



Posizione Uil Ricerca Università Afam in merito alla sopravvivenza del sistema delle progressioni economiche orizzontali nella vacanza contrattuale.

Alcune amministrazioni, in violazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, stanno ponendo in essere comportamenti lesivi degli interessi e dei diritti dei lavoratori.

Infatti, stanno sostenendo una erronea ed infondata interpretazione dell'art. 9 del D.L. 78/2010, convertito con la L. 122/2010, secondo il quale non sarebbe possibile avviare nuove progressioni economiche orizzontali (PEO) successivamente al 31 dicembre 2010. Conseguentemente, le stesse amministrazioni stanno anticipando la scadenza del computo dell'anzianità degli aventi diritto a una data generalmente ricompresa nel mese di dicembre, in contrasto con quanto stabilito dal CCNL che fissa tale data al 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Tale comportamento determina una violazione giurisdizionalmente censurabile perché ha come conseguenza l'inevitabile perdita di opportunità dei dipendenti che avrebbero maturato il diritto in base alla data stabilita dal CCNL.

Su tale situazione la UIL Ricerca Università Afam esprime la propria posizione.

Preliminarmente, si rileva che la progressione economica orizzontale (PEO) è un istituto definito dal CCNL Comparto Università che prevede l'attribuzione di un incremento economico ai dipendenti tradotto in una progressione all'interno della stessa categoria a valere sul fondo del salario accessorio ed a seguito dell'espletamento delle procedure previste dallo stesso CCNL.

Tale fattispecie è disciplinata dagli artt. 87 e 88 del CCNL Comparto Università per il quadriennio normativo 2006-2009 e il biennio economico 2006-2007, i quali recitano testualmente:

- “Art. 87 – fondo per le progressioni economiche e per la produttività collettiva e individuale (Art.67 CCNL 9.8.200, art. 4 CCNL 13.05.03, art. 41 CCNL 27.01.2005, art. 5 e art. 10, lett. E, CCNL 28.03.06)

1. Presso ciascuna Amministrazione continuano ad essere destinate alla attuazione delle progressioni economiche orizzontali nel nuovo sistema di classificazione del personale, nonché a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, le risorse già definite in applicazioni delle seguenti disposizioni:

a) le risorse di cui all'art. 67 del CCNL 9/8/2000;

b) le ulteriori risorse di cui all'art. 4 del CCNL 13/5/2003, all'art. 41, comma 1 del CCNL 27/1/2005 e all'art. 5, comma 1 del CCNL 28/3/2006, con le decorrenze ivi previste;

c) a decorrere dal 1 ottobre 2007, di un importo pari allo 0,5% del monte salari dell'anno 2005, ripartito in proporzione alla rispettiva consistenza complessiva dei fondi per il trattamento accessorio previsti dal presente articolo e dall'art. 90.

d) gli importi derivanti dai risparmi sulla retribuzione individuale di anzianità (comprese le eventuali maggiorazioni e la quota di tredicesima mensilità) in godimento del personale comunque cessato dal servizio, a decorrere dall'1.1.2002. Per l'anno in cui avviene la cessazione dal servizio è accantonato, per ciascun dipendente cessato, un importo pari alle mensilità residue della RIA in godimento, computandosi a tal fine, oltre ai ratei di tredicesima mensilità, le frazioni di mese superiori a quindici giorni. L'importo accantonato confluisce, in via permanente, nel Fondo con decorrenza dall'anno successivo alla cessazione dal servizio in misura intera e vi rimane assegnato in ragione di anno;



e) il differenziale tra le posizioni economiche rivestite e il valore iniziale della categoria di coloro che cessano definitivamente dal servizio o nel caso di passaggio di categoria.

2. In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, le amministrazioni, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio.

• ART. 88 – utilizzo del fondo per le progressioni economiche e per la produttività (Art.68 CCNL 9.8.2000 e art.16 CCNL 27.01.05)

1. Le risorse di cui al precedente articolo sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali.

2. In relazione alle finalità di cui al comma 1, le risorse di cui al precedente articolo sono utilizzate per:

a) corrispondere gli incrementi retributivi collegati alla progressione economica all'interno delle categorie secondo la disciplina degli articoli 79 e 82 del presente CCNL. Le risorse destinate dal CCNL alla finalità di cui alla presente lettera sono incrementabili - a seguito di contrattazione integrativa da concludersi entro 60 giorni, prorogabili di ulteriori 30 giorni - a valere sulle risorse destinate alle finalità di cui alla lettera d) del presente comma. **Restano comunque destinate per le finalità di cui alla presente lettera, le risorse previste dall'art.87, comma 1, lett. d) ed e);**



