

STUDIO LEGALE TORCICOLLO
00195 Roma (RM) – Circonvallazione Clodia, 5
Tel. 06/37.51.99.32 – Cell. 338/22.87.651
Fax 06/87.77.77.77
Peo: avvocato@giuseppepiotorcicollo.it
Pec: giuseppepiotorcicollo@ordineavvocatiroma.org

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE LAVORO

RICORSO EX ART. 414 C.P.C.





[REDACTED] rappresentati e difesi dall'Avv. Giuseppe Pio Torcicollo (c.f.: TRCGPP70P24C349V), con studio in Roma (RM), Circonvallazione Clodia n. 5 (cap 00195, Pec: *giuseppiotorcicollo@ordineavvocatiroma.org*; Fax: 06 87.77.77.77), ed elettivamente domiciliati presso il suindicato indirizzo di posta elettronica certificata del sottoscritto avvocato - **RICORRENTI** -



Contro: ROMA CAPITALE, in persona del Sindaco p.t., c.f.: 02438750586, con sede in piazza del Campidoglio n. 1

- RESISTENTE -

FATTO

1) Gli odierni ricorrenti sono dipendenti a tempo indeterminato di Roma Capitale. In data **30.07.2020** Roma Capitale ha indetto, con determinazione dirigenziale n. GB/1269/2020, l'**Avviso di selezione** avente ad oggetto la ***“INDIZIONE DELLA PROCEDURA SELETTIVA PER L'ATTRIBUZIONE DELLE PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO) NELLA CATEGORIA DI APPARTENENZA, RISERVATA AI DIPENDENTI DI ROMA CAPITALE CON CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO”*** (**doc. n. 1**). In base al suddetto Avviso, i dipendenti che avessero ottenuto l'idoneità nella selezione, conseguendo un **punteggio totale minimo di 60/100** come somma dei punteggi per i **3 fattori selettivi considerati (e al netto di eventuali decurtazioni per sanzioni disciplinari)** (v. art. 4, comma 9), avrebbero ottenuto la ***“progressione economica orizzontale”*** con decorrenza giuridica ed economica ***“al 1° luglio 2020”*** (v. art. 6, comma 3).

2) In particolare, con la **Circolare n. prot. GB20200055331 del 03.08.2020** (**doc. n. 2**), l'odierna resistente esplicitava il contenuto dell'Avviso di selezione, ivi affermando: *“Si informa che con Determinazione Dirigenziale Rep. n. GB/1269 del 30 luglio 2020 (prot. n. GB/ 52604/2020) è stata indetta la procedura selettiva 2020 per le*



*Progressioni Economiche Orizzontali nella categoria del personale capitolino. La procedura è aperta a tutto il personale dipendente di Roma Capitale, ascritto alle categorie A, B, C, e D, che alla data di presentazione della domanda è titolare di contratto di lavoro a tempo indeterminato. Le progressioni sono disciplinate dall'art. 23 del D.Lgs 150/200 e dall'art. 16 del CCNL Funzioni Locali del 2018, e, ai sensi di tali disposizioni, sono attribuite **ad una quota limitata dei dipendenti dell'ente** da individuare tramite criteri selettivi. Per questo motivo, il numero esatto dei soggetti che la conseguiranno potrà essere quantificato solo in base agli esiti della procedura selettiva, in ragione del numero di domande presentate e tenuto conto del numero di dipendenti che, sulla base dei criteri di selezione, avranno conseguito il punteggio minimo di idoneità al conseguimento fissato dal Contratto Collettivo Decentrato Integrativo di Roma Capitale in misura pari a 60/100. La decorrenza delle progressioni è fissata al 1/7/2020, per cui tutti i requisiti di riferimento debbono essere di norma posseduti al 30.6.2020. Il relativo 'Avviso' di selezione è pubblicato nella sezione centrale del Portale Dipendenti (AVVISI); il personale interessato potrà presentare la propria candidatura **fino alle ore 12:00 del 14.09.2020**....Per evitare disguidi e criticità gestionali, il software non consente la compilazione della domanda a coloro che, alla data del 30.06.2020, erano titolari dell'attuale posizione economica da meno di due anni, in quanto, per l'individuazione della quota limitata di dipendenti che conseguirà la progressione economica orizzontale, l'art. 16, comma 6, del vigente CCNL opera una prima selezione considerando indispensabile la permanenza per almeno due anni nella posizione economica in godimento...". Pertanto, come emerge dalle suddette istruzioni, per **"quota limitata"** di dipendenti che conseguiranno la progressione, deve intendersi quella risultante, a monte,*



da una prima “scrematura” derivante dal fatto di avere maturato, al 30 giugno 2020, “24 mesi” di “permanenza” nella “posizione economica in godimento” (ai sensi dell’art. 16, comma 6, del vigente CCNL – **doc. n. 3** -, come richiamato dal comma 2 del medesimo articolo), e successivamente, a valle, dalla “selezione” effettuata, per effetto della quale “sono considerati **idonei** i candidati che, dalla somma dei punteggi conseguiti nei **tre fattori selettivi**, al netto delle decurtazioni di cui al precedente comma 8, avranno conseguito un **punteggio complessivo non inferiore a 60/100**” (art. 4, comma 9, dell’Avviso di selezione). Questo chiarito dalla circolare, e non altro, è dunque il significato da attribuire al “comma 10” dell’articolo 4 del medesimo Avviso, che dispone: “**L’effettivo numero di candidati idonei che conseguiranno la progressione economica sarà quantificato al termine della procedura in forza del combinato disposto degli artt. 23 del D.Lgs 150/2009, 16 del CCNL funzioni Locali 2016-2018 e 11 CCDI 2019 Roma Capitale**”. Come precisato nelle Istruzioni contenute nella suindicata Circolare, detto inciso significava semplicemente che, poiché “Le progressioni sono disciplinate dall’art. 23 del D.Lgs 150/200 e dall’art. 16 del CCNL Funzioni Locali del 2018, e, ai sensi di tali disposizioni, sono attribuite ad una quota limitata dei dipendenti dell’ente da individuare tramite criteri selettivi. Per questo motivo, il numero esatto dei soggetti che la conseguiranno potrà essere quantificato solo in base agli esiti della procedura selettiva, in ragione del numero di domande presentate e tenuto conto del numero di dipendenti che, sulla base dei criteri di selezione, avranno conseguito il punteggio minimo di idoneità al conseguimento fissato dal Contratto Collettivo Decentrato Integrativo di Roma Capitale in misura pari a 60/100”. In buona sostanza, dopo la prima “scrematura” derivante dal fatto che possono partecipare alla PEO solo i dipendenti che hanno maturato 24 mesi di permanenza nel livello



economico in godimento, la seconda “scrematura” è l’effetto della “selezione” vera e propria, che opera sulla base di “3 fattori selettivi”. Coloro che ottengono, come punteggio totale per effetto dei suddetti 3 fattori, un punteggio non inferiore a 60/100 (anche dopo aver detratto dei punti per eventuali sanzioni disciplinari nel biennio precedente), sono “idonei” e possono, pertanto, conseguire la progressione.

3) Pertanto, nessuna “ulteriore restrizione” era contemplata nell’Avviso di selezione, con la conseguenza che, per “quota limitata” di dipendenti che conseguono la progressione, sulla base già della mera “esegesi” del predetto Avviso di selezione, non poteva che intendersi quella risultante, a valle, dal “numero effettivo” di coloro che, dopo aver partecipato, avranno conseguito, per effetto dei 3 fattori selettivi considerati, un punteggio non inferiore a 60/100 (al netto della decurtazione dovuta a sanzioni disciplinari). Del resto, **questo e non altro è quanto era stato previsto nella disciplina adottata nel CCDI di Roma Capitale del 18.10.2019 (doc. n. 4)**, che così dispone: **art. 10** (“*Principi generali e procedura*”), **comma 1**: “*La partecipazione alla procedura di progressione economica orizzontale nella categoria è consentita al solo personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con Roma Capitale alla data di scadenza dell’avviso di selezione. Il passaggio alla posizione economica superiore è riservato ad una quota percentuale del personale, individuato con apposita procedura selettiva, nel limite delle risorse stanziato nel fondo a tale scopo*”; **comma 5**: “*Per accedere alla progressione economica, è necessario raggiungere il punteggio previsto dal successivo art. 12, comma 4...*”; **art 12** (“*Criteri selettivi*”), **comma 4**: “*Ai fini del conseguimento della posizione economica superiore, è richiesto il raggiungimento del punteggio finale minimo di 60/100*”.



La suddetta disciplina del contratto collettivo decentrato integrativo, pertanto, non indica alcuna “restrizione ulteriore”, al fine di determinare la “quota limitata” dei dipendenti che ottengono la progressione economica orizzontale, oltre quella già derivante dall’applicazione dei criteri selettivi e dall’attribuzione di un punteggio non inferiore a “60/100”. Nessuna indicazione di una “percentuale più bassa” è ivi presente. Né l’Avviso di selezione avrebbe mai potuto indicare una suddetta ulteriore “percentuale”, non avendo l’Avviso alcuna competenza discrezionale a fissare dei criteri ulteriori, oltre quelli già fissati dal Contratto Collettivo Decentrato Integrativo, unica fonte normativa, dopo la legge e il CCNL, legittimata a disciplinare, in tutti gli aspetti, requisiti e presupposti, l’attribuzione delle Progressioni Economiche Orizzontali. Del resto, si ribadisce, **l’Avviso di selezione nulla ha disposto in merito**, dovendo il “comma 10” del succitato art. 4 essere letto semplicemente nel senso che, per conoscere il numero esatto dei dipendenti che ottengono la progressione, bisognava necessariamente attendere l’esito della selezione, perché solo allora sarebbe stato possibile individuare chi sono e **quanti sono** coloro che hanno ottenuto un **punteggio non inferiore a 60/100.**

Gli odierni ricorrenti, pertanto, sulla base delle suddette clausole, hanno riposto legittimo affidamento sul fatto che, se avessero superato 60/100, avrebbero ottenuto la progressione economica, così come era già avvenuto nella PEO dell’anno 2017 e in quella dell’anno 2019 (quest’ultima effettuata proprio sulla base della medesima disciplina del CCDI 18.10.2019 sulla cui base si è svolta anche la PEO 2020 per cui è causa).

4) In particolare, i “**fattori selettivi**” da utilizzare per l’attribuzione dei punteggi ai partecipanti sono stati (v. **art. 12 CCDI 18.10.2019, art. 4 Avviso di selezione**) i seguenti: “*a) Esperienza professionale; b)*



Qualificazione professionale; c) Performance individuale". Per le categorie C e D, in cui hanno concorso gli odierni ricorrenti, il fattore selettivo "*Esperienza professionale*" poteva portare ad un massimo di "30 punti" (1,50 punti per ogni anno o frazione uguale o superiore a 6 mesi prestato presso Roma Capitale o altro ente locale nella medesima categoria; 0,75 punti per ogni anno o frazione uguale o superiore a 6 mesi prestato presso Roma Capitale o altro ente locale in categoria differente da quella di appartenenza, ovvero prestato presso altre amministrazioni); mentre il fattore selettivo "*Qualificazione professionale*" poteva portare ad un massimo di "20 punti". Infine, c'è stato il fattore "*Performance individuale*", che - indipendentemente dalla categoria di appartenenza (A, B, C o D) - poteva portare ad un massimo di "50 punti". Esso consisteva in una "traduzione" in "punteggio ai fini PEO", dei giudizi già ottenuti dai dipendenti, tramite apposite "schede di valutazione", negli anni 2017, 2018, 2019, cioè nel "triennio" precedente l'anno della selezione, secondo la seguente griglia di corrispondenze:

Fascia di valutazione conseguita nel triennio 2017-2019	Punteggio da attribuire ai fini PEO
90 - 100	50
80 - 89,99	40
70 - 79,99	30
60 - 69,99	20

