ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 24/03/2011

All'indirizzo http://www.diritto.it/docs/31375-pubblico-impiego-e-progressione-economica-orizzontale

Autore: sentenza

Pubblico impiego e progressione economica orizzontale

Area tematica		**Ambiente e sicurezza**
		Appalti e lavori pubblici
		Atti e procedimenti
		Attività economiche
		Bilancio e Contabilità
		Controlli
		Edilizia e Urbanistica
		Finanziamenti ed agevolazioni
		Fiscalità e previdenza
		Ordinamento istituzionale
	*	**Personale e organizzazione**
		Polizia locale
		Servizi
		Tributi locali
Data		
Titolo	**Pubblico impiego e progressione economica orizzontale**	
Abstract	Nel rapporto di pubblico impiego, attraverso l'istituto della progressione economica orizzontale si sono riconosciuti differenziali retributivi, a parità di mansioni, fondati sull'effettivo valore della prestazione in base a criteri meritocratici e non esclusivamente su elementi automatici, come l'anzianità di servizio, da attribuire solo a una percentuale limitata di lavoratori valutati come i migliori.	
Autore		
Testo	L'istituto della progressione economica orizzontale è uno degli strumenti organizzativi cardine del processo di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi. Esso si fonda essenzialmente sul sistema premiante connesso alla valutazione dell'apporto individuale passato e potenziale del lavoratore. L'effetto di tale progressione è di consentire, al lavoratore meritevole, una carriera economica mediante incrementi di posizione retributiva senza alcun mutamento delle mansioni. In altre parole, l'effetto voluto dall'ordinamento è di riconoscere differenziali retributivi, a parità di mansioni, fondati sull'effettivo valore della prestazione in base a criteri meritocratici e non esclusivamente su elementi automatici, come l'anzianità di servizio, da attribuire solo a una percentuale limitata di lavoratori valutati come migliori. La disciplina delle progressioni orizzontali per il personale degli enti locali, sin dalla sua introduzione nell'ordinamento, è contenuta interamente negli atti di contrattazione negoziale che hanno introdotto e sviluppato i principi, i sistemi e i criteri di valutazione e di selezione dei lavoratori meritevoli per l'attribuzione dei benefici economici premianti.	
Estremi	**N. 00510/2011 REG.PROV.COLL.**	

N. 00241/1998 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia
(Sezione Terza)
ha pronunciato la presente
SENTENZA
sul ricorso con il numero di registro generale 241 del 1998, proposto da ALIBRANDI Domenico, BOTTARI Salvatore, CARDILE Giacomo, COCCO Patrizia Antonella, CUCINOTTA Giovanni, D'ARRIGO Tommaso, DE LUCA Massimo, DE SALVO Domenico, FIORENTINO Massimo, FORESTIERI Francesco, GLIOZZO Salvatore, LEMBO Concettina, PISCETELLO Enza Maria, REPICI Giuseppe, RUFFO Renzo Raffaele e TRIMBOLO Leo, con domicilio eletto in Palermo, via Dante n. 25, presso lo studio dell' Avv. Marcello Zampardi, rappresentati e difesi dagli Avvocati Marcello Zampardi e Barbara Zampardi;
contro
- la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso ope legis dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici siti in Palermo, Via A. De Gasperi n. 81 è domiciliato per legge;
per l'annullamento
previa sospensione dell'efficacia,
- del decreto del Presidente della Regione Siciliana 7 agosto 1997, n. 34 *"Recepimento dell'accordo per la definizione della progressione economica orizzontale di cui agli artt. 14 e 15 del d.p.r. 20 gennaio 1995, n. 11*", pubblicato sulla GURS 6 settembre 1997, parte I;
- della deliberazione della Giunta regionale n. 316 del 22 luglio 1997 *"Legge regionale 19 giugno 1991, n. 38, art.5. Autorizzazione alla sottoscrizione dell'accordo per il rinnovo contrattuale concernente il personale dell'Amministrazione regionale anno 1997"*;
- della graduatoria definitiva pubblicata sul bollettino ufficiale n. 7 del 18 novembre 1997.

