



## USB Pubblico Impiego – MINISTERO dell'Interno

**Al Dipartimento Amministrazione Generale,  
Politiche Personale Amministrazione Civile e  
Risorse Strumentali e Finanziarie –  
Ufficio IV – Relazioni Sindacali**

**OGGETTO:** Retroattività beneficio economico progressioni orizzontali per lavoratori in quiescenza.  
Ordinanza n.4631 del 21.2.2024 della Corte di Cassazione.

In riferimento a quanto in oggetto indicato, la scrivente USB Interno informa codesta spett. amministrazione che, con l'ordinanza citata, la Corte di Cassazione ha dichiarato la illegittimità della previsione che subordina il diritto alla progressione economica orizzontale alla presenza in servizio alla data di approvazione della relativa graduatoria, oppure alla data di scadenza del bando come previsto da codesta amministrazione con circolare N. 1/RU/2024 del 5 marzo u.s.

Tale criterio non è previsto a livello contrattuale ed è palesemente in contraddizione con la retroattività al 1° gennaio dell'anno.

Pertanto tale retroattività è da ritenersi applicabile anche a quei dipendenti collocati in quiescenza nelle more dell'espletamento delle relative procedure selettive.

Inoltre la scrivente O.S. ha avuto modo di constatare come dalle suddette procedure sia stato escluso tutto il personale, proveniente da altre amministrazioni statali, che ha maturato una permanenza inferiore a tre anni nell'Amministrazione, eliminando in tal modo tutti coloro che sono stati in posizione di comando prima della stabilizzazione.

Ciò rappresenta una gravissima ingiustizia verso questi lavoratori che quotidianamente operano nell'interesse di codesto dicastero, e da cui questi colleghi non hanno ricevuto alcuna valorizzazione anzi di fatto e' stato azzerato il loro excursus lavorativo nell'ambito della P.A.

Pertanto la scrivente O.S. rimane in attesa di conoscere le determinazioni e gli intendimenti dell'amministrazione in merito a quanto rappresentato.

Si confida che quanto rappresentato sia tenuto nella massima considerazione.

Distinti saluti

Roma, 21 marzo 2024.

**USB Pubblico Impiego –Ministero Interno  
(Dott. Bruno STIRPARO)**



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE LAVORO**

<b>RETRIBUZIONE</b>
<b>PUBBLICO</b>
<b>IMPIEGO</b>

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LUCIA TRIA	- Presidente -	Cron.
Dott. ANDREA ZULIANI	- Consigliere -	Rep.
Dott. ILEANA FEDELE	- Consigliere -	Ud. 12/01/2024
Dott. NICOLA DE MARINIS	- Rel. Consigliere -	CC
Dott. MARIA LAVINIA BUCONI	- Consigliere -	

**R.G.N. 4226/2018**

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso 4226-2018 proposto da:

AGENZIA DELLE ENTRATE E DEL TERRITORIO, in persona del Direttore pro tempore, rappresentata e difesa ope legis dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia in ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI 12;

**- ricorrente -**

**contro**

**2024**

**128**

in qualità di erede di

,

, tutti elettivamente domiciliati in

ROMA, VIA LUNGOTEVERE FLAMINIO 28, presso lo studio dell'avvocato MASSIMO ERRANTE, rappresentati e difesi dall'avvocato MASSIMO BARRILE;

**- controricorrenti -**

avverso la sentenza n. 587/2017 della CORTE D'APPELLO di PALERMO, depositata il 26/07/2017 R.G.N. 762/2015;



udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio Numero sezionale 491/2024

del 12/01/2024 dal Consigliere Dott. NICOLA DE MARINIS. Numero di raccolta generale 4631/2024