Di talchè, solo coloro che avevano conseguito, nel triennio 2017-2019, il giudizio compreso fra "90" e "100" potevano ottenere il punteggio massimo di "50", mentre quelli che avevano ottenuto, nel suddetto triennio, un giudizio compreso fra "80" e "89,99" avrebbero ottenuto il punteggio inferiore di "40", e così fino al caso limite in cui, avendo conseguito un giudizio al di sotto di "60", il punteggio spettante sarebbe stato pari a "0"! Pertanto, nella selezione per cui è causa non vi è stato



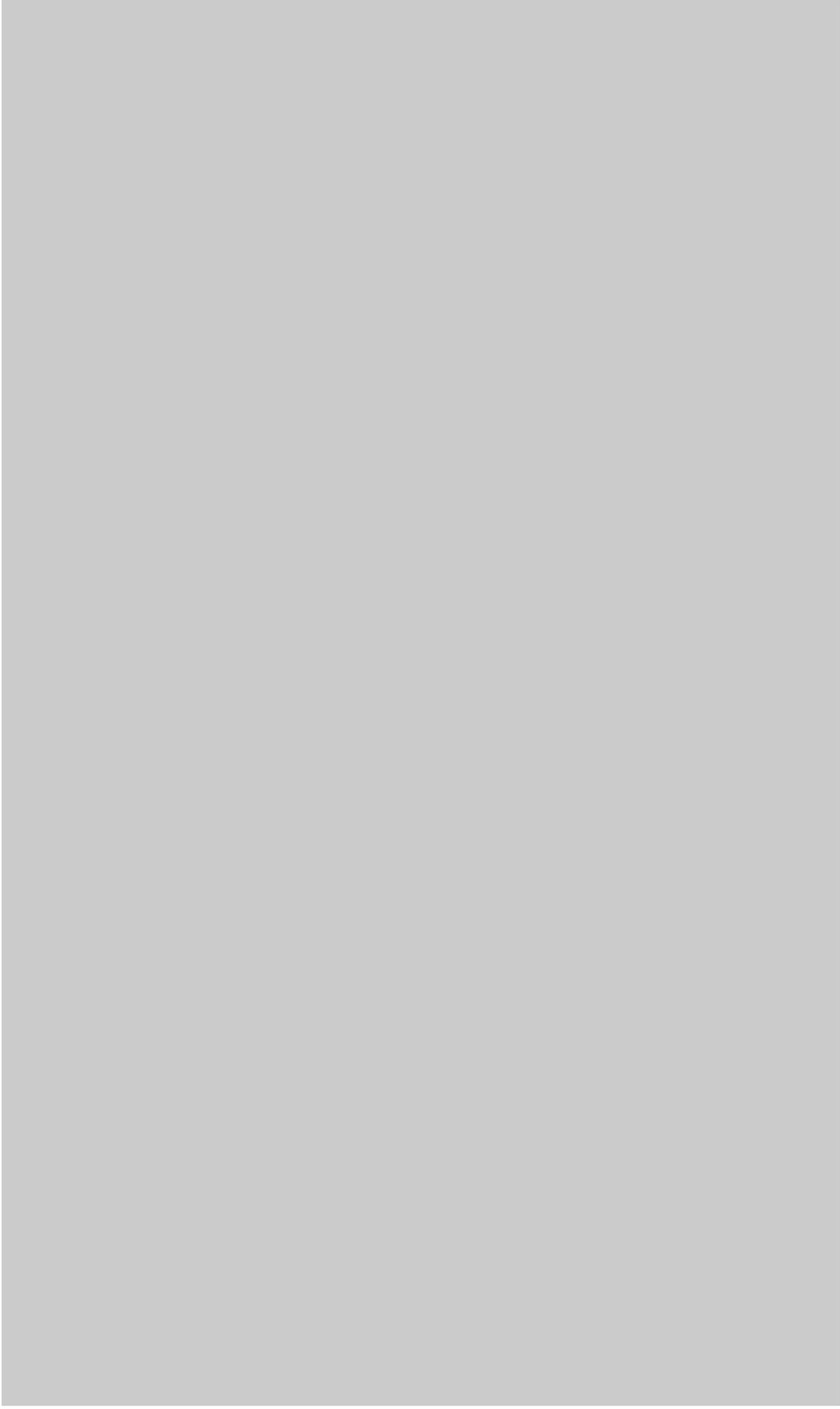
nulla di “regalato”, poiché **il conseguimento di “60/100”, come punteggio finale risultante dalla somma dei punteggi attribuiti ai 3 fattori suindicati – “esperienza professionale”, “qualificazione professionale” e “performance individuale” (e al netto di eventuali decurtazioni per effetto di sanzioni disciplinari), costituisce il frutto di una procedura “meritocratica” e “selettiva”,** tant’è che diversi dipendenti non sono riusciti a collocarsi nel punteggio di 60/100, ottenendo punteggi inferiori. Pertanto, **era già così garantita quella “quota limitata” di dipendenti che, “selettivamente”, può conseguire la “progressione economica”, come voluto prima del legislatore (art. 23 del D.Lgs. 150-2009) e poi dal CCNL 2016-2018 (art. 16).**

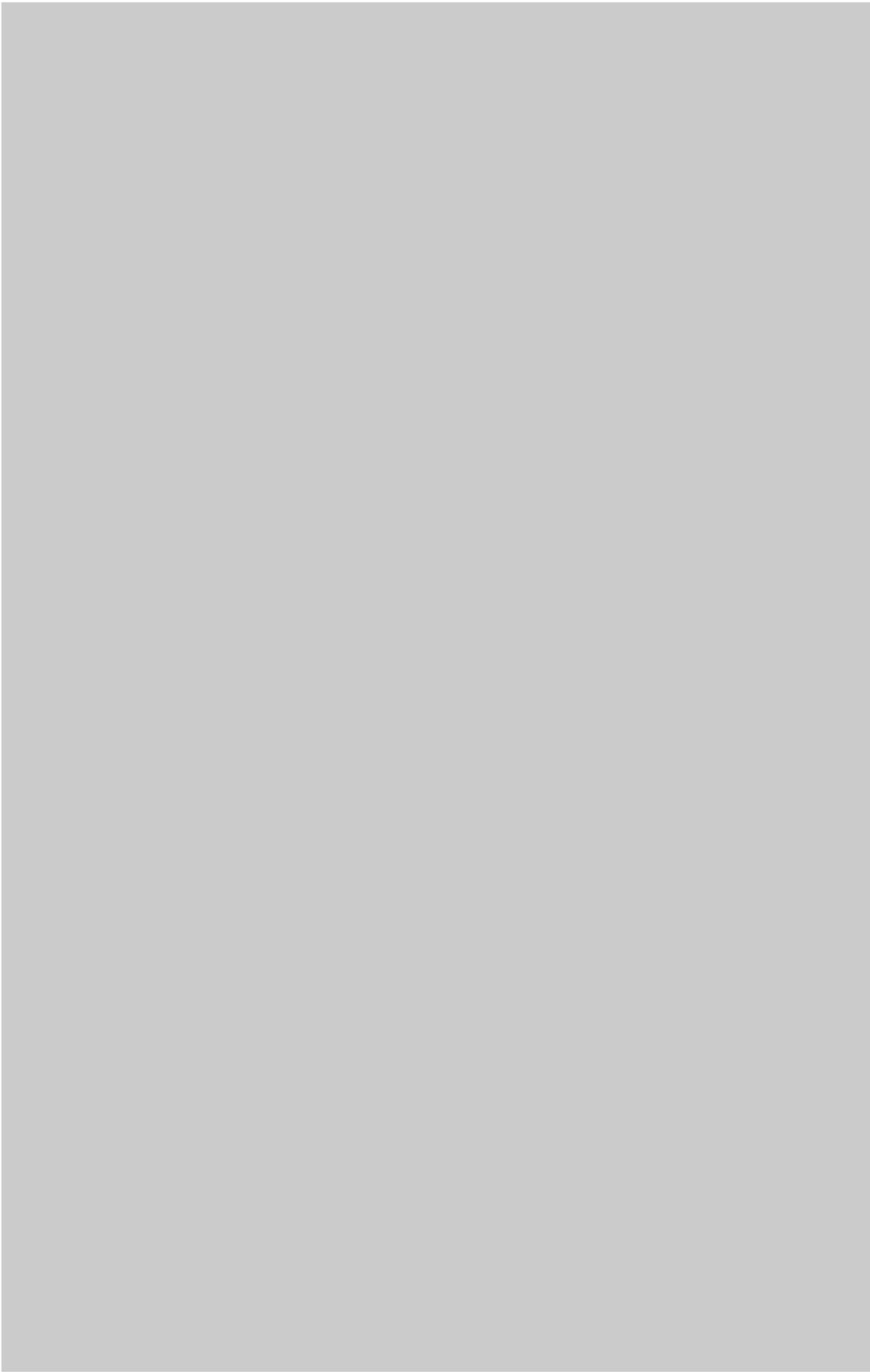
5) Gli odierni ricorrenti, alcuni collocati in categoria C, altri collocati in categoria D, ognuno in un distinto profilo professionale, inoltravano pertanto domanda di partecipazione alla PEO, avendo al riguardo maturato ognuno di loro la richiesta anzianità di servizio (di almeno 24 mesi) nel livello appresso indicato:













7) Senonchè, in fase avanzata di espletamento della selezione - effettuata fra settembre e dicembre del 2020 -, precisamente in data **25.11.2020**, l'odierna resistente si incontrava, da remoto, con le organizzazioni sindacali, deducendo quanto segue (**doc. n. 10**): a seguito della **Circolare n. 15 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Prot. 114271 del 16.05.2019 (doc. n. 11)**, l'Ente, in data 02.07.2020, aveva inoltrato al Dipartimento della Funzione Pubblica una **richiesta di parere** in ordine alla interpretazione da attribuirsi al concetto di **“quota limitata”** di cui all'art. 23 del D.Lgs. n. 150-2009 e art. 16 del CCNL 2016-2018. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con **nota del 23.09.2020 (doc. n. 12)**, aveva avallato l'interpretazione fornita dal Ragioniere Generale dello Stato, nel senso di ritenere che **le anzidette previsioni di legge e contrattuale, parlando di “quota limitata” di dipendenti aventi diritto ad ottenere le progressioni economiche, non potessero che alludere ad una quota inferiore o uguale al “50%” dei potenziali beneficiari, non ad una quota superiore.** L'Ente aveva “perorato” presso la Funzione Pubblica una “diversa interpretazione”, atteso che né l'art. 23 del decreto legislativo succitato né l'art. 16 del contratto collettivo nazionale, parlando di “quota limitata”, fanno alcun riferimento al suddetto “50%”, né sembrano indicare parametri selettivi “ulteriori” oltre quelli già derivanti dal “limite delle risorse” (a), dalla “restrizione” a monte dei soggetti che “possono partecipare” (quelli che abbiano già maturato almeno 24 mesi di permanenza nella posizione economica in godimento) (b), e dalla operatività dei “criteri selettivi”, quali indicati da ultimo nel CCNL (c), tutti elementi atti, di per sé, a determinare già una “quota limitata” di dipendenti. Tuttavia, proseguiva l'Ente nel suddetto incontro,



pur non essendo d'accordo con le interpretazioni fornite dai predetti organi, quest'ultime dovevano ritenersi "vincolanti" per l'amministrazione, la quale pertanto non poteva discostarsene. Le organizzazioni sindacali, da parte loro, replicavano che la suddetta restrizione al "50%" non è prevista né nella norma di legge né nel contratto collettivo nazionale. Tuttavia, nonostante il dissenso sindacale, le parti raggiungevano il seguente compromesso: a) **limitare la PEO 2020 solo al 50% dei potenziali beneficiari**, cioè al 50% dei soggetti aventi titolo a partecipare alla PEO (prevedendo che, in caso di posizioni *ex equo*, vi sarebbero rientrati tutti quelli che avevano riportato un punteggio rientrante nella suddetta percentuale); b) destinare le risorse non utilizzate, vista la suddetta restrizione, per la **effettuazione di una PEO nell'anno 2021**, alla quale fare partecipare coloro che non erano rientrati nella suddetta quota limitata.

