

GIUNTA REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA

**Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma 17 e 18 giugno 2010**

LE PROGRESSIONI ORIZZONTALI

A cura di: Federica Paolozzi

LE PROGRESSIONI ORIZZONTALI

Il tema a me assegnato è quello sulle progressioni orizzontali. Ho ritenuto, previo accordi con la segreteria dell'Oli, di estendere l'esame in generale agli altri istituti premianti previsti dal decreto Brunetta, alcuni dei quali introdotti ex novo..

Al merito e ai premi è dedicato l'intero Tit. III del Decreto, a dimostrazione dell'importanza riconosciuta ai premi, quali strumenti della valorizzazione del merito. .

I principi del nuovo sistema premiante sono la Selettività e la Concorsualità. Sono questi i due principi che permeano l'erogazione dei premi e degli incentivi, considerate le leve per indurre i lavoratori pubblici a produrre di più, a migliorare le proprie prestazioni. In ultima analisi sono questi gli strumenti per contrastare il lassismo tipico, secondo il legislatore statale, del pubblico impiego.

I due principi unitamente al cd. criterio di "differenziazione" - parola-chiave del nuovo sistema di valutazione - nella valutazione dirigenziale dei propri collaboratori dovrebbe realizzare un sistema meritocratico.

Questo è ciò che è prescritto dagli articoli 18 (Criteri e modalità per la valorizzazione del merito e incentivazione della performance) e 19(Criteri per la differenziazione delle valutazioni) del decreto.

L'art. 18 contiene dei principi generali dell'ordinamento a cui le Regioni si adeguano.

Essi sono: utilizzo di sistemi premianti selettivi; attribuzione selettiva ai dipendenti che conseguono le migliori performance di incentivi sia economici che di carriera; divieto di distribuzione in maniera indifferenziata o automatica di incentivi e premi. Il **principio dell'utilizzo di logiche meritocratiche**, cioè che i premi collegati alla performance possono essere erogati solo previa attestazione dei risultati raggiunti da parte dei sistemi di misurazione e valutazione dell'ente (comma 2) era già previsto dall'art. 37 del CCNL 22 gennaio 2004 (la novità dunque è che ora è contenuto in una norma di legge).

L'art. 19 prevede che tutto il personale, dirigenziale e non, sia collocato nelle **tre fasce di merito** (25%-50%; 50%-50%; 25%-0%), con possibilità di deroga del più-meno 5%. Come noto, l'art. 19 non si applica direttamente alle Regioni: **l'art. 31, comma 2, prevede che le Regioni devono individuare almeno tre fasce di merito e che alla fascia più alta sia attribuita la quota prevalente delle risorse** destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale. I dati relativi a detta attribuzione devono essere trasmessi dalle Regioni e dagli enti locali alla Conferenza Unificata.

La collocazione in una delle tre fasce è determinata dalla valutazione del dirigente.

Vedremo tra poco come la valutazione del dirigente e la conseguente collocazione del dipendente in una di queste fasce non solo incidono sul trattamento economico accessorio ma incidono soprattutto sulla possibilità di accedere in generale ai premi e di accedere in maniera quasi automatica, in particolare, a due premi, le progressioni economiche e di carriera. Il rischio è che possano verificarsi situazione di forte iniquità, legate sia alle differenze tra le strutture (essendo la comparazione elemento quasi connaturato ed ineliminabile nei processi di valutazione) sia alle capacità valutative e all'imparzialità del dirigente valutatore.

Le tipologie di premio sono elencate **all'art. 20**. Hanno natura di:

di incentivo economico (il bonus annuale delle eccellenze e il premio annuale per l'innovazione),

di sviluppo di carriera (le progressioni economiche e le progressioni di carriera ma le prime hanno anche una componente di incentivo economico)
carattere misto (attribuzione di incarichi e responsabilità),
di mero sviluppo delle competenze (accesso a percorsi di alta formazione).

Come vengono utilizzati dalle Regioni? E' l'art. 31, comma 3 che distingue tra quelli che vanno adattati e quelli che si applicano tout court (con alcune precisazioni e distinzioni che vedremo).

Il **bonus annuale delle eccellenze** e il **premio annuale per l'innovazione** vanno adattati alle specificità degli ordinamenti regionali, tenendo presente che i singoli articoli che li disciplinano (artt. 21 e 22) non vengono richiamati neanche come principi. Entrambi i premi sono a cadenza annuale; sono di pari importo nel senso che l'entità dell'uno è previsto nella stessa misura per l'altro (l'importo è fissato dalla contrattazione collettiva nazionale a valere però sulle risorse della contrattazione decentrata); non possono essere attribuiti alla stessa persona. Il bonus annuale è assegnato al dipendente (al 5% dei dipendenti collocati nella fascia alta), il secondo al dipendente in quanto ha partecipato ad un progetto premiato. E' prevista un'incompatibilità: il bonus delle eccellenze è incompatibile con il premio annuale e con i percorsi di alta formazione e di crescita professionale. In altre parole, si costringono i meritevoli tra scegliere tra un bonus in denaro e l'accesso a percorsi di alta formazione. La scadenza prevista per l'assegnazione è il 30 aprile "al termine del processo di valutazione delle performance". Il premio per l'innovazione è riservato ad un solo progetto innovativo nell'anno. Vigendo per le regioni il solo obbligo di utilizzarli, i margini di un'autonoma disciplina potrebbero riguardare la percentuale, le incompatibilità, i termini per le assegnazioni.