Visto il ricorso con ii relativi allegati;
Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria difensiva dell'Amministrazione regionale intimata;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore il Referendario Anna Pignataro;
Uditi, alla pubblica udienza del 25 febbraio 2011, l'Avv. M. Zampardi per i ricorrenti e l'Avvocato dello Stato R. Di Maggio per l'Amministrazione resistente;
Considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO
Con il ricorso in epigrafe, notificato il 16 gennaio 1998 e depositato il giorno 21 seguente, i ricorrenti, premettendo di essere dipendenti dell'Amministrazione regionale, ma con qualifiche e date di assunzione diverse, esclusi dalla progressione economica orizzontale (graduatoria definitiva pubblicata sul bollettino ufficiale n. 7 del 18 novembre 1997) deducono, sostanzialmente, l'illegittimità, sotto svariati profili di violazione di legge ed eccesso di potere, del decreto del Presidente della Regione 7 agosto 1997, n. 34, con il quale sono state recepite ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 10, della L.r. 19 giugno 1991 n. 38, le norme dell"accordo contrattuale decentrato per la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale, con particolare riguardo ai criteri stabiliti per l'attuazione della progressione economica orizzontale e delle procedure per l'attribuzione di posizioni economiche differenziate di cui, rispettivamente, agli articoli 14 e 15 del decreto del Presidente della Regione 20 gennaio 1995, n. 11.
I ricorrenti, pertanto, ne hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione in via cautelare dell'efficacia.
Si è costituita in giudizio l'Amministrazione regionale intimata, senza spiegare difese scritte.
All'udienza camerale del 10 febbraio 1998, la trattazione dell'istanza cautelare è stata, sull'accordo delle parti, rinviata al merito.
In vista dell'udienza l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria difensiva con la quale ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame.
Alla pubblica udienza del 25 febbraio 2011, su conforme richiesta delle parti, la causa è stata posta in decisione.
DIRITTO
1.Il ricorso è infondato.
1.1. Con il primo motivo i ricorrenti lamentano *"Illogicità manifesta disparità di trattamento, violazione del diritto di progressione economica orizzontale, violazione del principio di uguaglianza, difetto assoluto di motivazione in ordine alla realizzata disparità",* conseguenti al fatto che:
a) la percentuale degli aventi diritto alla progressione è stabilita paritariamente, per tutte le fasce funzionali, nel 69% dei dipendenti in servizio di ruolo in ciascuna fascia funzionale al 31 dicembre 1993;
b) tale progressione, sostanzialmente, è stata trasformata in un concorso per l'acquisizione di un beneficio da parte di alcuni con esclusione definitiva di altri, che verrebbero, pertanto, a godere di un trattamento economico inferiore rispetto ai beneficiari nonostante la parità di qualifica, mentre questi ultimi vedrebbero attribuirsi un trattamento superiore a quello degli esclusi dalla progressione ed appartenenti ad una qualifica superiore.
1.2. Con il secondo motivo lamentano *"Illogicità manifesta, disparità di trattamento tra le vari fasce, difetto di motivazione",* poiché la progressione economica in percentuale unica del 69% sarebbe più vantaggiosa – come numero dei beneficiari - per quelle fasce occupate al momento della progressione da un numero di lavoratori