Sulla illegittimità del parere interpretativo reso (v. pure il parere già espresso dalla Funzione Pubblica nella **Nota DFP n. 44366 del 04.07.2019: doc. n. 13**) dai suindicati organi ministeriali (nel senso che le disposizioni di fonte primaria succitate non contengono alcun riferimento, neppure implicito, alla quota del 50%), si tornerà in seguito. Per ora mette conto rilevare, però, che l'Avviso di selezione della PEO per cui è causa, e già a monte il Contratto Collettivo Decentrato Integrativo di Roma Capitale, chiamati a disciplinare compiutamente presupposti, requisiti e limiti della PEO, non avevano assolutamente previsto, a differenza di quanto avvenuto in altre occasioni, che a conseguire effettivamente la PEO sarebbe stato solo un 50% dei potenziali beneficiari, ma avevano previsto, come già si è detto, solo che il numero effettivo dei promossi sarebbe stato quantificato "all'esito della selezione", sulla base del numero di coloro che avevano partecipato e di quanti, fra essi, avessero ottenuto il punteggio di 60/100. Resterebbe,



allora, da chiedersi, in mancanza di una espressa indicazione in tal senso contenuta nella disciplina decentrata e nell'avviso di selezione, se una tale limitazione, ammesso che l'interpretazione fornita dai dicasteri fosse corretta, possa essere contenuta nella fonte legislativa, a discapito dell'autonomia rimessa alle parti dalla stessa legge, in merito ai requisiti e alla procedura da adottare per l'effettuazione delle PEO. Ciò in quanto, se la legge non può invadere il campo lasciato alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata, sono i contratti collettivi, nazionali e decentrati, a dover stabilire la "quota" di coloro che possono ottenere la progressione, con la conseguenza che l'accordo raggiunto, al termine della selezione, fra la resistente e le OO.SS, sarebbe un accordo illegittimo perché concluso in violazione della disciplina contenuta nei contratti collettivi nazionale e decentrato. Se, invece, la legge potesse imporre, e di fatto ha imposto, all'autonomia collettiva il suddetto limite del 50%, allora anche in mancanza di espressa indicazione nella disciplina decentrata di Ente, il predetto limite potrebbe comunque operare, essendo già discendente dalla legge. Ma così non è.

8) Sta di fatto che, a causa di questa "restrizione" operata solo al termine della selezione, Roma Capitale adottava, come si è detto, in data 16.12.2020 la determinazione dirigenziale succitata (doc. 6), nella quale introduceva per la prima volta la predetta restrizione (mai enunciata prima, né nella disciplina decentrata e nell'avviso, né nella circolare esplicativa, determinando così nei ricorrenti un legittimo affidamento), nella quale decretava la "non ammissione" alla "promozione di livello" del suddetto 50% dei potenziali beneficiari, così escludendo dalla promozione di livello non solo i dipendenti che avevano conseguito un punteggio inferiore a 60/100, ma **anche coloro che: in categoria C avevano conseguito un punteggio inferiore, addirittura, a 80,50/100 (v. doc. 8); in categoria D avevano conseguito un punteggio inferiore,**



addirittura, a 90/100 (v. doc. 9). Pertanto gli odierni ricorrenti, pur avendo conseguito un punteggio ben al di sopra di 60/100, si vedevano non ammessi alla promozione di livello. A nulla sono valse le istanze di riesame, quindi detta esclusione è stata confermata con la determinazione succitata del 01.04.2021, alla quale sono allegate le graduatorie definitive (docc. 7, 8, 9).

I ricorrenti, tuttavia, avrebbero avuto diritto a conseguire già la PEO 2020, essendo già allora risultati idonei. Quelli poi promossi con decorrenza dal 01.01.2021, in effetti, oltre a perdere le differenze retributive e contributive fra il livello posseduto e quello spettante, nel periodo compreso fra il 1 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020, hanno altresì perso 6 mesi di anzianità nel livello, utile per la maturazione del requisito di 2 anni per poter accedere ad una ulteriore promozione di



livello. Da ciò l'interesse a ricorrere. Quelli non promossi, poi, hanno un interesse ancora più forte, non avendo conseguito neppure la PEO 2021!

10) Si informa l'odierno Giudicante, peraltro, che al momento in cui Roma Capitale adottava, in data 18.10.2019 (doc. 4), la “disciplina decentrata delle PEO” (nella quale, come si è visto sopra, **non** è prevista alcuna limitazione al 50 per cento degli ammessi alla promozione di livello, essendosi ivi previsto, esclusivamente, che è **necessario e sufficiente raggiungere l'idoneità pari a 60/100 per ottenere la progressione**), erano già noti gli orientamenti del MEF e della FP, atteso che i pareri dei suddetti organi erano stati espressi nelle note succitate del 16.05.2019 (il MEF) e del 04.07.2019 (la FP), di talchè sarebbe certamente imputabile alla resistente la circostanza che essa si sia discostata dai predetti pareri, non recependo nella disciplina contenuta nel CCDI del 18.10.2019 il predetto limite del 50%! Ciò premesso, tale era l'evidente illegittimità dei suddetti pareri, che **già in data 16.12.2019, le OO.SS. nazionali della FP-CGIL, della CISL-FP e della UIL-FPL e UIL-PA, inoltravano ai predetti ministeri un atto di diffida del seguente tenore (doc. n. 16):** “*PREMESSO: - La Circolare n. 15 del 16.05.19 (e segnatamente al capitolo 5 - sezione PEO dell'allegato istruzioni per la compilazione) indica 'una misura del grado di selettività effettivamente realizzato, determinata dal rapporto fra domanda PEO188 (PEO effettuate) e domanda PEO111 (dipendenti che hanno concorso alle PEO); tale rapporto deve essere inferiore o al massimo uguale al 50%'; - La Nota del Dipartimento Funzione Pubblica n. 44366 del 04.07.19, rappresenta che la 'quota del personale interessato alla procedura selettiva deve essere limitata ad una quota "limitata" e quindi non maggioritaria (non superiore al 50%) della platea dei potenziali beneficiari'. Tutto ciò premesso si rileva che: - Ai sensi dell'art. 40 del D.lgs. 165/01 disciplina le materie oggetto di*



*contrattazione collettiva, rimettendo ad essa ed esclusivamente ad essa, la determinazione della retribuzione dei dipendenti; - Nel contempo l'art. 23 del Dlgs 150/09, I comma rimanda alla sola trattazione collettiva (nazionale e integrativa) la determinazione delle progressioni orizzontali: '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' mentre il comma 2 prescrive che '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'. **Ne discende, quindi che le Amministrazioni Pubbliche hanno il dovere di riconoscere le progressioni economiche, dovendo seguire come unico ed inderogabile parametro di riferimento quello fornito 'dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro'. In coerenza con tale principio, peraltro, il comma 4 dell'art. 40 D.lgs 165/01 stabilisce che 'le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti'. Va da sé, quindi, che l'intervento del Ministero dell'Economia e Finanze, che determina aprioristicamente e d'imperio la percentuale massima della quota dei dipendenti ammessi all'accesso alle progressioni economiche orizzontali, costituisce un atto illegittimo ed estremamente grave, sotto diversi profili. Il limite percentuale imposto unilateralmente dal Mef, contravviene al combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 23 del Dlgs 150/01, che prescrivendo un'attribuzione non generalizzata delle progressioni economiche, rimanda in via esclusiva ai contratti collettivi nazionali ed integrativi la***



loro determinazione. *Nel contempo, con l'imposizione illegittima alle Amministrazioni di detta percentuale fissa ed invalicabile, costringe le stesse Amministrazioni a rendersi inadempienti rispetto 'agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi' e alla loro osservanza. Quello che però maggiormente rileva è che la unilaterale determinazione del Mef, che si sovrappone alle previsioni del contratto collettivo, rappresenta la negazione della funzione stessa del sindacato, il suo ruolo di agente contrattuale (così come sancito dal Dlgs 165/01), la sua capacità di applicare e far applicare i contratti collettivi sottoscritti e vigenti...".*

Non solo, ma all'indomani della umiliante soggezione delle organizzazioni sindacali locali ai "diktat" di Roma Capitale, avvenuta firmando il "compromesso" del 25.11.2020 (doc. 10) di cui si è detto (illegittimo perché adottato in deroga alle previsioni del bando e del ccdi, in una fase ormai avanzata della procedura già avviata), **le medesime OO.SS. nazionali succitate tornavano di nuovo all'attacco, con lettera del 23.03.2021 indirizzata sia al Ministro Brunetta e alla Ragioneria Generale dello Stato sia all'ANCI, all'UPI e all'ARAN (doc. n. 17), nella quale si tornava ad affermare quanto segue:**

"Ancora una volta, nonostante le diverse segnalazioni già inviate nei mesi scorsi, le scriventi Organizzazioni sindacali intendono sottoporre alle SS.LL. la problematica emersa in relazione all'interpretazione distorta rilasciata da taluni soggetti istituzionali circa l'applicazione di istituti negoziali disciplinati dal contratto collettivo nazionale Funzioni locali 2016-2018. Infatti, nuovamente, dopo l'avvio della contrattazione decentrata a seguito del rinnovo contrattuale sono aumentati i casi in cui soggetti terzi rispetto ai sottoscrittori del ccnl, tramite pareri o circolari, continuano a minare l'autonoma decisione delle parti su determinati istituti contrattuali, sconfessando la scelta operata da Aran



e OO.SS. in fase di rinnovo del ccnl 2016–2018 che, alla luce delle modifiche apportate al d.lgs. 165/2001, ha risposto all'esigenza di restituire solidità e centralità al contratto come fonte esclusiva di regolazione del rapporto di lavoro. Paradigmatico in tal senso è l'orientamento espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato che, travalicando il perimetro della funzione di controllo sugli aspetti contabili che gli è propria, ha interpretato il dettato contrattuale relativo alla disciplina delle progressioni economiche orizzontali relativamente alla quota limitata di dipendenti che può accedervi (indicata nella circolare n. 15/2019 in una percentuale non superiore al 50% degli aventi diritto). Così facendo **la Rgs ha contravvenuto alla volontà negoziale delle parti che al contrario, in fase di stesura del ccnl, hanno convenuto di non determinare aprioristicamente il numero dei dipendenti che accedono alla procedura. Di fatto con questo intervento la Rgs ha invaso un campo riservato al secondo livello di contrattazione dove più concreti e reali si pongono i temi dell'efficienza organizzativa e ha svolto una funzione di interprete che solo i sottoscrittori del ccnl hanno titolo ad esercitare.** Non è un caso che il ccnl Funzioni locali oltre ad aver richiamato la possibilità di attivare una specifica procedura di interpretazione autentica prevista dall'art. 49 del D.Lgs.165/2001, ha anche disciplinato la costituzione di un Osservatorio a composizione paritetica come sede di confronto su temi contrattuali di rilevanza generale, anche al fine di prevenire il rischio di contenziosi generalizzati (art. 6, comma 3 CCNL). Oggi, come se la questione non avesse già prodotto un grado di conflittualità in sede decentrata assolutamente inopportuno rispetto alle dinamiche legate al lungo periodo emergenziale ed al sovraccarico delle attività da svolgere da parte del personale dipendente, sulla scorta di una sentenza della Corte dei conti Toscana riferita ad una specifica questione che nulla ha



a che vedere con la disciplina delle Peo recata dai vigenti ccnl, l'Ance nazionale con una interpretazione unilaterale ha inteso non solo ribadire il limite del 50%, ma anche addirittura individuare una ulteriore percentuale pari al 35% del numero dei dipendenti complessivamente in servizio. E' appena il caso di ricordare che i contenuti della sentenza in questione sono il prodotto di un'attività ispettiva con cui la Procura della Corte dei Conti della Toscana ha ravvisato l'assoluta inesistenza di ogni minimo criterio contenuto nei CCNL vigenti all'epoca dell'ispezione, con esclusione quindi del CCNL 2016-2018, per la disciplina delle progressioni economiche. Ciononostante i giudici contabili hanno assunto la decisione di quantificare il danno erariale facendo salva una percentuale corrispondente ad una media delle percentuali, contenuta all'interno del DPR 333/1990 per l'attribuzione dei Livelli Economici Differenziati. Per questa motivazione e non per altro fine la sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei Conti ha inteso esprimersi. Al contrario, stravolgendo il senso e l'orientamento di quella sentenza, l'Ance assurge ad un ruolo di interprete delle norme contrattuali che la legge ex art. 40 d.lgs. 165/2001 riserva in via esclusiva all'Aran. Atteggiamiento, questo, che rischia di inasprire quella permanente condizione di incertezza applicativa del ccnl che si ripercuote negativamente sul corretto svolgimento delle dinamiche negoziali in sede decentrata innescando contenziosi. Al contrario, solo una costante pratica di democrazia e pluralismo attraverso le relazioni sindacali e la contrattazione, a tutti i livelli, può essere il più significativo argine contro quelle controversie interpretative che generano gravi paralisi operative negli enti soprattutto quando le interpretazioni arbitrarie intervengono dopo la stipula di accordi decentrati. Considerando che, nella situazione attuale, i tetti finanziari sui fondi del salario accessorio



già ne limitano fortemente gli spazi negoziali, Le chiediamo di voler attenzionare gli aspetti sopra rilevati affinché, alla luce del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale sottoscritto il 10 marzo u.s, non venga tradito lo spirito degli ultimi rinnovi contrattuali ribadendo la centralità del contratto siglato da Aran e OO.SS. quale fonte privilegiata di regolazione dei rapporti di lavoro. Atteso quanto sopra nelle more dell'imminente avvio dei rinnovi contrattuali, chiediamo un incontro urgente con le parti interessate, ivi compreso l'Anci nazionale, affinché, ribadendo la centralità della fonte contrattuale venga risolta in via definitiva la controversia interpretativa sulle progressioni economiche orizzontali...”.