Data pubblicazione 21/02/2024

### **RILEVATO**

- che, con sentenza del 26 luglio 2017, la Corte d'Appello di Palermo confermava la decisione resa dal Tribunale di Palermo e accoglieva la domanda proposta da [redacted] ed altri 9 nei confronti dell'Agenzia delle Entrate nonché di [redacted] rimasta contumace, domanda avente ad oggetto il riconoscimento del diritto alla progressione economica orizzontale di cui alle procedure selettive bandite dall'Agenzia del Territorio, all'epoca titolare del rapporto di lavoro, procedure da cui erano stati esclusi perché collocati in quiescenza nelle more del loro espletamento;
- che la decisione della Corte territoriale discende dall'aver questa ritenuto, nella finalità premiale il tratto caratterizzante della progressione economica, di modo che il relativo diritto doveva intendersi in ogni caso maturato e consolidato già a partire dalla data di decorrenza dell'avanzamento economico e così retroattivamente non rilevando il presunto "requisito implicito" della persistenza del rapporto alla data di approvazione della graduatoria finale;
- che per la cassazione di tale decisione ricorre l'Agenzia delle Entrate e del Territorio, subentrata nella titolarità del rapporto, affidando l'impugnazione a tre motivi, cui resistono, con controricorso, tutti gli originari istanti;
- che successivamente, alla camera di consiglio del 24 gennaio 2024, il Collegio, nella medesima composizione, si è riconvocato via Teams, decidendo la causa nei termini di cui al dispositivo in calce.

### **CONSIDERATO**

- che, con il primo motivo, l'Agenzia ricorrente, nel denunciare la violazione e falsa applicazione dell'art. 1336, in combinato disposto con l'art. 2907 c.c. e l'art. 97, commi 1 e 2 Cost, lamenta la non conformità a diritto del convincimento maturato dalla Corte territoriale in ordine alla sussistenza del diritto alla progressione economica per quei dipendenti



che, in servizio al momento dell'indizione della procedura, fossero cessati dal servizio anteriormente alla sua conclusione con la pubblicazione delle graduatoria finali;

- che, con il secondo motivo, denunciando la violazione e falsa applicazione degli artt. 82, 83, 84 e 85 CCNL per il comparto Agenzie fiscali del 28.5.2004 e 1362, comma 1 e 1363 c.c., l'Agenzia ricorrente imputa alla Corte territoriale, anche alla stregua delle norme codicistiche di ermeneutica contrattuale, l'erronea interpretazione della disciplina collettiva in materia di progressioni economiche orizzontali;
- che, con il terzo motivo, rubricato con riferimento all'art. 102, comma 1, c.p.c., in una con gli artt. 333, 343 e 436 c.p.c., l'Agenzia ricorrente imputa alla Corte territoriale di aver ritenuto erroneamente preclusa la riproposizione in appello dell'eccezione di difetto di integrazione del contraddittorio per mancata impugnazione della statuizione sul punto resa dal giudice di primo grado intesa come pronuncia di rigetto per infondatezza dell'eccezione ma, viceversa, priva di contenuto decisorio a riguardo per non essere stata accolta in ragione dell'infondatezza della domanda avanzata in giudizio;
- che, prendendo le mosse dalla censura sollevata con il terzo motivo, cui, in ragione della sua pregiudizialità, va riconosciuta priorità logica e giuridica nell'esame, deve rilevarsi che, come stabilito con costante indirizzo da questa Corte, la questione della integrazione del contraddittorio - in difetto di giudicato espresso o implicito sul punto (Cass. n. 6649 del 15/03/2017 e n. 9394 del 12/04/2017) - è da esaminare anche in sede di giudizio di cassazione d'ufficio o in base a censura di parte (di recente: Cass. n. 14423 del 24/05/2023; Cass. n. 5287 del 20/02/2023);
- che, tuttavia, è altrettanto consolidato l'indirizzo della giurisprudenza di questa Corte secondo cui, anche in ipotesi di litisconsorzio necessario, va esclusa la necessità della fissazione di un termine per l'integrazione del contraddittorio o per la rinnovazione della notifica del ricorso nei confronti degli eventuali litisconsorti necessari pretermessi o non raggiunti da rituale notifica in caso di ricorso inammissibile (fra le tante: Cass. Sez. Un., ord. 22 marzo 2010, n. 6826;



fra le tante ad essa seguite: Cass. 18 gennaio 2012, n. 690, Cass. 25 gennaio 2012, n. 1032; Cass., ord. 8 novembre 2012, n. 19317; Cass. 24 maggio 2013, n. 12995; Cass. 17 giugno 2013, n. 15106, Cass. 30 agosto 2013, n. 19975; Cass. 23 gennaio 2014, n. 1364) o infondato ictu oculi (Cass. 29 febbraio 2012, n. 3132; Cass. 10 aprile 2012, n. 5695; Cass., ord. 18 luglio 2012, n. 12399; Cass., ord. 28 dicembre 2012, n. 23994; Cass. Sez. Un., 11 maggio 2013, n. 11523; Cass., ord. 24 maggio 2013, n. 13030);