- b) corrispondere l'indennità di responsabilità per il personale delle categorie B, C e D secondo la disciplina dell'art. 91 del presente CCNL. Sono utilizzate per tale finalità le risorse destinate agli istituti di cui all'art. 42, comma 2, lettera d), del CCNL del 21.5.1996, con riferimento all'anno 1999;*
- c) corrispondere compensi per la remunerazione di compiti che comportano oneri, rischi, o disagi particolarmente rilevanti nonché la reperibilità collegata alla particolare natura dei servizi che richiedono interventi di urgenza;*
- d) erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi;*
- e) incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale;*
- f) indennità mensile.*
3. *L'indennità mensile di cui alla lettera f), istituita ai sensi dell'art.41, comma 4, del CCNL 27.01.05, rivalutata con le risorse previste dall'art.5, comma 2, del CCNL 28.03.06, è ulteriormente incrementata con una quota parte delle risorse definite all'art.87, comma 1, lett. c) del presente CCNL pari allo 0,2% del monte salari 2005. In sede di contrattazione integrativa saranno definiti i criteri e i valori di riparto.*
4. *Al termine dell'esercizio finanziario, le somme destinate ai passaggi a posizioni retributive superiori nell'ambito della stessa categoria, rapportate su base annua, vengono trasferite permanentemente dal fondo nei competenti capitoli di bilancio delle singole Amministrazioni, fatto salvo quanto previsto dall'art.87, comma 1, lett. e).*
5. *Le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo, fatta salva la specifica finalizzazione già definita”.*



Sull'istituto delle progressioni economiche è intervenuto dapprima il D.lgs. 150/2009 (c.d. decreto Brunetta), che lo prevede espressamente all'art. 23.

Tale norma non ha intaccato il sistema previgente in quanto la progressione economica era già soggetta a bando di concorso interno e alla valutazione di determinati requisiti definiti dal CCNL.

Al D.lgs. 150/09 è poi subentrato in termini temporali il D.L. 78/2010 convertito con la legge L. 122/2010 (c.d. "manovra d'estate") che all'art. 9 comma 1, prevede:

- *“1. Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il **trattamento ordinariamente spettante** per l'anno 2010, **al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva**, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14.”*

Questa norma non sembra escludere la possibilità di applicare l'istituto delle progressioni economiche successivamente al 31 dicembre 2010.

In primo luogo si evidenzia che le progressioni economiche non vanno in alcun caso confuse con le “progressioni di carriera comunque denominate”. A tal fine si rammenta che le progressioni di carriera sono definite in altro articolo del D.lgs.



150/09 (art. 24). Inoltre, la dizione “comunque denominate” non investe le PEO ma riguarda, chiaramente, i diversi modi di definire le progressioni di carriera nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro dei vari Comparti del Pubblico Impiego (nel CCNL Università sono le Categorie). Va ribadito che le PEO non hanno alcuna delle caratteristiche delle progressione di carriera in quanto:

- a) vengono acquisite all’interno della stessa categoria e non comportano modifiche di mansioni;
- b) sono attribuite per selezioni riservate al personale interno;
- c) sono finanziate dal fondo destinato alla remunerazione del salario accessorio dei dipendenti, quindi senza aggravio per il bilancio.

Pertanto, la PEO, così come anche definita dal c.d. decreto Brunetta, non costituisce una progressione di carriera, per la quale invece la L. 122/2010 prevede che l’acquisizione di una qualifica, categoria, area ecc. “superiore”, successivamente al 31 dicembre 2010, sia riconosciuta solo ai fini giuridici rinviando gli effetti economici al 2014 (c. 21, art. 9, D.L. 78/2010 convertito con L. 122/10).

In secondo luogo si ritiene che il contenuto del c. 1 dell’art. 9 del art. 9, D.L. 78/2010 convertito con L. 122/10, laddove la norma afferma che “*Per gli anni 2011, 2012 e 2013 - omissis - il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio - omissis - non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l’anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva - omissis*” - non sia in contrasto con la possibilità di prevedere nuove PEO successivamente al 31 dicembre 2010 .

A supporto di questa tesi occorre preliminarmente esaminare cosa il legislatore abbia inteso con “trattamento ordinariamente spettante”. Infatti, a tale fattispecie può essere data una connotazione di tipo “*normativo*”, ovvero di tipo puramente “*economico*”.