Per completezza, anche l'ARAN si è pronunciata sulla predetta questione (**doc. n. 18**), e al quesito *“Come deve essere interpretato l'art. 16, comma 2, del CCNL del comparto delle Funzioni locali del 21.05.2018 nella parte in cui recita ‘ad una quota limitata di dipendenti’?”*, ha così risposto: *“Con riferimento alla questione in esame, si deve anzitutto chiarire che l'art. 16, comma 2, del CCNL delle Funzioni Locali del 21.5.2018, con la locuzione ‘ad una quota limitata di dipendenti’, non ha in alcun modo inteso ‘contrattualizzare’ tale particolare aspetto della disciplina delle progressioni economiche orizzontali. Infatti, si tratta solo di un richiamo alla vigenza ed efficacia delle previsioni dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs.n.150/2009 che rappresentano la cornice legale di riferimento entro la quale si muove la regolamentazione contrattuale, che non ha capacità derogativa o integrativa della stessa, al fine di garantire la premialità e la selettività dell'istituto della progressione economica orizzontale. Tale disciplina legislativa dispone che: ‘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'. *Tanto premesso, si ritiene necessario rammentare che, in base al disposto dell'art. 46, comma 1, dlgs 165/2001 e smi, l'attività di assistenza alle Amministrazioni dell'Agenzia è limitata, per quanto qui ne occupa, alla formulazione di orientamenti per la uniforme applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro di cui essa è parte stipulante e non può quindi estendersi all'interpretazione di disposizioni legislative. Pertanto, sulla effettiva portata di tale normativa e, quindi, anche sui contenuti dell'obbligo imposto dal legislatore (**che espressamente non fissa alcun preciso vincolo quantitativo**) si rinvia alle indicazioni fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Ministero dell'Economia e Finanze, istituzionalmente competenti per l'interpretazione delle norme di legge concernenti il rapporto di lavoro pubblico".* E non è chi non veda, pertanto, come nel predetto parere L'ARAN si ritiene svincolata da qualsiasi interpretazione del concetto di "quota limitata" di dipendenti che fruiscono delle progressioni economiche, trattandosi, secondo l'ARAN, di un concetto che nasce in una norma "di legge", e non del "ccnl" (il CCNL non farebbe altro che mutuare un concetto già presente in una norma legislativa), poiché si tratterebbe di un "limite" che il legislatore avrebbe sottratto al campo della contrattazione, nazionale o decentrata. L'ARAN, tuttavia, entra poi in contraddizione, in quanto se è vero che il predetto concetto di "quota limitata" non può essere gestito dalla contrattazione, essendo già disciplinato dalla legge, resterebbe da chiedersi come sia possibile che **il "legislatore...espressamente non fissa alcun preciso vincolo quantitativo"**, perché delle due l'una: **o è il legislatore che disciplina il predetto vincolo, senza rimmetterlo alla contrattazione, ma allora esso legislatore dovrebbe essere sufficientemente preciso nell'indicare il "limite percentuale" dei dipendenti ammessi a conseguire le progressioni economiche, oppure**



se il legislatore, come nella specie è accaduto, “espressamente non fissa alcun preciso vincolo quantitativo”, allora vuol dire che esso ha introdotto un principio, che spetta alla “contrattazione collettiva” riempire di un preciso contenuto, specificando il limite percentuale!

11) Oltre alla illegittima restrizione “al 50%” – fra i potenziali partecipanti - dei dipendenti di Roma Capitale aventi diritto alla “promozione di livello”, che ha determinato il danno sopra dedotto da tutti gli odierni ricorrenti - i quali, avendo comunque conseguito un punteggio superiore a 60/100, avrebbero dovuto ottenere la progressione di livello con decorrenza dal 01.07.2020 -, è accaduto, inoltre, che alla

Alla suddetta ricorrente (**doc. 5-3**) è stato, infatti, attribuito un punteggio pari a “21,75” per il fattore “Esperienza professionale”, nonostante la stessa, alla data utile indicata nell’avviso di selezione (30.06.2020), avesse già maturato i seguenti periodi di servizio: innanzi tutto il lavoro svolto con “contratto a tempo indeterminato” come “insegnante di scuola dell’infanzia”, con decorrenza dal “29.12.2008”, di talchè, sulla base del criterio indicato nell’avviso di selezione per la determinazione del punteggio derivante dall’anzianità di servizio (1,50 punti per ogni anno o frazione uguale o superiore a 6 mesi prestato presso Roma Capitale o altro ente locale nella medesima categoria), la stessa avrebbe dovuto ottenere **18 punti** (1,50 x 12 anni); inoltre, la ricorrente aveva già lavorato per la resistente nei seguenti periodi e per i seguenti numeri di giorni (v. i giorni indicati nella domanda PEO 2020 e quelli indicati, per ciascun anno, nella domanda PEO 2017): anno scolastico 1997/1998: 39 giorni; anno scolastico 1998/1999: 84 giorni; anno scolastico 1999/2000: 77 giorni; anno scolastico 2000/2001: 112 giorni; anno scolastico 2001/2002: 169 giorni; anno scolastico 2002/2003: 202 giorni; anno



scolastico 2003/2004: 258 giorni (251+7); anno scolastico 2004/2005: 286 giorni; anno scolastico 2005/2006: 287 giorni; anno scolastico 2006/2007: 286 giorni; anno scolastico 2007/2008: 285 giorni; anno scolastico 2008/2009: 103 giorni (i giorni lavorati prima di essere immessa in ruolo). Orbene, considerando il totale dei giorni lavorati a tempo determinato in tutti questi anni, pari a 2.188, e dividendolo per 365 giorni, si ottiene il risultato di 5,9 anni. Oppure, pur tralasciando i periodi lavorati con un numero di giorni, in ciascun anno solare, inferiore a “6 mesi”, non è chi non veda che negli anni scolastici 2002-2003 (1), 2003-2004 (2), 2004-2005 (3), 2005-2006 (4), 2006-2007 (5), 2007-2008 (6) la ricorrente ha lavorato, con veri e propri “contratti a tempo determinato”, per la maggior parte di ciascun anno: di talchè, valendo un anno intero o una frazione di anno uguale o superiore a 6 mesi 1,5 punti, la ricorrente aveva diritto a vedersi attribuire ulteriori **9 punti (1,5 x 6 anni)**, che sommati ai **18 punti** per il lavoro svolto a tempo indeterminato come sopra indicato (dal 29.12.2008 al 30.06.2020), portano al totale di **27 punti**.

Del resto, che la ricorrente avesse diritto a 27 punti, è dimostrabile nel seguente modo. In occasione della PEO anno 2017, indetta in data 12.10.2017 (**doc. n. 19**), la ricorrente, sulla base del medesimo criterio di determinazione del punteggio come sopra indicato, aveva ottenuto **punti 22,80** per il predetto fattore (v. **nella graduatoria PEO 2017: doc. n. 20**). Se ha avuto 22,80 punti nel 2017, quando aveva 9 anni di lavoro maturato con rapporto a tempo indeterminato (dal 29.12.2008 al 12.10.2017), significa che l’odierna resistente aveva riconosciuto alla ricorrente 13,5 punti per il lavoro prestato a tempo indeterminato (1,50 x 9), e la differenza per arrivare a 22,80, pari a 9,30 punti, era conseguita dall’attribuzione del punteggio per gli anni lavorati con contratti a tempo determinato, pari a 6 (1,5 x 6). Quindi, se il suo lavoro “a tempo



determinato” era stato valutato con 9 punti nella PEO 2017, anche nella PEO 2020, sommando ai 9 punti per il predetto periodo a tempo determinato i 18 punti per il lavoro maturato a tempo indeterminato, pari a 12 anni alla data utile indicata nel bando (29.12.2008-30.06.2020), si ottiene esattamente 27 punti!

Né può imputarsi alla ricorrente di avere “omesso” qualche dato nella compilazione della istanza di partecipazione per la PEO 2020:

come emerge dalla predetta istanza, essa ha compilato sia il campo dei contratti a tempo determinato che quello del successivo rapporto a tempo indeterminato! Eppure il punteggio attribuito è risultato errato.

Orbene, la ricorrente, come si è detto, ha ottenuto il punteggio di **79,75/100** (è comunque risultata “idonea”), in quanto si è vista attribuire 50 per la “performance”, 8 per la “qualificazione professionale”, e 21,75 per il fattore “esperienza professionale”. **Se alla ricorrente avessero attribuito, come è in suo diritto, il predetto punteggio di “27” per il suddetto fattore “esperienza professionale” - avendo all’attivo 12 anni a tempo indeterminato e 6 anni a tempo determinato (1,5 punti x 18 anni di servizio = 27 punti) -, essa avrebbe ottenuto il punteggio complessivo di “85/100”:** quindi, non sarebbe risultata solo “idonea” – condizione già sufficiente per ottenere la “promozione di livello” per quanto si è già detto e si dirà ancora – ma, addirittura, **con il punteggio suindicato di 85/100 si sarebbe finanche piazzata nel “50%” dei promossi, e pertanto avrebbe con certezza conseguito la promozione di livello!**

DIRITTO

1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE NORME DI RANGO LEGISLATIVO E DEI RAPPORTI FRA LEGGE E



**CONTRATTAZIONE COLLETTIVA. VIOLAZIONE E FALSA
APPLICAZIONE DEL CCNL FUNZIONI LOCALI DEL
21.05.2018.**

Al fine di una corretta impostazione della problematica occorre richiamare le **norme legislative** rilevanti nella fattispecie, nella loro formulazione vigente *pro-tempore* (al momento della sottoscrizione del CCDI di Roma Capitale in data 18.10.2019 e al momento della successiva indizione, in data 30.07.2020, della PEO per cui è causa).

Decreto Legislativo n. 165-2001 e s.m.i (dopo le modifiche arretrate dal D.Lgs. 75-2017):

Art. 40, comma 1: *“La contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali e si svolge con le modalità previste dal presente decreto. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità, la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge. Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all’organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell’articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all’articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421”.*

Art. 40, comma 4: *“Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l’osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti”.*

Art. 52, comma 1-bis: *“.....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...".

Decreto Legislativo n. 150-2009 (dopo le modifiche arretrate dal D.Lgs. 75-2017):

Art. 23: "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".