- che per evidente identità di ratio tale principio va applicato anche nel presente giudizio perché nel sito internet istituzionale dell’Agenzia delle Entrate (direttamente consultabile da questa Corte, anche d’ufficio: vedi, per tutte: Cass., 8 maggio 2018, n. 10948; Cass. 28 agosto 2014, n. 18418; Cass., 4 marzo 2016, n. 4296; Cass., 2 dicembre 2011, n. 25813) risulta che con accordo sindacale del 2015 è stato concordato “Lo scorrimento totale” delle graduatorie delle progressioni economiche dell’anno 2010 delle Agenzie fiscali. Né va omissis di rilevare che, trattandosi di un accordo nazionale, questa Corte può consultarlo anche d’ufficio (arg. ex Cass. n. 14449 del 09/06/2017);
- che il rispetto effettivo del principio del contraddittorio, espresso dall’art. 101, cod. proc. civ., ha un ruolo di primaria importanza nel giudizio comportando l’attribuzione di sostanziali garanzie di difesa (art. 24 Cost.) e del diritto alla partecipazione al processo in condizioni di parità (art. 111, secondo comma, Cost.) dei soggetti nella cui sfera giuridica l’atto finale è destinato ad esplicare i suoi effetti;
- che, poiché il presente giudizio si riferisce proprio alle progressioni economiche contemplate nel suddetto accordo sindacale, non si ritiene necessaria alcuna integrazione del contraddittorio perché dalla partecipazione al giudizio la parte ricorrente e quelle pretermesse non ricaverebbero alcun vantaggio concreto;
- che, in definitiva, così come in caso di ricorso inammissibile o infondato ictu oculi, anche nel presente caso il giudice è tenuto ad adottare interpretazioni delle norme processuali che non comportino un dispendio di ulteriori risorse, ove risulti escluso qualsiasi vantaggio o maggior beneficio per le parti (ai sensi degli artt. 175 e 127, cod. proc.



civ.) e ciò al fine di garantire il rispetto dei principi di ragionevole durata del processo (derivante dall'art. 111, secondo comma, Cost., e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), in uno con quello di economia processuale (sul punto, v. Cass., ord. 30 gennaio 2013, n. 2240), che impone al giudice di adottare interpretazioni delle norme processuali che non comportino un dispendio di ulteriori risorse, ove risulti escluso qualsiasi vantaggio o maggior beneficio per le parti;

- che, in particolare, anche dalla giurisprudenza della Corte EDU si evince che il giudice deve evitare e impedire comportamenti che siano di ostacolo ad una sollecita definizione del processo, tra i quali rientrano quelli che si traducono in un inutile dispendio di attività processuali e formalità superflue perché non giustificate dalla struttura dialettica del giudizio;
- che nella specie, però, tale principio non può venire in considerazione visto che, a causa dell'indicata sopravvenienza, il presente giudizio non è destinato ad esplicitare alcun effetto sulle parti pretermesse mentre un eventuale integrazione del contraddittorio (in alcuni casi nei confronti di molte persone) avrebbe l'unico effetto di allungare irragionevolmente i tempi processuali costituendo così un "vuoto formalismo", che la Corte EDU ha considerato più volte in contrasto con la Convenzione (vedi. per tutte: Corte EDU, 29 ottobre 2021, Succi c. Italia);
- che, pertanto, va esclusa anche nel presente caso la necessità della fissazione di un termine per l'integrazione del contraddittorio o per la rinnovazione della notifica del ricorso nei confronti degli eventuali litisconsorti necessari pretermessi o non raggiunti da rituale notifica;
- che si è reso, quindi, necessario passare all'esame del primo e del secondo motivo di ricorso, i quali, in quanto strettamente connessi, possono essere qui trattati congiuntamente per venendosi ad una valutazione di infondatezza, per essersi la Corte territoriale espressa in conformità all'orientamento accolto da questa Corte, che, nell'esaminare analoga questione, affermato i seguenti principi ai quali va data