Le progressioni, sia orizzontali che verticali, l'attribuzione di incarichi e responsabilità (art. 25) e **l'accesso a percorsi di alta formazione** (art. 26) sono utilizzati dalle Regioni, laddove il "sono" deve intendersi "devono".. E' inoltre detto "*oltre a quanto autonomamente stabilito*": significa che le Regioni, oltre a questi strumenti, possono prevederne di ulteriori per premiare il merito e la professionalità.

Per quanto riguarda **l'attribuzione di incarichi e responsabilità** (art. 25) e **l'accesso a percorsi di alta formazione** (art. 26) gli scarni articoli ad essi dedicati contengono principi – peraltro già noti - valevoli anche per le amministrazioni regionali. L'accesso ai percorsi di alta formazione assurge ad istituto premiante, quasi un privilegio da concedere ai più meritevoli. La norma sembra doversi interpretare nel senso che sia un premio la sola formazione di eccellenza, cioè la formazione in primarie istituzioni educative nazionali ed internazionali. E' chiaro però che anche accedendo a siffatta interpretazione ed applicazione, più risorse vengono spese per la formazione di eccellenza di pochi, meno ne rimangono per la formazioni ordinaria di tutti.

LE PROGRESSIONI

Con riguardo alle progressioni, sia economiche che di carriera, esse rappresentano delle forme stabili di incentivi, a differenza degli altri che invece sono variabili. Sono state introdotte nel 1999 (si chiamavano "progressioni orizzontali" e "progressioni verticali") a seguito del reinquadramento, con accordo del 31.3.1999, di tutto il personale nella categorie in luogo delle qualifiche funzionali.

La **progressione economica** è lo sviluppo di posizione economica all'interno della categoria, senza che questo comporti mutamento di mansioni o di ruolo. L'istituto è basato sul riconoscimento della qualità della prestazione resa, della capacità e della professionalità maturata dal lavoratore, verificate e certificate da un valido ed oggettivo sistema di valutazione delle prestazioni

La progressione orizzontale, come finora disciplinata dai contratti di comparto, apprezzava (almeno nelle previsioni del Comparto Regioni-Autonomie locali) i risultati ottenuti, le prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, l'impegno e la qualità delle prestazioni individuali. Peraltro più erano alti i livelli meno rilevava l'esperienza acquisita e più veniva apprezzato il merito professionale (grado di coinvolgimento, iniziativa personale, capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi, flessibilità ecc).

La nuova disciplina è ora di fonte sia legale che contrattuale

Le nuove disposizioni normative sono i **commi 1 e 2 dell'art. 23 del d.lgs.n.150 del 2009 e il comma 1-bis dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001.**

I primi due commi dell'art. 23 rappresentano i principi a cui le Regioni devono adeguarsi (**comma 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, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili."*; **comma 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."*). **Il comma 3 non si applica:** *"La collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche". Si applica però il comma 1-bis dell'art. 52 che dispone "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 **progressione di carriera** è il passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente superiore rispetto a quella di provenienza. La disciplina delle progressioni cd. verticali è stata finora di natura contrattuale ed è stata caratterizzata da un regime di particolare riguardo per il personale interno. (si prescindeva dal titolo di studio richiesto per l'accesso alla categoria e le procedure sono state almeno fino ad un certo periodo quasi interamente riservate)

A lungo la dottrina ha dibattuto sulla natura delle progressioni verticali, tra chi sosteneva che fossero vicende modificative di rapporti di lavoro già in atto e chi invece riteneva che fossero assunzioni ex novo e in quanto tali soggette alle regole dei concorsi. Anche la giurisprudenza è stata a lungo oscillante; contrasto di opinioni tra la Corte Costituzionale e

la Corte di Cassazione; quest'ultima, infatti, facendo propria l'opinione di gran parte della giurisprudenza di merito, nel valutare il problema inerente la giurisdizione sulle procedure selettive in questione, qualificava queste ultime come atti paritetici; la Corte Costituzionale (Corte Cost., sent. n. 274 del 2003) ha costantemente affermato che le procedure selettive per la progressione sono procedure di accesso al pubblico impiego strumentali alla costituzione di un nuovo rapporto di lavoro. Una delle conseguenze di tale impostazione era quella di considerare la materia oggetto non di contrattazione bensì di previsione normativa (in quanto rientrante nel concetto di assunzione) e l'altra di non consentire che tutti i posti messi a concorso potessero essere riservati al personale interno da riqualificare.