E questo era il quadro legislativo vigente dall'anno 2017. In data 21.05.2018 è entrato in vigore il CCNL Funzioni Locali 2016-2018 (doc. 3), il cui articolo 16 ha disciplinato compiutamente l'istituto delle PROGRESSIONI ECONOMICHE, già disciplinato dall'art. 5 del CCNL 31.03.1999. Si riporta il testo integrale della norma: "1. All'interno di ciascuna categoria è prevista una progressione economica che si realizza mediante l'acquisizione, in sequenza, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi retributivi, corrispondenti ai valori delle diverse posizioni economiche a tal fine espressamente previste. 2. La progressione economica di cui al comma 1, nel limite delle risorse effettivamente disponibili, è riconosciuta, in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, determinata tenendo conto anche degli effetti applicativi della disciplina



del comma 6. 3. Le progressioni economiche sono attribuite in relazione alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto, tenendo conto eventualmente a tal fine anche dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento, nonché delle competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi. 4. Gli oneri relativi al pagamento dei maggiori compensi spettanti al personale che ha beneficiato della disciplina sulle progressioni economiche orizzontali sono interamente a carico della componente stabile del Fondo risorse decentrate di cui all'art. 67. 5. Gli oneri di cui al comma 4 sono comprensivi anche della quota della tredicesima mensilità. **6. Ai fini della progressione economica orizzontale, il lavoratore deve essere in possesso del requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a ventiquattro mesi.** 7. 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. 8. L'esito della procedura selettiva ha una vigenza limitata al solo anno per il quale è stata prevista l'attribuzione della progressione economica. 9. Il personale comandato o distaccato presso enti, amministrazioni, aziende ha diritto di partecipare alle selezioni per le progressioni orizzontali previste per il restante personale dell'ente di effettiva appartenenza. A tal fine l'ente di appartenenza concorda le modalità per acquisire dall'ente di utilizzazione le informazioni e le eventuali valutazioni richieste secondo la propria disciplina. 10. Sono fatte salve le procedure di attribuzione della progressione economica orizzontale ancora in



corso all'atto della sottoscrizione definitiva del presente CCNL". Tale norma deve essere poi coordinata con l'art. 7 del medesimo CCNL, che al comma 4 dispone: "Sono oggetto di contrattazione integrativa:...*c) i criteri per la definizione delle procedure per le progressioni economiche...*". L'art. 8 (Contrattazione collettiva integrativa: tempi e procedure), infine, dispone "1. Il contratto collettivo integrativo ha durata triennale e si riferisce a tutte le materie di cui all'art. 7, comma 4. I criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo di cui alla lett. a) del citato comma 4, possono essere negoziati con cadenza annuale".

Dall'esame delle norme di legge e del CCNL sopra citate, emerge che la necessità di "limitare" la "progressione economica nella categoria" solo ad un "50% dei potenziali beneficiari", cioè **per un 50% dei potenziali partecipanti (così si esprimono il MEF e la FP nelle succitate note del 2019)**, è del tutto priva di un fondamento normativo, sia nella legge, sia nel CCNL. Tutte le fonti normative citate, è vero, consentono la progressione di livello economico **per una "quota limitata" di dipendenti**, ma tale concetto di "quota limitata", innanzi tutto, **non è sinonimo del "50%", altrimenti la legge avrebbe detto "50%"**. Non è chi non veda che vi è stata, da parte dei predetti organi dello Stato, una **interpretazione arbitraria della legge e del contratto collettivo nazionale di lavoro**, visto che **nè l'una nè l'altro predicano una selettività "al 50%"**. Dicevano i romani: "*UBI LEX VOLUIT DIXIT, UBI NOLUIT TACUIT*". Cioè la legge non può volere ciò che essa espressamente non dice (art. 12 disposizioni preliminari al codice civile). L'art. 23 della cd. "riforma Brunetta" si limita infatti a imporre che le progressioni economiche debbano essere "selettive" e, di conseguenza, debbano essere attribuite solo ad una "quota limitata" di dipendenti. Detto in altri termini la predetta disposizione prevede, *sic et simpliciter*,



che la progressione economica debba essere attribuita ad una “quota limitata” di dipendenti (risultato finale), e a tale risultato si arriva “per mezzo di una selezione” (e non con strumenti diversi), quindi per mezzo di una procedura valutativa/idoneativa. Per il resto la legge affida ai CCNL e ai contratti decentrati il compito di “disciplinare” il “tipo di selettività” e, di conseguenza, di “determinare” in concreto la “quota limitata”. Ed invero, il primo comma dell’art. 23 succitato, come si è detto, recita: **“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”**. E’ evidente, pertanto, che il legislatore della cd. “riforma Brunetta” (d.lgs. 150-2009), nell’imporre la “selettività” e, di conseguenza, la necessità di attribuire le PEO ad una “quota limitata” di dipendenti, non intendeva imporre esso stesso una “percentuale prestabilita”, ma facendo rinvio a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali ed integrativi, intendeva rimettere all’autonomia collettiva delle parti la determinazione della precisa “percentuale” di dipendenti a cui attribuire le progressioni economiche.

Inoltre, il concetto di “quota limitata” è espressamente ancorato, nelle predette disposizioni legislative, a due fattori: **“risorse economiche stanziare”**, da un lato, **“superamento di apposite selezioni”**, e quindi conseguimento del “merito”, dall’altro lato (v. art. 52, comma 1-bis, D.Lgs. 165-2001: **“.....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...”**; v. art. 23, comma 2, D.Lgs. 150-2009: **“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). Sono questi, e non altri, i fattori considerati dalla legge, al fine di addivenire ad una “quota limitata” di dipendenti. In altri termini, il concetto di “quota limitata” previsto dalla legge, non è un concetto avulso da alcuni presupposti, ma è proprio la “variabile dipendente” da determinati fattori, presi in considerazione dalla legge. La legge, dunque, affida la “selettività” fra i partecipanti, a due fattori ben precisi: uno è lo “stanziamento di risorse”, che segna il limite esterno oltre il quale non è possibile effettuare le progressioni, l’altro è il “superamento della selezione stessa”, che è governato da criteri e fattori di valutazione, sostanzialmente lasciati alla discrezionalità delle “parti contraenti”, sia in sede nazionale che in sede decentrata.

Se questo è l’unico significato da attribuire alle disposizioni di rango legislativo quando parlano di “selettività” e di “quota limitata”, allo stesso modo vanno interpretati i medesimi concetti contenuti nel CCNL 2016-2018. **Neppure questo, infatti, ha indicato in alcun modo una quota del “50%”, ma si limita ad indicare i “criteri della selettività”,** per il resto demandando **ai contratti decentrati** di ogni singola pubblica amministrazione di stabilire **regole specifiche** e il **grado della selettività**. Ed infatti, l’art. 16, dopo avere genericamente impiegato, nel comma 2, le espressioni “*in modo selettivo*” e “*quota limitata di dipendenti*”, mutuati dalla fonte previgente di rango legislativo, e dopo avere precisato che alla determinazione della “quota limitata” concorre, innanzi tutto, quanto previsto nel successivo “comma 6” (e cioè il fatto che la stessa partecipazione alla selezione è riservata solo ai dipendenti che abbiano già maturato 2 anni di permanenza nella posizione economica in godimento), nel comma 3 dispone che “**Le progressioni**



economiche sono attribuite in relazione alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto, tenendo conto eventualmente a tal fine anche dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento, nonché delle competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi". In altri termini, il CCNL Funzioni Locali, dopo avere introdotto una prima "scrematura" derivante dal fatto che i dipendenti che partecipano alla selezione debbono essere in possesso di almeno 2 anni di servizio nel livello (previsione non presente nella legge ma solo nel CCNL), ha inteso "parametrare" la "selettività" delle "progressioni economiche" attraverso il riferimento alla "performance individuale" del dipendente nel "triennio" che precede la PEO, facendola assurgere a fattore "fondamentale", e poi, in via "complementare" ("*tenendo conto eventualmente a tal fine*"), attraverso il riferimento alla "esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento" e alle "competenze acquisite e certificate a seguito di percorsi formativi". Anche il CCNL, pertanto, non meno della legge, non ha indicato alcuna "percentuale prestabilita". Del resto, nell'articolo 7 ha affidato alla "contrattazione integrativa" ***"i criteri per la definizione delle procedure per le progressioni economiche"***. ***E' evidente, pertanto, che il CCNL ha demandato ai "contratti integrativi" il compito di addivenire alla esatta individuazione della "quota limitata" di dipendenti a cui attribuire le PEO!***

Il CCDI di Roma Capitale per il triennio 2019-2021 (doc. 4), approvato nel mese di ottobre del 2019, all'indomani del CCNL Funzioni Locali succitato, ha stabilito che la "selettività", e quindi la determinazione, in concreto, della "quota limitata di dipendenti", fosse affidata alla



necessità di conseguire una **idoneità pari a 60/100** (laddove nella PEO 2017 tale idoneità era pari, invece, a 55/100: **doc. n. 21**). Lo stesso CCDI ha quindi garantito una selezione comunque basata sul “merito”, utilizzando i 3 fattori della “esperienza professionale”, della “qualificazione professionale” e della “performance individuale nel triennio”, e ben “graduando” e “ponderando” il peso dei 3 suddetti fattori, in modo che il peso maggiore lo avesse la “performance”, il cui punteggio massimo è 50 sul totale dei 100 punti complessivi. Trattasi, all’evidenza, della concreta applicazione dei parametri già indicati nella legge e nel CCNL, che in sede decentrata hanno trovato una disciplina più dettagliata. In altri termini, è il Contratto Collettivo Decentrato Integrativo di Roma Capitale del 18.10.2019, vigente per un triennio (v. art. 3: dal 01.07.2019 al 30.06.2022), ad avere indicato sia il budget disponibile che i criteri per il superamento della selezione, così dando un contenuto concreto al concetto, altrimenti astratto, di “quota limitata”. In base al suddetto contratto c’erano le risorse per promuovere un numero ben maggiore di dipendenti rispetto al 50% dei partecipanti (v. la lettera di Roma Capitale alla Funzione Pubblica che evidenzia tale dato), e comunque la “promozione di livello” è stata ancorata al raggiungimento meritocratico (quindi in modo “selettivo”) del punteggio complessivo di 60/100 (ottenuto anche al netto della decurtazione del punteggio in seguito ad eventuali sanzioni disciplinari).

In altre occasioni, come si dirà, la disciplina decentrata di Roma Capitale aveva invece previsto “quote percentuali predefinite”, ma ciò non è stato fatto nella disciplina decentrata del 2019, nella quale le parti sentivano la necessità di consentire di ottenere la progressione economica ad un alto numero di dipendenti, dal momento che mentre la PEO anno 2019 era stata indirizzata solo a coloro che non avevano potuto fruire della PEO anno 2017, la PEO anno 2020 veniva di fatto indirizzata a coloro che



avevano partecipato, per l'ultima volta, alla PEO 2017, di talchè dopo 3 anni le parti contraenti avvertivano la necessità di consentire, seppure sempre “in modo selettivo”, di ottenere la progressione di livello ad un alto numero di partecipanti, essendoci anche le risorse a tal fine assegnate! Non è un caso che l'art. 11 del predetto contratto decentrato preveda una PEO “2019” (comma 5) ed una PEO “2020” (comma 6), e non anche una PEO “2021” (a conferma del fatto che le parti contraenti non volessero differire al 2021 la progressione economica per una parte di dipendenti, ma volessero invece far conseguire la suddetta progressione agli idonei già nell'anno 2020).

