

## **UFFICIO STUDI CODAU**

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

**Progressioni economiche orizzontali: si conferma l'esclusione di ogni forma di automatismo.**

### **1. Il Fatto**

Il presente contributo trae spunto dalla pronuncia della Corte di Cassazione, [Sez. Lavoro, n. 27932/2020](#) che rigetta il ricorso da parte di alcuni dipendenti dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Messina contro l'Azienda stessa circa il riconoscimento degli incrementi retributivi conseguenti alle progressioni economiche nella medesima categoria.<sup>1</sup>

Se il giudice di primo grado ha valutato che la pretesa dei dipendenti potesse essere accolta, rilevando come unica condizione la disponibilità economica del fondo e appurata la sussistenza di somme utili al finanziamento di tutti i passaggi a fasce retributive superiori, la Corte d'Appello, confermato poi dalla Cassazione, esclude qualsiasi forma di automatismo. La fascia orizzontale superiore può essere pertanto riconosciuta solo all'esito di una procedura selettiva che, tenuto conto di tutti gli elementi indicati dalla contrattazione collettiva, individui i soggetti destinatari del relativo incremento.

Gli Ermellini, pur confermando che la pianificazione delle progressioni economiche orizzontali è subordinata alla verifica della disponibilità di risorse sul fondo, sostengono che da questo non può conseguire che tutti i dipendenti possano progredire alla categoria economica superiore senza un percorso selettivo specificatamente individuato.

### **2. La progressione economica orizzontale: i principi e la contrattazione collettiva.**

La progressione economica orizzontale è uno strumento organizzativo cardine del processo di riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e persegue l'obiettivo del miglioramento e dell'efficienza dell'azione amministrativa e dei servizi<sup>2</sup>. La progressione si

---

<sup>1</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento la dott.ssa Claudia Caprodossi Università di Camerino

<sup>2</sup> Art. 1 Legge 7 agosto 1990, n. 241 recante principi generali dell'attività amministrativa.

configura quindi come un sistema premiante connesso alla valutazione dell'apporto individuale *passato* e *potenziale* del lavoratore con il vantaggio per il lavoratore meritevole di una carriera economica mediante incrementi di posizione retributiva, senza cambiamento di mansioni.

Le progressioni economiche, sia verticali che orizzontali, sono finalizzate alle valorizzazioni delle capacità professionali dei dipendenti con natura premiale e *scevro da automatismi*<sup>3</sup>. La selettività nelle procedure per l'ottenimento della progressione economica superiore realizza la finalità più volte ribadita del carattere meritocratico<sup>4</sup> dell'impiego all'interno della pubblica amministrazione.

Ripercorrendo brevemente gli sviluppi di tale principio in ottica applicativa ai contratti collettivi, è opportuno citare il *Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2006-2009*<sup>5</sup>. Si rileva infatti come in quella sede fosse emersa la necessità di ribadire l'opportunità di evitare progressioni di massa, per l'accesso a posizioni economiche più elevate, senza tener conto delle effettive esigenze di personale, inteso come patrimonio di professionalità, e di escludere, in sede di revisione delle dotazioni organiche, l'incremento indiscriminato delle posizioni più elevate a discapito di quelle inferiori, senza benefici reali in

---

<sup>3</sup> Così si legge nella Delibera Corte dei conti a sezioni riunite in sede di controllo n. 6, del 18 maggio 2018 (par. 2.5).

<sup>4</sup> Principi contenuti anche nell'abrogato art. 67 comma 9 D.Lgs. n. 112 /2008 nel quale ci si riferiva a criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, per dar luogo alle progressioni economiche.