	inferiore a quello in servizio al 31 dicembre 1993. 1.3. Con la terza censura deducono *"Illogicità e difetto di motivazione, stessi vizi di illegittimità accusati nei primi motivi di censura, perseguimento di un interesse diverso da quello pubblico specifico (trattamento progressivamente estensibile a tutti) con definitiva esclusione di altri",* con riguardo alla scelta di valutazione, al fine della progressione di che trattasi, anche del titolo di studio superiore e "estraneo" a quello richiesto per l'accesso dall'esterno – la laurea - alla qualifica di appartenenza ovvero l'abilitazione professione valutabile solo per i dirigenti superiori e non anche per i dirigenti. Lamentano, ancora, che il richiamo delle norme statali in materia di parità di punteggio evidenzierebbe lo snaturamento dell'istituto della progressione in procedura concorsuale i cui criteri di selezione prescinderebbero dalle reali e concrete capacità lavorative ed esperienza degli aspiranti al beneficio economico e non sarebbero stati determinanti *ex ante*. 1.4. Con l'ultimo motivo - "*contraddittorietà fra provvedimenti*" -, è dedotto il sovvertimento della stessa *ratio* dell'istituto della progressione economica orizzontale di cui agli articoli 14 e 15 del Decreto 20 gennaio 1995, n. 11 che, per effetto del provvedimento impugnato, sarebbe stato trasformato in un concorso per l'attribuzione di un beneficio a favore di pochi dipendenti. 1.5. Le censure mosse possono essere esaminate congiuntamente in ragione della loro comune matrice che va rinvenuta nell'interpretazione prospettata da parte ricorrente, ad avviso del Collegio infondata, dell'istituto della progressione economica orizzontale. In estrema sintesi, giova ricordare che l'istituto della progressione economica orizzontale è uno degli strumenti organizzativi cardine del processo di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi. Esso si fonda essenzialmente sul sistema premiante connesso alla valutazione dell'apporto individuale passato e potenziale del lavoratore. L'effetto di tale progressione è di consentire, al lavoratore meritevole, una carriera economica mediante incrementi di posizione retributiva senza alcun mutamento delle mansioni. In altre parole, l'effetto voluto dall'ordinamento è di riconoscere differenziali retributivi a parità di mansione ma fondati sull'effettivo valore della prestazione in base a criteri meritocratici e non esclusivamente su elementi automatici, come l'anzianità di servizio, da attribuire solo a una percentuale limitata di lavoratori valutati come migliori. La disciplina delle progressioni orizzontali per il personale degli enti locali, sin dalla sua introduzione nell'ordinamento, è contenuta interamente negli atti di contrattazione negoziale che hanno introdotto e sviluppato i principi, i sistemi e i criteri di valutazione e di selezione dei lavoratori meritevoli per l'attribuzione dei benefici economici premianti. Ciò posto, si osserva che, per i dipendenti dell'Amministrazione regionale siciliana, l'istituto della P.E.O. è stato introdotto dagli articoli 14 e 15 del D.P.Reg. 20.1.95, n.11: "*Disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'amministrazione regionale per il triennio 94/96. Recepimento dell'accordo sottoscritto il 30.6.1994 ed il 28.12.94".* Dal tenore letterale delle norme sopra calendate, di cui i ricorrenti asseriscono la violazione sotto i profili sopra riportati, si evince che detto istituto consiste nell'attribuzione di una posizione economica differenziata ad una percentuale limitata del personale appartenente alle varie fasce funzionali. Nessun altro requisito è richiesto per detta attribuzione oltre quello del possesso di un'anzianità di effettivo servizio di ruolo di almeno tre anni poiché, per la determinazione delle percentuali e dei criteri di valutazione, la norma rinvia alla contrattazione collettiva. E', dunque, riconosciuta l'ampia discrezionalità della contrattazione collettiva nell'individuazione dei criteri sulla cui base procedere al riconoscimento del beneficio. Il percorso avviato dal D.P.R. n. 11/1995 è quindi completato con il D.P.Reg. 7 agosto 1997, n. 34 di *"Recepimento dell'accordo per la definizione della progressione economica orizzontale di cui agli artt. 14 e 15 del D.P. Reg. 20 gennaio 1995, n. 11"*;il cui art. 5 ha fissato i criteri per la compilazione della graduatoria di progressione. Conformemente alla *ratio* sopra illustrata, la giurisprudenza chiamata a pronunciarsi in materia, che il Collegio condivide, ha spiegato che il beneficio economico conseguente alla progressione orizzontale è stato previsto per una percentuale del personale destinatario degli accordi contrattuali recepiti, in possesso dei requisiti ivi determinati, e attraverso una procedura concorsuale, così come avviene per l'accesso iniziale alle pubbliche amministrazioni mediante pubblico concorso, senza che sia possibile riscontrare per ciò solo alcuna violazione di legge e/o di regolamento o alcun eccesso di potere (C.G.A., sez. consultiva, pareri n. 499/99 del 6 febbraio 2001; n.787/99 del 13 novembre 2001; n. 579/99 del 29 gennaio 2002). Ne consegue l'infondatezza delle censure mosse nelle parti in cui si deduce l'illegittimità degli atti impugnati per l'asserito snaturamento dell'istituto della progressione economica in procedura concorsuale ovvero di una selezione *ad excludendum*, nonché laddove si suppone un'illegittima disparità di trattamento economico tra lavoratori in possesso della medesima qualifica ovvero tra quelli beneficiati appartenenti a qualifica inferiore rispetto a quelli non beneficiati di qualifica superiore. Altrettanto privo di base è l'argomento secondo cui la determinazione di una percentuale di accesso alla progressione pari al 69% per tutte le fasce funzionali si risolverebbe in una disparità di trattamento secondo il numero di lavoratori in esse effettivamente presenti al 1996 rispetto alla data del 31 dicembre 1993. Invero, l'individuazione di un'unica percentuale correlata a un unico momento d'individuazione della consistenza numerica di ogni fascia (31 dicembre 1993) pare meccanismo equo, sganciato necessariamente dalle successive modificazioni numeriche delle fasce. Non sussiste, infine, l'addotto vizio derivante dalla scelta, quale criterio valutativo al fine della progressione di che trattasi, anche del titolo di studio superiore e "estraneo" a quello richiesto per l'accesso dall'esterno – la laurea - alla qualifica di appartenenza ovvero l'abilitazione alla professione valutabile solo per i dirigenti superiori e non anche per i dirigenti. Tale censura, infatti, oltre ad apparire genericamente dedotta - donde si potrebbe anche dubitare della legittimazione attiva e dell'interesse al ricorso in capo a taluni dei ricorrenti -, non pare tenere conto del fatto che la valutazione di un titolo di studio, quale la laurea, è fattispecie normalmente inserita nei sistemi di premianti e/o di selezione e, soprattutto, che esso, nel caso di specie, è solo uno degli elementi di valutazione, il cui punteggio va