Anche la Corte di Cassazione si è pronunciata sull'argomento, stabilendo i seguenti principi (v. Cassazione, ordinanza n. 27932 del 07.12.2020: doc. n. 22): le progressioni economiche devono essere attribuite “selettivamente”, in base a questi due fattori: il primo, che funge da “limite esterno”, è dato dalle “risorse disponibili”, il secondo invece è la “selettività” basata sul “merito”. *Terzium non datur!* **Non esiste, quindi, un limite precostituito del “50%”!!!**

Questo non vuol dire che in sede di contratto decentrato le parti non potessero stabilire, oltre che i “criteri di valutazione” e la determinazione di una “soglia di idoneità”, anche una “quota numerica” prestabilita. Così, per esempio, era stato fatto nella disciplina del CCDI del 2014, adottata in via unilaterale da Roma Capitale. Nel suddetto contratto (doc. n. 23) era infatti stabilito (art. 13) che avrebbero potuto ottenere le progressioni economiche un numero massimo di dipendenti pari al 60% per la categoria B, al 50% per la categoria C, al 40% per la categoria D. Ciò non è stato fatto, però, nel CCDI che ha disciplinato la PEO per cui è causa. Allo stesso modo, nella disciplina del CCDI del 2017 (doc. 21), era stabilito (art. 13) che, mentre un 70% degli idonei (e si era idonei con un punteggio non inferiore a 55/100) avrebbe ottenuto la progressione di



livello con decorrenza dal 01.10.2017, il restante 30% degli idonei avrebbe ottenuto la progressione di livello con decorrenza dal 01.02.2018. Quindi, quando la resistente ha inteso attribuire la PEO ad una quota “percentuale” dei potenziali beneficiari, essa lo ha fatto in sede di disciplina decentrata. **Nella disciplina decentrata del 18.10.2019, tuttavia, tale determinazione è del tutto assente.**

Né, d'altronde, può ritenersi che la suddetta “quota del 50%”, anche in mancanza di alcuna previsione al riguardo né nell’art. 16 del CCNL né in sede di CCDI, possa essere applicata in via integrativa, per essere contenuta in una norma di legge imperativa. Innanzi tutto, si è già detto, se davvero la LEGGE avesse imposto di non superare la quota del 50% avrebbe dovuto dirlo espressamente. Ed invece non lo dice. Secondariamente, opinare che la legge, seppure implicitamente, parlando di “quota limitata” avesse inteso indicare una “quota non maggioritaria” quindi una quota “non superiore al 50%” (così ragionano il MEF e la FP), non solo significherebbe violare i canoni delle disposizioni preliminari al codice civile, **ma comporterebbe la “privazione” di ogni “autonomia contrattuale” per le parti, tanto più avvertita ed ineludibile in sede decentrata, dove più forti e sentite sono le esigenze di individuare il “preciso numero” di dipendenti che possono ottenere la progressione economica!**

Tale privazione della “autonomia contrattuale” andrebbe esattamente contro la cd. “riforma Madia” (D.lgs. 175-2017), che invece ha, dopo la “riforma Brunetta” (D.Lgs. 150-2009), **restituito “centralità” ai Contratti Collettivi di lavoro, nazionali e decentrati (v. art. 40, comma 1 e 4, del D.Lgs. 165-2001, quale modificato dal D.Lgs. 175-2017).** Ritenere, pertanto, che il legislatore abbia imposto alle parti contraenti, in via “unilaterale”, l’imposizione di una quota “massima” del “50%”, significa permettere al legislatore di invadere un campo che è



rimesso in via esclusiva alla contrattazione. In tal senso, da ultimo, v. la **sentenza del Tribunale di Roma del 01.02.2022 (doc. n. 24)**, che ha scrutinato una fattispecie simile, in cui l'Ente aveva applicato la predetta percentuale, ritenendo di poterla ricavare dalla legge, nonostante l'assenza di ogni previsione al riguardo nella contrattazione integrativa. E' non è del resto "casuale" che il CCNL del 21.05.2018 si sia limitato a riprodurre, in modo generico, il concetto di "quota limitata" già presente nelle disposizioni legislative. Questo, però, non perché il predetto concetto fosse già sufficientemente "determinato" nella legge, dal momento che determinato non lo è affatto, ma evidentemente perché, anche il CCNL, ancor di più della legge, ha preferito non determinare "a priori" la "quota massima" di soggetti a cui attribuire la progressione, lasciando invece all'autonomia della contrattazione **decentrata** di stabilirlo. In tal senso, vedi il **parere reso dalla Corte dei Conti a Sezioni riunite in ordine al CCNL 2016-2018**, laddove afferma (**doc. n. 25**): *"Indubbio rilievo assumono, in tale contesto, le novità recate al d.lgs. 150 del 2009 ed al d.lgs. 165 del 2001, rispettivamente, dai decreti legislativi n. 74 e 75, entrambi emanati il 25 maggio 2017, in attuazione del processo di riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni avviato con la c.d. Riforma Madia. Detti interventi normativi hanno, tra l'altro, inciso sulla materia della contrattazione integrativa operando, in controtendenza rispetto alle direttrici della c.d. riforma Brunetta, una riconsiderazione del rapporto tra fonte normativa e fonte contrattuale che assegna valenza centrale al contratto collettivo nella regolazione del rapporto di lavoro pubblico, sia pure nelle materie affidate alla contrattazione collettiva (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001). Alla fonte pattizia il d.lgs. 75 del 2017 assegna, peraltro, un importante obiettivo di riordino, razionalizzazione e semplificazione delle procedure di quantificazione e di costituzione del*



fondo del salario accessorio anche al fine di 'consentirne un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi' (cfr. art. 40, comma 4-ter d.lgs. 165 del 2001)...L'art. 16 dell'Ipotesi disciplina le progressioni economiche orizzontali (PEO), prevedendo che le stesse sono attribuite in relazione alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto, tenendo conto anche dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento, nonché delle competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi. Il comma 2, in particolare, richiama la natura selettiva dell'istituto che, a norma dell'art. 23, d.lgs. n. 150 del 2009 (come modificato dall'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 74 del 2017), è riconosciuto ad una quota limitata di dipendenti. A presidio della selettività in parola, l'esito della procedura, a mente del comma 8, ha una vigenza limitata al solo anno per il quale è stata prevista l'attribuzione della posizione economica. Inoltre, il comma 3 correla l'attribuzione della progressione economica 'alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto'. Il riferimento, operato dalla norma, alle risultanze della valutazione della performance individuale, durante un ampio periodo, qual è il triennio precedente l'anno di attivazione dell'istituto, accentua la natura premiale e scevra da automatismi delle progressioni economiche orizzontali. Le predette caratteristiche sono rimarcate dalla Relazione illustrativa aggiornata dall'Aran in data 9 maggio 2018, la quale, in coerenza con il carattere innovativo della disciplina – in termini di meritocrazia e selettività – specifica che la stessa 'trova applicazione solo a seguito della stipulazione, presso ciascun ente, del primo contratto integrativo' escludendo 'pertanto, ogni



possibile forma di efficacia retroattiva della nuova regolamentazione'. *In tal senso, sono stati recepiti i suggerimenti forniti dalla Ragioneria generale dello Stato (cfr. nota del 28 marzo 2018, allegata all'Ipotesi in esame)....Ferma restando la necessità che il beneficio sia previsto dal primo contratto integrativo successivo alla stipulazione dell'Ipotesi in esame, occorre tuttavia che siano tempestivamente definiti i criteri per l'esperimento delle procedure selettive, che siano assicurati i necessari requisiti di trasparenza e che le predette procedure siano concluse celermente...*". E non è chi non veda come le Sezioni riunite della Corte dei Conti abbiano, nel suddetto parere, da un lato evidenziato la "centralità" del "contratto collettivo decentrato integrativo" nella sua funzione di "regolamentazione", sia giuridica che economica, dell'istituto delle "progressioni economiche", dall'altro lato abbiano agganciato la "selettività" delle PEO non alla necessità di indicare una "quota massima" di "beneficiari" delle promozioni di livello, quanto piuttosto alla necessità di effettuare una valutazione della "performance" del dipendente "nel triennio" che ha preceduto l'effettuazione della selezione.

Del resto, il medesimo art. 52, comma 1-bis, nella sua formulazione attualmente vigente, accentua ancor di più quanto ora detto: ***“Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito”***.

In conclusione, sia le norme di legge (art. 52, comma 1-bis, D.Lgs. 165-2001 – nella versione vigente *pro-tempore* -, art. 23 D.Lgs. 150-2009) che quella del CCNL Funzioni Locali (art. 16), devono essere



interpretate nel senso di prevedere che la “quota limitata” dei dipendenti che potranno ottenere la “progressione economica”, è il risultato di due fattori previsti anch’essi dalla legge e dal CCNL: uno è quello delle “risorse economiche”, che costituisce il c.d “limite esterno”, l’altro è quello della attivazione di apposita “procedura selettiva”, che costituisce il “mezzo” attraverso cui si perverrà alla individuazione di una “quota limitata” (il disposto riconoscono “*in modo selettivo*” ad una “*quota limitata*” di dipendenti, pertanto, indica con l’espressione “*in modo selettivo*” un complemento di “mezzo” – cioè per mezzo di “apposita selezione” -, e con l’espressione “quota limitata” il “risultato” della modalità selettiva prescelta).

Il CCNL 21.05.2018, in aggiunta a detti parametri già indicati dalla legge, aggiunge un ulteriore fattore che concorre alla individuazione di una “quota limitata”, il quale opera in via “preventiva”, prima dell’espletamento della selezione stessa: il possesso di una anzianità di servizio nel livello pari ad almeno 24 mesi. Pertanto, come emerge dalle suddette previsioni, di legge e contrattuali, per “**quota limitata**” di dipendenti che conseguiranno la progressione, deve intendersi quella risultante, a monte, da una prima “scrematura” derivante dal fatto che, per potere partecipare bisogna avere maturato “24 mesi” di “permanenza” nella “posizione economica in godimento” (v. art. 16, comma 6, del vigente CCNL – doc. 3 -, come richiamato dal comma 2 del medesimo articolo), e successivamente, a valle, dalla “selezione” effettuata, per effetto della quale bisognerà superare la selezione, sulla base dei fattori prestabiliti, conseguendo un determinato punteggio.

Il CCDI del 18.10.2019, pertanto, avendo previsto tutti i fattori suindicati (risorse utilizzabili, possesso del requisito di 24 mesi nella posizione economica in godimento per partecipare alla selezione, selezione sulla base dei 3 fattori della “performance individuale”, della “esperienza



professionale” e della “qualificazione professionale”) previsti dalla LEGGE e dal CCNL 21.05.2018, aveva perciò stesso ottemperato alla individuazione di una “quota limitata” di dipendenti che avrebbero potuto ottenere la progressione, non dovendo, pertanto, essere “completato” attraverso il riferimento ad un ulteriore limite, quello supposto del “50%”, che in realtà né la legge né il ccnl indicano come limite ulteriore, sia perché non lo hanno espressamente previsto (1° argomento), sia perché, parlando di “quota limitata”, avevano per l'appunto inteso connotarla proprio come il “risultato” della procedura effettuata, basata sui limiti e sulle modalità sopra indicati (2° argomento).

Tale conclusione, infine, è l'unica che si pone in armonia con la “centralità” che la legge assegna ai “contratti collettivi”, nazionale e decentrato, laddove la diversa interpretazione offerta dal MEF e dalla FP determina una “invasione” da parte della fonte normativa primaria del campo lasciato alla fonte normativa secondaria.

2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA CONTENUTA NEL CCDI 18.10.2019 E NEL CONSEGUENTE AVVISO DI SELEZIONE DEL 30.07.2020. ILLEGITTIMITA' DELL'ACCORDO DEL 25.11.2020.

Il CCDI di Roma Capitale del 18.10.2019 (doc. 4), così dispone: **art. 10** (“*Principi generali e procedura*”), **comma 1**: “*La partecipazione alla procedura di progressione economica orizzontale nella categoria è consentita al solo personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con Roma Capitale alla data di scadenza dell'avviso di*



selezione. Il passaggio alla posizione economica superiore è riservato ad una quota percentuale del personale, individuato con apposita procedura selettiva, nel limite delle risorse stanziato nel fondo a tale scopo”; comma 5: “Per accedere alla progressione economica, è necessario raggiungere il punteggio previsto dal successivo art. 12, comma 4...”; art 12 (“Criteri selettivi”), comma 4: “Ai fini del conseguimento della posizione economica superiore, è richiesto il raggiungimento del punteggio finale minimo di 60/100”.