<sup>5</sup> Cfr. Par. 7 "Politiche retributive e produttività collettiva e individuale. Principi meritocratici nell'erogazione delle componenti accessorie della retribuzione" dal Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2006-2009: *A seguito della privatizzazione del pubblico impiego, il nuovo regime retributivo è fra l'altro caratterizzato dall'abolizione di automatismi (l'art. 7, comma 5, del d.lgs. n.165 del 2001, in particolare, prevede che l'attribuzione del trattamento economico accessorio deve necessariamente corrispondere a prestazioni effettivamente rese) e dai meccanismi premiali di incentivazione della produttività (l'art. 45 del d.lgs. n.165 del 2001 stabilisce, tra l'altro, che una quota significativa dei trattamenti economici accessori è destinata ad incentivare la produttività, individuale e collettiva, nonché le prestazioni svolte in condizioni di rischio e disagio e le prestazioni supplementari effettivamente rese). In particolare, in tale prospettiva occorrerà rafforzare, anche in relazione alle specifiche risorse a ciò destinate, le politiche di incentivazione del personale mediante strumentazioni preposte a incentivare diligenza ed apporto partecipativo di ciascun dipendente attribuendo quote partecipative strettamente collegate alla predetta valutazione - eventualmente separando fra loro le componenti retributive del fondo per i trattamenti accessori destinate a finanziare le progressioni cd. orizzontali da quelle destinate alla retribuzione della produttività individuale e collettiva - le quali dovranno valorizzare il merito professionale ed il conseguimento di obiettivi di efficienza, evitando, ad ogni modo, la distribuzione di risorse "a pioggia". La selettività andrà garantita differenziando gli incentivi in funzione di fasce economiche di produttività, con contingentamento della quota percentuale superiore a ogni data soglia.*

*A tale riguardo, si ribadisce ulteriormente la necessità che la contrattazione collettiva individui criteri di tipo soggettivo e meritocratico che disincentivino la tendenza, emergente in sede integrativa, ad una distribuzione a volte eccessivamente indiscriminata delle risorse incentivanti; dall'altro si dovrà costituire e/o potenziare la creazione di centri di responsabilità e di valutazione sul reale conseguimento degli obiettivi cui è legata la distribuzione delle risorse stesse in modo che il giudizio del dirigente responsabile concorra a formare la valutazione stessa.*

*Le soluzioni contrattuali dovranno consentire di apprezzare l'apporto partecipativo del singolo dipendente e del gruppo (produttività individuale e collettiva), secondo strumentazioni che valorizzino l'equità organizzativa e procedurale (da intendersi la prima come senso collettivo dell'equità nella distribuzione dei vantaggi legati alla prestazione lavorativa, anche ai fini del sostegno della motivazione al lavoro, la seconda come insieme delle regole procedurali preposte alla decisione sulla distribuzione dei vantaggi). Ciò, quindi, postula, la costituzione di apparati trasparenti di verifica, misurazione e controllo, la predisposizione di criteri condivisi sulla base dei quali determinare gli standards di rendimento richiesti in relazione alle finalità enunciate dell'organizzazione nonché le modalità procedurali adeguate a sostanziare la partecipazione del valutato al processo valutativo (perché una distribuzione di vantaggi, per quanto in sé giusta, fatica ad essere percepita come giusta, se non sono percepite come giuste le regole procedurali seguite). In tale prospettiva, nell'ambito della procedura di valutazione occorrerà assicurare al soggetto valutato un adeguato contraddittorio (possibilità di esporre il proprio punto di vista, prima che la decisione valutativa venga adottata), con "scambio comunicativo" (avere una chiara spiegazione del senso della decisione valutativa) ed effettiva "influenza decisionale" (possibilità di attivare un'istanza di appello avverso la decisione valutativa).*

termini di efficienza e produttività. In tale ambito, il citato documento aveva richiesto alla contrattazione collettiva il rispetto dei principi costituzionali in materia di accesso alle posizioni giuridiche superiori ed in particolare l'eliminazione di ogni forma di automatismo contrattuale, prevedendo che le progressioni professionali si svolgessero per quote predeterminate del personale in modo da assicurare reale selettività e sulla base non solo dell'anzianità di servizio ma considerando soprattutto l'esperienza professionale, acclarata da adeguati titoli di servizio e culturali, secondo principi di effettiva meritocrazia. Tali obiettivi sono stati solo in parte attuati anche a causa del forte ritardo con cui si è conclusa la tornata contrattuale che ha, conseguentemente, privilegiato la parte economica rispetto alle previste modifiche della disciplina del rapporto di lavoro.