Questi **principi giurisprudenziali sono stati recepiti** dalla nuova disciplina delle progressioni di carriera che infatti è ora contenuta **nei commi 1 e 2 dell'art. 24 del d.lgs.n.150 del 2009 e nel comma 1-bis dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001**.

I commi 1 e 2 affermano i principi della selettività e della concorsualità. Anche in questo caso, come per le progressioni economiche, **il comma 3 non si applica**. Si applica però il comma 1-bis dell'art. 52 che per le progressioni di carriera afferma: *".... 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"*. Quindi ora 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.

Quindi per entrambe le tipologie di progressioni, la non applicazione dei commi 3 degli artt. 23 e 24 alle Regioni in realtà è quindi sostanzialmente ma non completamente recuperata nel comma 1-bis dell'art. 52 (**"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."**). Dalla lettura del comma 3 dell'art. 23 (*"La collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche"*) e del comma 3 dell'art.24 (*"La collocazione nella fascia di merito alta, di cui all'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini della progressione di carriera."*) Emergono alcune differenze rispetto a quanto invece disposto nel comma 1-bis dell'art. 52 del d.lgs. n. 165. La valutazione positiva coincide con la collocazione nella fascia apicale (come è previsto per i dipendenti delle amministrazioni statale) oppure - come è più probabile - è sufficiente la collocazione nella fascia intermedia (a cui corrisponde comunque una valutazione positiva visto che alla stessa sono destinate l'altro 50% delle risorse)? Nelle progressioni dei dipendenti non statali non sono inoltre richiesti tre anni consecutivi ma almeno tre anni. Si parla infine ora di titolo prioritario ora di titolo rilevante; questa differenza pare debba considerarsi più una disattenzione che una scelta meditata.

Un esame a parte va riservato al **comma 1-ter dell'art. 52** (anch'esso principio generale dell'ordinamento al quale le Regioni devono adeguarsi) che dispone *“Per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali è definita una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico sulla base di un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.”*. La previsione non sembra che disciplini le progressioni, né economiche né di carriera, bensì introduca una nuova modalità di accesso al pubblico impiego, riservando una riserva concorsuale agli esterni che vogliano accedere direttamente alle posizioni apicali (B7, C5 e D6) delle categorie.

Termini per l'adeguamento

Essendo, dunque, la nuova disciplina delle progressioni sia di natura contrattuale che legale, il decreto impone un duplice adeguamento, normativo e contrattuale.

I termini per l'adeguamento della normativa sono fissati dal comma 4 dell'art. 31 che prevede che entro il 31 dicembre 2010 le amministrazioni dovranno disciplinare, nei propri ordinamenti, le progressioni economiche, le progressioni di carriera, l'attribuzioni di incarichi e responsabilità, l'accesso ai percorsi di alta formazione e di crescita professionale ed il premio di efficienza. Nessun termine è invece previsto per l'adeguamento del bonus delle eccellenze e del premio annuale per l'innovazione.

Questione a parte è quella della decorrenza delle progressioni di carriera perché da un lato l'art. 31 fissa il termine della decorrenza della nuova disciplina dal 1 gennaio 2001, dall'altra l'art. 24 fissa il termine al 1 gennaio 2010. L'antinomia è stata risolta dalla Corte dei Conti con del. n. 10 del 31 marzo 2010 che ha stabilito che il termine del 1 gennaio 2011 è il termine per l'adeguamento da parte dell'ente, mentre la disciplina, che peraltro traduce dei principi affermato dalla giurisprudenza costituzionale, decorre dal 1 gennaio 2010.

Per quanto riguarda l'adeguamento dei contratti, l'art. 29 stabilisce che le disposizioni del Titolo II hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Un primo bilancio

Difficile valutare le effettive ripercussioni del nuovo sistema e, soprattutto le effettive possibilità di una sua applicabilità. L'art. 17, comma 2 dice che :”Dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.” Dalle simulazioni proposte da qualche commentatore si è calcolato che quanto si potrà ripartire sarà di poco conto e certamente non sufficiente a motivare chi non ha già personalmente sviluppato un senso di responsabilità e di attaccamento al proprio lavoro.

Il sistema meritocratico funziona se si traduce in una differenziazione significativa tra le retribuzioni di chi è valutato eccellente e di chi è valutato fannullone.

Si consideri inoltre l'effetto della manovra estiva, il DL n. 78 (in corso di conversione) che, prevedendo il blocco dei rinnovi contrattuali, il congelamento del trattamento anche accessorio e l'inefficacia ai fini economici delle progressioni economiche, sembra minarne perfino i presupposti.