La suddetta disciplina del contratto collettivo decentrato integrativo, pertanto, non indica alcuna “restrizione ulteriore”, al fine di determinare la “quota limitata” dei dipendenti che ottengono la progressione economica orizzontale, oltre quella già derivante, oltre che dal limite esterno delle risorse stanziato (e dalla condizione di avere maturato almeno un biennio di servizio nella posizione economica in godimento), dall’applicazione dei criteri selettivi sopra esaminati (“esperienza professionale”, “qualificazione professionale” e “performance individuale”) e dall’attribuzione di un punteggio non inferiore a “60/100”. **Nessuna indicazione di una “percentuale del 50%” (o comunque di una diversa “percentuale”) è ivi presente.**

L’odierna resistente, come si è detto sopra, dopo avere predicato sia nel CCDI del 18.10.2019 (doc. 4) che nel conseguente Avviso di selezione del 30.07.2020 (doc. 1), che avrebbero ottenuto la “promozione di livello” tutti coloro che avessero “superato” la selezione, conseguendo l’idoneità, cioè **60/100**, ha deciso solo al termine della procedura selettiva, seppure “concordandolo” con le organizzazioni sindacali, e cioè in data 25.11.2020 (doc. 10), di fare conseguire la promozione di livello solo al **“50%”** dei **“potenziali partecipanti alla procedura”**, e non a **“tutti gli idonei”**, contravvenendo al CCDI e al predetto Avviso. L’idoneità veniva raggiunta se la somma dei punteggi per i 3 fattori da



prendere in considerazione (titoli di studio, anni di servizio e valutazione del triennio 2017-2019) era pari, al netto della decurtazione per eventuali sanzioni disciplinari, ad almeno **60/100**. Il Comune, invece, ha dato la promozione solo a chi, in cat C, ha ottenuto almeno **80,50/100**, **escludendo la promozione di circa 3.400 istruttori di cat C idonei che hanno conseguito un punteggio compreso fra 60 e 80,25 (fra cui 8 odierni ricorrenti)**, e in cat D, ha dato la promozione solo a coloro che hanno conseguito **90/100**, **escludendo la promozione di circa 1.400 funzionari di cat D idonei che hanno conseguito un punteggio compreso fra 60 e 89,95 (fra cui 22 odierni ricorrenti)**.

E' vero che l'avviso di selezione del 30.07.2020, all'art. 4, comma 10, stabiliva che il "numero preciso" di coloro che conseguiranno la "promozione di livello" sarà reso noto "all'esito della selezione", ma questo significava solo che, in base ai "risultati della selezione", da rapportare al "numero degli effettivi partecipanti" (che al momento del bando non era ancora noto), si sarebbe saputo QUANTI avrebbero ottenuto la progressione (v. la spiegazione contenuta nella Circolare del 03.08.2020 di cui al doc. 2, che non allude in alcun modo ad una possibile "percentuale" degli "idonei": v. *supra*). **Non significava, invece, prevedere che le PARTI si sarebbero incontrate a procedura già avviata, per stabilire solo in seguito l'effettiva "quota numerica" dei beneficiari della promozione!** In tal senso, invece, v. la aberrante sentenza del Tribunale di Roma del 23.02.2022 (**doc. n. 26**), favorevole a Roma Capitale, che ha interpretato il disposto di cui all'art. 4, comma 10, del predetto avviso di selezione, nel senso di autorizzare le parti a stabilire in seguito il "numero preciso" dei dipendenti che avrebbero conseguito la PEO. Tale interpretazione, tuttavia, oltre a dare per scontato quello che non è - e cioè che la LEGGE e il CCNL avessero già previsto che per "quota limitata" dovesse intendersi una quota "non



maggiore del 50%” -, attribuisce al Bando di selezione una “capacità regolamentare” che invece esso non ha.

In *subiecta materia*, infatti, spetta al **Contratto Collettivo Decentrato Integrativo** (che in quanto tale precede la selezione) disciplinare presupposti, requisiti e criteri selettivi della PEO, non al Bando di selezione, che non gode di alcuna discrezionalità al riguardo.

Orbene, il CCDI del 18.10.2019, nelle uniche clausole che qui rilevano, dispone: **art. 10** (“*Principi generali e procedura*”), **comma 1**: “*La partecipazione alla procedura di progressione economica orizzontale nella categoria è consentita al solo personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con Roma Capitale alla data di scadenza dell’avviso di selezione. Il passaggio alla posizione economica superiore è riservato ad una quota percentuale del personale, individuato con apposita procedura selettiva, nel limite delle risorse stanziare nel fondo a tale scopo*”; **comma 5**: “*Per accedere alla progressione economica, è necessario raggiungere il punteggio previsto dal successivo art. 12, comma 4...*”; **art 12** (“*Criteri selettivi*”), **comma 4**: “*Ai fini del conseguimento della posizione economica superiore, è richiesto il raggiungimento del punteggio finale minimo di 60/100*”.

La suddetta disciplina del contratto collettivo decentrato integrativo, si ribadisce, non indica alcuna “restrizione ulteriore”, al fine di determinare la “quota limitata” dei dipendenti che ottengono la progressione economica orizzontale, oltre quella già derivante dall’applicazione dei criteri selettivi e dall’attribuzione di un punteggio non inferiore a “60/100”. Nessuna indicazione di una “percentuale massima” è ivi presente. Né l’Avviso di selezione avrebbe mai potuto indicare o preconstituire una suddetta ulteriore “percentuale”, non avendo l’Avviso alcuna competenza discrezionale a fissare dei criteri ulteriori, oltre quelli



già fissati dal Contratto Collettivo Decentrato Integrativo, unica fonte normativa, dopo la legge e il CCNL, legittimata a disciplinare, in tutti gli aspetti, requisiti e presupposti, l'attribuzione delle Progressioni Economiche Orizzontali. Del resto, si ribadisce, **l'Avviso di selezione nulla ha disposto in merito**, dovendo il “comma 10” del succitato art. 4 essere letto semplicemente nel senso che, per conoscere il numero esatto dei dipendenti che ottengono la progressione, bisognava necessariamente attendere l'esito della selezione, perché solo allora sarebbe stato possibile individuare chi sono e **quanti sono** coloro che hanno ottenuto un **punteggio non inferiore a 60/100**.

Gli odierni ricorrenti, pertanto, sulla base delle suddette clausole, hanno riposto legittimo affidamento sul fatto che, se avessero superato 60/100, avrebbero ottenuto la progressione economica, così come era già avvenuto nella PEO dell'anno 2017 (v. doc. 19 e 20) e in quella dell'anno 2019 (**doc. n. 27**): quest'ultima, si noti bene, è stata effettuata proprio sulla base della medesima disciplina del CCDI 18.10.2019 sulla cui base si è svolta anche la PEO 2020 per cui è causa. Se si è svolta sulla base di detta disciplina, e tutti i dipendenti che avevano conseguito l'idoneità con 60/100 avevano, nell'anno 2019, ottenuto la PEO, è discriminatorio ritenere che, per la PEO 2020, le cose dovessero andare diversamente, perché entrambe le PEO sono il frutto della “medesima disciplina”.

Né, d'altronde, può ritenersi che, nonostante la procedura selettiva fosse ormai stata avviata (con bando pubblicato il 30 luglio 2020 e scadenza di adesioni il 14 settembre 2020), le parti contraenti (Roma Capitale e le OO.SS.) potessero ancora “disciplinare” un elemento così importante come la “quota percentuale” dei dipendenti da promuovere. E questo non solo perché una tale conclusione **viola il legittimo affidamento dei dipendenti che hanno inoltrato la domanda di partecipazione** sulla



base di una determinata disciplina già ad essi nota, ma soprattutto perché tale conclusione andrebbe a violare la “competenza normativa esclusiva” del CCDI “triennale” già sottoscritto e unica fonte normativa preesistente alla selezione, facendo confluire in una “successiva contrattazione annuale” un elemento che, invece, attenendo al concetto di “quota limitata” dei dipendenti che possono ottenere la progressione economica, costituisce parte essenziale della “disciplina normativa” delle PEO, già dettata nel contratto triennale.

Si è già detto, infatti, come il CCNL 21.05.2018 nell’articolo 7, comma 4, ha affidato alla “**contrattazione integrativa**” **“i criteri per la definizione delle procedure per le progressioni economiche”**.

Esso, inoltre, nell’articolo 8 (“*Contrattazione collettiva integrativa: tempi e procedure*”), al comma 1, stabilisce: “*Il contratto collettivo integrativo ha **durata triennale** e si riferisce **a tutte le materie di cui all’art. 7, comma 4. I criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo di cui alla lett. a) del citato comma 4, possono essere negoziati con cadenza annuale**”.*

Orbene, il sistema così delineato prevede che: spetta alla “contrattazione decentrata integrativa”, di norma a “durata triennale”, la definizione della “parte normativa” di una serie di istituti di natura giuridica ed economica, fra cui **“i criteri per la definizione delle procedure per le progressioni economiche”**. Invece, può essere oggetto di “negoziatura annuale” **“i criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo di cui alla lett. a) del citato comma 4”**. Di talchè, è evidente come la determinazione di un “criterio” così importante come quello della individuazione della **“quota limitata”** di dipendenti a cui consentire, a parità di idoneità raggiunta, l’accesso alla “promozione di livello”, rientrando nei “criteri” della procedura da

49



effettuare, non poteva che essere collocata **nella disciplina di cui al “CCDI triennale”, o comunque in una “disciplina decentrata normativa”** preesistente alla selezione, e non in un “accordo successivo” alla selezione (lo stesso accordo annuale sulla “ripartizione delle risorse” da assegnare alle diverse finalità già indicate nella contrattazione triennale dovrebbe essere precedente la selezione).

Ciò trova conferma nel testo del CCDI di Roma Capitale del **18.10.2019**, sulla cui base sono state effettuate sia la PEO 2019 che la PEO 2020 per cui è causa. L’**art. 11**, dopo avere al **comma 5** disciplinato la PEO da attivare **per l’anno 2019**, al **comma 6** si occupa della PEO **per l’anno 2020**, stabilendo: *“Per l’anno 2020, la procedura sarà aperta a tutto il personale che avrà maturato il requisito minimo di due anni di permanenza nella posizione economica in godimento alla data di pubblicazione dell’Avviso di selezione”*. Il successivo **comma 7** del succitato articolo, infine, dispone che *“La decorrenza delle progressioni economiche di cui ai precedenti commi è fissata al 1 luglio dell’anno di pubblicazione dell’avviso di selezione”*. In altri termini, è il CCDI 18.10.2019 che ha disciplinato “tutti i criteri” delle PEO da effettuarsi nella “vigenza triennale” del medesimo contratto, quindi sia la PEO 2019 che la PEO 2020. Ha quindi stabilito, nell’articolo 10, *“Principi generali e procedura”*, nell’articolo 11, *“Requisiti di ammissione”*, nell’articolo 12, *“Criteri selettivi”*. Nell’ambito di tale compiuta disciplina, si colloca la anzidetta previsione secondo cui *“La decorrenza delle progressioni economiche di cui ai precedenti commi è fissata al 1 luglio dell’anno di pubblicazione dell’avviso di selezione”*. E’ evidente, pertanto, che così come nella PEO anno 2019 (di cui al comma 5 dell’art. 11) i dipendenti che fossero risultati “idonei”, conseguendo il punteggio di **60/100** (art. 12, comma



4), avrebbero ottenuto la progressione economica **con decorrenza “dal 1 luglio 2019”**, allo stesso modo **nella PEO anno 2020** (di cui al comma 6 dell’art. 11) i dipendenti che fossero risultati “idonei”, sempre conseguendo il punteggio di **60/100** (art. 12, comma 4), avrebbero ottenuto la progressione economica **con decorrenza “dal 1 luglio 2020”** (ai sensi del succitato comma 7 dell’art. 11).

Il succitato CCDI, pertanto, oltre ad avere stabilito un requisito comune, nella PEO 2019 e nella PEO 2020, per ottenere la “promozione di livello”, e cioè il conseguimento del punteggio totale di 60/100 (tant’è che, come già detto, hanno ottenuto la PEO 2019 tutti gli idonei con 60/100!), allo stesso modo ha stabilito una comune disciplina sulla “decorrenza” dell’inquadramento nella posizione economica superiore, che è il 1 luglio dell’anno della selezione.