La materia è stata poi rivisitata dalla c.d. Riforma Brunetta, D. Lgs n. 150 del 2009<sup>6</sup>, che, nel ridisegnare la ripartizione di competenze tra legge e contratto collettivo, è intervenuta con decisione nella materia del reclutamento e della carriera dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, disponendo che tali norme costituiscono principi generali non derogabili in sede di contrattazione collettiva e destinati ad essere immediatamente recepiti negli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche.

Il decreto legislativo ha nello specifico disciplinato sia le progressioni economiche (art. 23), intese come passaggi all'interno di una medesima area senza mutamenti mansionali, sia le progressioni di carriera (art. 24)<sup>7</sup>, intese come passaggi tra differenti aree di inquadramento. Le progressioni economiche dovranno essere assegnate con la stessa logica della retribuzione di risultato e quindi secondo principi di selettività e sulla base di competenze culturali e professionali e dei risultati rilevati dal sistema di valutazione.

È l'art. 23<sup>8</sup> che ribadisce il principio di selettività ampiamente discusso in varie sedi, precisando che la progressione può essere riconosciuta ad una quota limitata di dipendenti in relazione agli esiti della valutazione effettuata nell'ambito del ciclo della performance.

Le conseguenze che sono discese dall'applicazione di questa *nuova* normativa sono riassumibili in tre aspetti: le progressioni orizzontali sono attribuite secondo quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e decentrati e nei limiti delle risorse disponibili<sup>9</sup>, sono

---

<sup>6</sup> Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Pubblicato nella Gazz. Uff. 31 ottobre 2009, n. 254, S.O.

<sup>7</sup> Le progressioni di carriera saranno possibili solo mediante concorsi pubblici aperti all'esterno nell'ambito dei quali solo il 50% dei posti potrà essere riservato al personale interno inquadrato nell'area inferiore, comunque in possesso del necessario titolo di studio.

<sup>8</sup> Art. 23 del D.Lgs. n. 150/2009 così come modificato dall' art. 15, comma 1, lett. a), D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74.

<sup>9</sup> I CCNL sono vincolati al rispetto dei principi di selettività.

attribuite ad una quota limitata di dipendenti e sono attribuite in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.

L'art. 62 del D.Lgs. n. 150/2009 ha introdotto, poi, il comma 1 bis all'art. 52<sup>10</sup> del D. Lgs n. 165/2001, per il quale per i dipendenti pubblici (con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati), sono previste progressioni all'interno dell'area di appartenenza 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. I differenziali retributivi sono riconosciuti pertanto in base a criteri meritocratici e non esclusivamente su elementi automatici quali l'anzianità di servizio da attribuire solo ad una percentuale limitata di lavoratori valutati come i migliori.

La contrattazione collettiva non ha fatto altro che applicare tali principi con identificazione dei criteri di valutazione e di selezione secondo un meccanismo da attivarsi con un contratto integrativo. Inoltre tali criteri diventano oggetto di controllo ai sensi dell'art. 40-bis<sup>11</sup> del D.Lgs. n. 165 del 2001 che conferma che i controlli in materia di contrattazione integrativa sono volti a verificare la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

---

<sup>10</sup> Art. 52 comma 1-bis del D. Lgs n. 165/2001 recante *Disciplina delle mansioni*: "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. La contrattazione collettiva assicura che nella determinazione dei criteri per l'attribuzione delle progressioni economiche sia adeguatamente valorizzato il possesso del titolo di dottore di ricerca nonché degli altri titoli di studio e di abilitazione professionale di cui all'articolo 35, comma 3-quater".

<sup>11</sup> Art. 40-bis comma 3 D. Lgs 165/2001: "Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, inviano entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica. Tali informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche. Le informazioni sono trasmesse alla Corte dei conti che, ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili le utilizza, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V, anche ai fini del referto sul costo del lavoro".

