibili nello stesso esercizio finanziario in cui l’obbligazione deve essere adempiuta con il riconoscimento ai vincitori della classe stipendiale superiore e con la possibilità peraltro - per le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario - di essere portate in aumento delle risorse dell’anno successivo, fatta salva la specifica finalizzazione già definita (cfr. art. 88, comma 5, del CCNL)».

Inoltre, nel Comparto Funzioni Locali, l’art. 16, comma 7, del CCNL 2018 prevede: *L’attribuzione della progressione economica orizzontale non può avere decorrenza anteriore al 1° gennaio dell’anno nel quale viene sottoscritto il contratto integrativo che prevede l’attivazione dell’istituto, con la previsione delle necessarie risorse finanziarie.* La disposizione non ha carattere eccezionale. In tale Comparto quindi la retrodatazione è ammessa a un momento antecedente persino a quello di indizione della procedura PEO¹². Prima del CCNL Funzioni Locali del 2018 (e della norma riportata) la Corte dei Conti aveva affermato la medesima posizione¹³.

In via conclusiva si ricorda che in materia di CCNL pur non essendo ammessa l’interpretazione analogica, ammissibile solo nei casi di lacune di atti legislativi, è sempre ammessa l’interpretazione estensiva, ai sensi dell’art. 1365 cod. civ., per estendere un patto relativo a un caso a un altro caso non espressamente contemplato dalle parti¹⁴, purchè ragionevolmente assimilabile a quello regolato¹⁵. Fino a quando il CCNL istruzione/università/ricerca con detterà una disposizione apposita, è possibile interpretare il CCNL università (2008) conformandolo alla regola espressa, in modo più chiaro e attuale, dal

Scuola Sant’Anna di Pisa, nota MEF-RGS n. 49781/2017 al Comune di Castelgomberto. V. anche nota PCM prot. 44366/2019 al MIT.

¹¹ V. circolare MEF n. 5/2019 cit..

¹² V. ARAN orientamento applicativo CFL _69.

¹³ Cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo Lombardia, delib. 589/2010/PAR e 69/2011/PAR: «si ritiene che la decorrenza delle progressioni economiche non possa essere antecedente al momento in cui si determina la disponibilità delle risorse finanziarie e quindi al momento in cui le parti determinano di attivare l’istituto stesso delle progressioni orizzontali. Entro tali limiti, è possibile che la contrattazione integrativa decentrata, con cadenza annuale, stabilisca, in termini quantitativi, le risorse da destinare alle progressioni orizzontali». In tal senso Corte dei Conti Lombardia 296/2012/PAR, Calabria 407/2011/PAR.

¹⁴ Cass. civ., Sez. Lav. sent. n. 12365/2019.

¹⁵ Cass. civ., Sez. Lav. sent. n. 10853/2019.

CCNL Funzioni Locali.

Si ricorda che, in relazione al sistema delle performance, per le procedure PEO:

a) i criteri di valutazione e l'attivazione delle selezioni, per evidenti e semplici ragioni di trasparenza e correttezza dei comportamenti datoriali, devono essere sempre determinati e portati a conoscenza di tutti i lavoratori, preventivamente rispetto al periodo da valutare, in modo da consentire agli stessi, in partenza, di impostare il loro comportamento lavorativo¹⁶;

b) le risultanze della valutazione della performance individuale del biennio che precede l'anno di attivazione della procedura;

c) ai sensi dell'art. 82 del CCNL del 2008, *I criteri generali per la selezione ai fini delle progressioni economiche all'interno di ciascuna categoria, eventualmente integrabili in sede di contrattazione locale entro 60 gg. dall' entrata in vigore del presente CCNL, sono quelli indicati nei successivi commi*¹⁷. Dunque i criteri sono ormai fissi¹⁸, essendo abbondantemente decorsi i 60gg indicati dalla norma autorizzativa, e, anche volendo dare valore ordinatorio al suddetto termine, tali criteri, oltre a essere etero integrati da altri previsti dalla legislazione cogente, ove vi sia, sono integrabili con criteri coerenti con quelli del CCNL e durevoli (non è possibile che i CCI, i bandi PEO o le Commissioni¹⁹ PEO stabiliscano per ogni manovra nuovi criteri mediante la modifica della valutabilità o pesatura di titoli, l'introduzione o modifica di tetti di punteggio etc.). I criteri devono essere predeterminati e applicabili a un numero significativo di procedure PEO perché trattandosi di procedure non occasionali (come i concorsi per l'accesso) ma da indirsi con cadenza annuale e riferite a una pluralità di lavoratori deve assicurarsi il rispetto dell'affidamento che i lavoratori ripongono nella uniformità di trattamento a parità di condizioni e il rispetto di esigenze di imparzialità dell'attività della P.A.. Alle commissioni è poi proibito introdurre elementi di valutazione (o di non valutazione) nuovi, aggiuntivi che, non essendo stati espressi dal bando, non hanno consentito a tutti o a parte dei partecipanti di rendere adeguate dichiarazioni e informazioni²⁰, salva l'attivazione del rimedio generale del soccorso istruttorio²¹.

¹⁶ ARAN orientamento applicativo RAL_270: Sotto questo profilo è evidente che, sapendo di essere oggetto di valutazione per la progressione economica orizzontale, sulla base dei criteri precedentemente adottati, ciascun lavoratore potrà adottare, autonomamente, le conseguenti decisioni in ordine ai contenuti, qualitativi e quantitativi, della propria prestazione lavorativa ritenuti più idonei al conseguimento dell'obiettivo di un trattamento economico più elevato.

¹⁷ L'art. 44 del CCNL del 2018 ha affidato alla Commissione paritetica *la 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, anche mediante eventuali percorsi formativi.*

¹⁸ V. Commento di questo Ufficio del 2017: http://www.codau.it/sites/default/files/allegati_ufficio_studi/inquadramento_e_posizioni.pdf.

¹⁹ Per quanto le procedure PEO non siano procedure di reclutamento, spesso le Commissioni all'uopo nominate si comportano proprio come commissioni giudicatrici. Le PEO rientrano nell'attività di gestione del rapporto (soggette alla giurisdizione del G.O.) e quando sono basate esclusivamente sulla valutazione di titoli, quando i criteri del bando siano adeguati, non è necessario che la Commissione proceda a una ulteriore specificazione (cfr.: TAR Lazio, Roma, Sez. II-quater, sent. n. 1066/2009 e TAR Molise, Sez. I, sent. n. 47/2019).

²⁰ TAR Lazio, Roma, Sez. IIIter, sent. n. 3097/2013.

²¹ Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 7975/2019.