E’ evidente, allora, che l’accordo (anzi il “compromesso”) successivamente raggiunto fra Roma Capitale e le organizzazioni sindacali locali, in data 25.11.2020 (doc. 10), cioè **quasi a conclusione dell’iter concorsuale** che è sfociato nell’approvazione delle graduatorie provvisorie in data 16.12.2020, si appalesa “illegittimo”, perché introduce una “deroga” o “aggiunta” alla disciplina già contenuta nel CCDI del 18.10.2019, che è “posteriore” alla indizione della selezione e alla stessa data di scadenza delle domande di partecipazione, e dunque va ad “usurpare” un campo che è già stato disciplinato dalla “contrattazione normativa triennale”. In altri termini, nel suddetto accordo le parti hanno “ridisciplinato”, in una sessione negoziale che non ne aveva più alcuna competenza, aspetti già regolati nel CCDI triennale pienamente in vigore. Secondo quest’ultimo contratto (v. il combinato disposto dell’art. 11, comma 6 e 7, e dell’art. 12, comma 4), tutti coloro che avessero ottenuto l’idoneità con 60/100 avrebbero ottenuto, altresì, la progressione economica con decorrenza dal 1 luglio del 2020. Lo stesso



art. 10, comma 1, disponendo espressamente che **“Il passaggio alla posizione economica superiore è riservato ad una quota percentuale del personale, individuato con apposita procedura selettiva”**, non solo non indica alcuna “quota percentuale”, ma sembra piuttosto indicare il fatto che la suddetta “percentuale” sarà determinata una volta “individuato” il personale in seguito ad “apposita procedura selettiva”. Ancora una volta, cioè, il “numero limitato” dei promossi è quello che deriva, a valle, dagli “esiti della selezione”, e cioè dal conseguimento del punteggio minimo di 60/100. Secondo il nuovo accordo del 25.11.2020, invece, **solo il “50% dei potenziali beneficiari”**, cioè dei potenziali partecipanti alla selezione (quest’ultimi quantificati in 16.091 dipendenti che avrebbero potuto partecipare, in quanto in possesso del requisito del biennio di servizio nella posizione economica in godimento: v. doc. 6), avrebbe potuto ottenere la progressione economica con decorrenza dal 1 luglio 2020, e cioè tutti quelli collocati in graduatoria con un punteggio tale (compresi gli “*ex equo*”) da rientrare nel suddetto 50% (dei 16.091 dipendenti capitolini potenziali partecipanti). Quindi, **solo una “parte degli idonei” (stabilita a procedura già avviata)**. Diversamente, la residua parte di “idonei”, cioè di coloro che non rientravano nella suddetta soglia percentuale ma avevano nondimeno ottenuto almeno 60/100, non poteva ottenere la suddetta progressione, ma avrebbe dovuto partecipare ad una nuova procedura selettiva, ancora da indire, per poi conseguire, in caso di superamento, la progressione con decorrenza dal 1 gennaio 2021. In tal modo, molti di coloro che erano già risultati idonei nella PEO 2020 dovevano nuovamente “rigiocarsi la partita”, e a questa vi avrebbero partecipato non solo coloro che erano rimasti “tagliati” dalla promozione di livello nella PEO 2020, ma anche ulteriori partecipanti, e cioè coloro che maturavano il requisito del biennio di anzianità nel livello alla data del 30 dicembre 2020. Di talchè, non solo



chi aveva un diritto già acquisito lo ha perso, ma ha dovuto cimentarsi in una nuova selezione, subendo l'alea di non superarla, dovendo peraltro confrontarsi con nuovi ed ulteriori sfidanti.

Tutto questo avveniva, si ripete, dopo che la selezione per cui è causa era già stata avviata ed era anzi agli sgoccioli, e comunque nell'ambito di un negoziato il cui risultato è stato ben **difforme** dalla disciplina già contenuta nel CCDI del 18.10.2019, di talchè detto accordo ha sostanzialmente "riscritto" la predetta ultima disciplina, ridefinendo la PEO 2020 con l'indicazione di una "quota determinata" di dipendenti che l'avrebbero conseguita e con la destinazione delle risorse residue (da utilizzare per la suddetta PEO) per una PEO da "rieffettuare" nell'anno 2021, con decorrenza della progressione dal 1 gennaio 2021. E ciò in palese violazione del CCDI del 18.10.2019, a mente del quale vi era una unica PEO, anno 2020, da attribuire a **tutti gli idonei** che vi avevano partecipato, per conseguire tutti la promozione di livello con decorrenza **dal 1 luglio del 2020**.

La PEO 2019, tuttavia, come si è detto era stata attribuita a tutti gli "idonei", senza alcuna "restrizione ulteriore". Integra, pertanto, una evidente "disparità di trattamento" avere alla fine modificato la disciplina della PEO 2020, che era collocata nel medesimo CCDI!

Diversamente, invece, in altre occasioni, quando le parti hanno inteso ripartire gli idonei in più annualità, lo hanno fatto a monte proprio nella **disciplina decentrata che ha preceduto la selezione**. E così, nella PEO anno 2017, come già si è detto, all'art. 13 (doc. 21) avevano appunto previsto che nell'anno 2017 avrebbe ottenuto la progressione di livello il 70% degli idonei, mentre nel 2018 l'avrebbe ottenuto il restante 30%. In tal modo le parti avevano legittimamente indicato "quote limitate", da destinare ciascuna ad una determinata annualità. Lo stesso dicasi nella disciplina contenuta nel CCDI 2014, art. 13 (doc. 23).



Infine, occorre ancora una volta rimarcare come tale “nuova disciplina” contenuta nell’accordo del 25.11.2020, proprio in quanto successiva all’avviso di selezione e con esso contrastante, sia anche per questo motivo illegittima. Diversamente, l’Avviso di selezione indetto nell’anno 2021, sulla base del suddetto nuovo accordo, è almeno conforme con tale “nuova disciplina”. Nel suddetto Avviso (**doc. n. 28**), infatti, al **comma 10 dell’articolo 4** è scritto: ***“La progressione economica potrà essere conseguita da un numero di dipendenti non superiore al 50% dei potenziali beneficiari, nei limiti delle risorse disponibili e fermo restando il raggiungimento del punteggio minimo di 60/100”***. E’ evidente, pertanto, la diversità della formulazione del predetto art. 4, comma 10, del succitato nuovo avviso 2021, rispetto alla precitata formulazione dell’art. 4, comma 10, dell’avviso 2020 (cfr. doc. 1 e 28). Anche in tal caso, invero, resterebbe il problema che il predetto Avviso anno 2021, pur essendo successivo all’accordo del 25.11.2020, è comunque non coerente con la disciplina contenuta nel CCDI del 18.10.2019, di cui esso costituisce attuazione. Tuttavia, laddove si ritenga che il predetto accordo del 25.11.2020, ancorchè contrastante con la disciplina contenuta nel CCDI del 18.10.2019, possa quantomeno regolare le selezioni indette in un momento successivo alla sua sottoscrizione, questo non può certamente affermarsi con riferimento alla PEO anno 2020, laddove il predetto accordo, oltre a recare una disciplina differente da quella già contenuta nel CCDI del 18.10.2019, ha addirittura “travolto” una procedura “già indetta”, e cioè la progressione anno 2020 per cui è causa.

Ancora più forte, pertanto, emerge la “disparità di trattamento” fra coloro che hanno partecipato alla suddetta PEO, e coloro che hanno partecipato ad altre PEO (come appunto quelli che hanno partecipato alla PEO 2017 o quelli che hanno partecipato alla PEO 2021).



Tutto ciò premesso e considerato, in fatto ed in diritto, i ricorrenti indicati in epigrafe, come sopra rappresentati, difesi e domiciliati,

RICORRONO

All'Ill.mo Tribunale di Roma, sezione lavoro, affinché fissi l'udienza di discussione ai sensi dell'art. 415 c.p.c., ed emanati gli ulteriori provvedimenti del caso, voglia accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

“Piaccia all'Ill.mo Tribunale adito, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, in accoglimento del presente ricorso:

alla rideterminazione del punteggio per il fattore esperienza professionale nonché alla rideterminazione del punteggio totale come indicato nel ricorso (esperienza professionale punti 27, punteggio totale 85/100) e, per l'effetto, a conseguire la progressione economica orizzontale con effetti giuridici ed economici decorrenti dal 01.07.2020; in subordine, accertare un diverso punteggio per il fattore esperienza professionale rispetto a quello attribuito e comunque superiore allo stesso; per l'effetto, condannare ROMA CAPITALE a liquidare in favore della suddetta ricorrente le differenze retributive fra il livello posseduto (C3) e il livello spettante (C4), e ad accantonare i relativi contributi, relativamente al periodo dal 01.07.2020 fino al 31.12.2020, oltre interessi legali.

2) Indipendentemente dall'accoglimento della domanda sub 1 per la ricorrente ivi indicata, accertare e dichiarare, previa disapplicazione



dell'accordo del 25.11.2020 in quanto contrastante con la disciplina legislativa e contrattuale di rango superiore, compreso il CCDI del 18.10.2019, il diritto a conseguire la progressione economica orizzontale

l'effetto, condannare ROMA CAPITALE a liquidare a ciascuno dei suindicati ricorrenti le differenze retributive fra il livello posseduto e il livello spettante, come sopra indicato, e ad accantonare i relativi contributi, relativamente al periodo dal 01.07.2020 fino al 31.12.2020, oltre interessi legali; accertare e dichiarare il diritto a conseguire la progressione economica orizzontale con effetti giuridici ed economici

; per l'effetto, condannare ROMA CAPITALE a liquidare a ciascuno dei suindicati ricorrenti le differenze retributive fra il livello posseduto e il livello spettante, come sopra indicato, e ad accantonare i relativi contributi, relativamente al periodo dal 01.07.2020 fino all'attualità, oltre interessi legali;



condannare ROMA CAPITALE alla rifusione delle spese del presente giudizio, oltre spese generali, iva e cpa e rimborso del contributo unificato, con distrazione in favore del sottoscritto difensore.

Si depositano i seguenti documenti:

- 1) Determinazione dirigenziale di indizione ed allegato Avviso di selezione PEO 2020.
- 2) Circolare PEO 2020.





- 6) Determina di approvazione delle graduatorie del 16.12.2020.
- 7) DETERMINA DIRETTORIALE DEL 01.04.2021 DI APPROVAZIONE DELLE GRADUATORIE DEFINITIVE DELLA PEO 2020.
- 8) GRADUATORIA DEFINITIVA cat. C.
- 9) GRADUATORIA DEFINITIVA cat. D.
- 10) Accordo 25.11.2020.
- 11) Circolare n. 15 del MEF del 16.05.2019.



- 12) Risposta Funzione Pubblica a Roma Capitale del 23.09.2020.
- 13) Nota DFP n. 44366 del 04.07.2019.
- 14) Graduatoria Cat C Peo 2021.
- 15) Graduatoria Cat D Peo 2021.
- 16) Diffida CIGL, CISL e UIL del 16.12.2019.
- 17) Nota unitaria CIGL, CISL e UIL del 23.03.2021.
- [REDACTED]
- 19) BANDO PEO 2017.
- 20) GRADUATORIA PEO 2017 Cat C.
- 21) CCDI ROMA CAPITALE 2017.
- 22) ORDINANZA CORTE DI CASSAZIONE 27932 DEL 07.12.2020.
- 23) CCDI ROMA CAPITALE (Delibera GC n. 236 del 01-08-2014 con allegati).
- 24) SENTENZA DEL TRIBUNALE DI ROMA DEL 01.02.2022.
- 25) CORTE DEI CONTI delibera 6/2018.
- 26) SENTENZA DEL TRIBUNALE DI ROMA DEL 23.02.2022.
- 27) BANDO PEO 2019.
- 28) BANDO PEO 2021.

Ai fini del pagamento del contributo unificato, si dichiara che il valore della presente causa è indeterminabile, quindi viene versato un contributo pari ad euro 259,00.

Roma, 22 aprile 2022

Avv. Giuseppe Pio Torcicollo