La Corte dei conti nella sua Relazione anno 2010 sul costo del lavoro pubblico<sup>12</sup> aveva descritto come il sistema di classificazione del personale si proponeva, da un lato, una nuova distribuzione dei profili, idonea ad assicurare la flessibilità e la coerenza delle risorse umane con le esigenze organizzative e, dall'altro, una valorizzazione del personale attraverso sistemi di incentivazione orientati ai risultati e al riconoscimento delle professionalità, della qualità delle prestazioni individuali e delle competenze acquisite attraverso la formazione e l'esperienza lavorativa. Il nuovo sistema di classificazione ha aperto al personale delle amministrazioni la possibilità di effettuare al loro interno progressioni retributive e di carriera nell'ambito delle aree di inquadramento (progressioni orizzontali) o tra aree diverse (progressioni verticali), demandando comunque alla contrattazione decentrata la determinazione del numero delle promozioni e i criteri di attuazione delle stesse. L'esperienza precedente ha evidenziato che le selezioni interne sono state improntate al prevalente criterio dell'anzianità di servizio; la formazione finalizzata allo sviluppo professionale si è spesso dimostrata insufficiente; le progressioni sono state decise essenzialmente sulla base delle disponibilità di bilancio e non in funzione delle reali necessità organizzative delle disposizioni transitorie e con i parametri adottati nelle disposizioni di contenimento successive al 2008.

Quanto ampiamente esposto dal punto di vista normativo, fornisce il quadro di come il criterio di selettività sia un principio generale inserito pertanto in quasi tutti i contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego. In riferimento al CCNL Università è sicuramente all'art. 79 comma 2 del CCNL relativo al personale del comparto Università del 16 ottobre 2008 che stabilisce come 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).

A completare il quadro della presente trattazione occorre ricordare come innumerevoli sono stati negli anni gli interventi di organi di controllo quali la Corte dei Conti, il MEF, la Ragioneria dello Stato, organi consultivi/interpretativi quali l'ARAN, organi di indirizzo quale il Dipartimento funzione pubblica. Tali organi hanno sempre espresso e ribadito come il principio della selettività sia principio fondante e che la disponibilità dei fondi rappresenta soltanto un limite esterno, una sorta di cornice all'interno della quale operare con selettività.

La pronuncia della Corte di Cassazione pertanto si inserisce in tale quadro normativo a conferma ed a supporto di quanto contenuto nelle norme di riferimento.

---

<sup>12</sup> Cfr. Cap. VI par. 6.5 Progressioni orizzontali e verticali.

Se pacifica sembra essere l'applicazione del principio di selettività ed il rispetto dello stesso da parte delle contrattazioni integrative, dubbia sembra essere l'espressione "*ad una quota limitata di dipendenti*" contenuta nel comma 2 del già citato articolo 23 del Decreto Brunetta. Il secondo comma dell'articolo in esame prevede che della progressione possono beneficiare una quota limitata di dipendenti. Sulla individuazione dei confini della quota limitata, cui destinare le progressioni, nel silenzio della norma vi sono due diverse impostazioni, quella della Ragioneria Generale dello Stato<sup>13</sup>, confermata dal Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>14</sup> e mai smentita dall'Aran, per cui è da intendersi come "non più del 50% degli aventi diritto in ciascun anno", e quella recente della Corte dei conti della Toscana che con la sentenza n. 288/2020, ha, invece, affermato che le progressioni economiche orizzontali si possono ritenere legittime se destinate a non più del 35% dei dipendenti. A questo punto sembra potersi affermare che l'ulteriore limite da tenere in considerazione nella definizione della selettività sia proprio quello di contenere la percentuale dei dipendenti che possono avvalersene al di sotto del 50%.

---

<sup>13</sup> Cfr. le istruzioni per la rilevazione del Conto Annuale 2018, allegate alla Circolare n. 15/2019 ([il conto annuale 2018 - La rilevazione prevista dal Titolo V del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 \(mef.gov.it\)](#)) ove è precisato che per quota limitata di dipendenti deve intendersi quella corrispondente a non oltre il 50% degli aventi diritto ad accedere alla procedura così come contenuto nella nota di spiegazione alla scheda SICI riferita alle PEO (p. 155).

<sup>14</sup> Nella nota della Funzione pubblica n. 44366/2019 viene affermato che "*la quota di personale interessato alla procedura selettiva deve essere limitata e quindi non maggioritaria (non superiore al 50%) della platea dei potenziali beneficiari*". Nello stesso senso anche la nota n. 30823 del 5 luglio 2019.