Nel primo caso, a partire dal 1° gennaio 2011 e sino al 2013, il trattamento economico complessivo del singolo dipendente non potrebbe superare il trattamento economico spettante nel 2010 a seguito della applicazione della normativa prevista dai CCNL e dagli ordinamenti. Sotto il profilo normativo, quindi, il trattamento economico può variare negli anni successivi al 2010, ma solo a seguito di applicazione di norme del CCNL o degli ordinamenti vigenti alla data del 31 gennaio 2010.

Se questa fosse l'interpretazione, il trattamento economico fondamentale e accessorio continuerebbe ad essere erogato sulla base della normativa vigente nell'anno 2010 e coerentemente con questa interpretazione la dizione “...*al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva...*” assumerebbe il significato di eventi derivanti da provvedimento extra ordinem. E' evidente quindi che l'applicazione delle PEO in quanto già prevista dal vigente CCNL può avvenire anche negli anni successivi al 2010.

Nel secondo caso, sotto il profilo puramente economico, il trattamento economico complessivo dovrebbe essere inteso come il totale delle somme corrisposte al 31 dicembre 2010. La somma così corrisposta rappresenterebbe il *quantum* non superabile nel triennio 2011 - 2013.

Questa interpretazione ha, quale ovvia conseguenza, che ogni indennità (comprese quelle di risultato per i dirigenti e per gli EP, premi e quant'altro) seppur percepita dal singolo dipendente nell'anno 2010, ma non classificabile quale “*trattamento ordinariamente spettante*” (poiché erogata o in base ad un giudizio di merito che ne determina sia l'*an* che il *quantum*, o in base all'effettivo svolgimento di una determinata prestazione) non potrebbe essere erogata nel 2011 a meno che non rientri



in una delle voci definite dal più volte citato c. 1, dell'art. 9, al netto delle quali è determinato il trattamento economico complessivo per gli anni 2011/2013.

La legge consente di **superare** il tetto del trattamento ordinariamente spettante solo se gli emolumenti da erogare rientrano (**“al netto degli effetti derivanti”**) nei casi di seguito riportati:

- a) **eventi straordinari della dinamica retributiva**, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati;
- b) *conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate*;
- c) *maternità*;
- d) *malattia*;
- e) *missioni svolte all'estero*;
- f) *effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo (è fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203) e dall'articolo 8, comma 14 (riferimento al comparto della scuola).*

E' evidente che l'unica possibilità per poter continuare ad erogare il salario accessorio che non rientra in quello **“ordinariamente spettante”** è che la fattispecie **“eventi straordinari della dinamica retributiva”** assuma il significato di emolumenti erogati in forza della normativa contrattuale non in via ordinaria, ma a seguito di selezione e/o verifica della effettività dello svolgimento di una determinata prestazione.

Anche in questo caso, le PEO possono essere attivate successivamente al 31 dicembre 2010, poiché previste dall'attuale normativa contrattuale e finanziate dal fondo del salario accessorio.



Non vale la considerazione che l'acquisizione da parte del singolo degli emolumenti derivanti da una progressione economica farebbe superare il "trattamento ordinariamente spettante".

Come più volte ricordato, il c. 1 dell'art. 9 ammette il superamento del trattamento economico determinato per l'anno 2010, laddove in particolare si afferma "... al netto degli ...". A ciò si aggiunge che la erogazione di emolumenti a seguito di "eventi straordinari della dinamica retributiva" può avere effetti duraturi nel tempo: il carattere di *straordinario* attiene alla natura dell'*evento* della dinamica retributiva e non già agli *effetti* che ne sono conseguenti, i quali, invece, possono avere carattere permanente.

Va infine sottolineato che l'attivazione delle PEO, anche successivamente al 31 dicembre 2010, è perfettamente coerente con del D.L. 78/10 convertito con la L. 122/10 finalizzato al contenimento della spesa delle Pubbliche Amministrazioni. In particolare il D.L. 78/10 prevede che la spesa per il personale non possa superare nel triennio 2011/2013 quella realizzata nel 2010. Ebbene, le PEO, proprio perché finanziate con i fondi destinati alla erogazione del salario accessorio, non determinano incrementi di spesa per il personale.

Per tutto quanto sopra esposto, questa Organizzazione Sindacale ritiene che, alla luce delle nuove norme, le progressioni orizzontali siano a tutt'oggi conseguibili ed attribuibili, e che la loro acquisizione possa e debba comportare il conseguente incremento della retribuzione, senza che ciò violi alcuna delle norme vigenti.

Roma, 29 dicembre 2010

UILPA Ricerca Università Afam
(Alberto Civica)

Alla stesura del presente del documento ha collaborato con la Segreteria Nazionale della UILPA Ricerca Università Afam, l'avv. Jessica Amicucci del Foro di Ancona.