	ponderato con gli altri; a esso, peraltro, sono ragionevolmente attribuiti 10 punti, mentre al titolo di studio specifico richiesto per l'accesso dall'esterno alla qualifica rivestita per i livelli compresi tra il VI ed il VII, sono attribuiti 20 punti e per i livelli VII e VIII (dirigenti tecnici e amministrativi) 30 punti , dunque, punteggi decisamente superiori (cfr. art. 5 , D.P.Reg. 7 agosto 1997, n. 34). Per quel che riguarda la mancata inserzione del titolo dell'abitazione professionale tra i titoli valutabili a favore soltanto dei dirigenti superiori e non dei dirigenti, a parte l'asserita e non dimostrata identità di funzioni tra le due qualifiche, si rileva che solo il ricorrente Gliozzo Salvatore afferma di essere dirigente e che, però, non risulta dimostrato che tale omessa valutazione del titolo ne avrebbe determinato l'esclusione dalla progressione economica, con evidente carenza d'interesse, sotto tale profilo specifico, all'impugnazione. In conclusione, per le suesposte considerazioni, il ricorso è infondato e va respinto. 2. Considerata la materia trattata la spese di giudizio vanno eccezionalmente compensate. P.Q.M. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), respinge il ricorso, come in epigrafe proposto. Spese compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2011 con l'intervento dei magistrati: Calogero Adamo, Presidente Federica Cabrini, Consigliere Anna Pignataro, Referendario, Estensore **L'ESTENSORE** **IL PRESIDENTE** DEPOSITATA IN SEGRETERIA Il 18/03/2011 IL SEGRETARIO (Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)