continuità (Cass. 26934/2022, cui adde Cass. 818 del 2023). Nella fattispecie non è in questione una procedura per la progressione tra aree diverse (progressione verticale), ma la selezione per lo sviluppo economico all'interno della medesima area, progressione disciplinata dagli articoli 22, 82 ed 83 del CCNL per il personale del comparto Agenzie Fiscali 2002-2005 del 28 maggio 2004, norme confermate ed integrate dall'articolo 5 del CCNL per il quadriennio 2006-2009, del 10 aprile 2008. Secondo le previsioni del richiamato articolo 82, lo sviluppo economico all'interno delle aree è correlato alla maggiore flessibilità del sistema classificatorio del personale prevista dal contratto collettivo – (a tenore dell'articolo 17 ogni dipendente è tenuto a svolgere tutte le mansioni considerate equivalenti all'interno della medesima area nonché tutte le attività strumentali e complementari a quelle inerenti allo specifico profilo attribuito) – ed è attuato attraverso la stipula del contratto integrativo di Agenzia, nel limite delle risorse esistenti e disponibili nell'apposito fondo (fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività, di cui all'articolo 85). Ai sensi dell'articolo 83, i passaggi da una fascia retributiva a quella immediatamente successiva avvengono a cadenza fissa dal 1° gennaio di ogni anno; a tal fine, le Agenzie pianificano i passaggi sulla base delle risorse presenti nel fondo, a consuntivo, alla data del 31 dicembre di ciascun anno precedente. In ragione delle risorse è individuato il numero di dipendenti che acquisisce la fascia retributiva. Le selezioni avvengono sulla base di criteri oggettivi, che tengono conto della esperienza professionale maturata, dei titoli di studio e culturali posseduti, dei percorsi formativi con esame finale (se attuati dalla amministrazione), di altri eventuali criteri fissati in sede di contrattazione integrativa.

Il criterio della esperienza professionale, secondo la integrazione di cui all'articolo 5 CCNL 2006/2009, non è inteso come mera anzianità di servizio o in relazione ad altri dati formali ma è diretto a valorizzare le capacità reali dei dipendenti e le loro effettive conoscenze.

Deve, da ultimo, evidenziarsi che ai sensi dell'articolo 4, commi uno e due e dell'articolo 85, comma uno, CCNL 2002/2005, le risorse del fondo sono finalizzate a promuovere reali e significativi miglioramenti





dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali mediante la realizzazione, in sede di contrattazione integrativa, di piani e progetti strumentali e di risultato. Secondo il comma due, sesto alinea, dello stesso articolo 85 i costi degli sviluppi di carriera del personale, in ragione della prevista cadenza annuale, sono finanziati con una quota delle risorse certe e stabili, tra quelle indicate dallo stesso contratto nazionale (articolo 84). Sulla base della richiamata disciplina collettiva, dunque, i passaggi economici all'interno di ciascuna area professionale assolvono a plurime funzioni concorrenti: compensare la flessibilità di impiego richiesta ai dipendenti (funzione corrispettiva); riconoscere il diverso grado di abilità professionale acquisito progressivamente dai dipendenti nell'esercizio delle funzioni (funzione premiale); promuovere miglioramenti dell'efficienza dei servizi istituzionali (funzione incentivante). Nel disegno delle parti collettive il passaggio di fascia è programmato con cadenza annuale ed ha decorrenza dall' 1° gennaio di ogni anno, sulla base della valutazione delle abilità conseguite dal dipendente negli anni precedenti e dei titoli posseduti, sicché la funzione incentivante e quella premiale costituiscono due aspetti di una stessa valutazione. Il criterio proposto dalla Agenzia ricorrente, secondo il quale, dalla finalità incentivante deriverebbe la necessità della permanenza in servizio dei dipendenti alla data di approvazione della graduatoria, incontra l'evidente limite di obliterare le finalità corrispettiva e premiale; del resto, la decorrenza retroattiva della progressione alla data del 1° gennaio di ciascun anno resterebbe del tutto ingiustificata se la progressione stessa avesse l'unico scopo di promuovere prestazioni di lavoro future rispetto alla conclusione della procedura. La retroattività dell'avanzamento economico non può che essere letta in coerenza con gli obiettivi perseguiti; l'intento delle parti è quello di neutralizzare le inevitabili sfasature temporali dovute ai tempi di conclusione del contratto integrativo e di successivo svolgimento delle procedure selettive, legando la progressione, anche temporalmente, ai miglioramenti già realizzati. Ne deriva che una volta che siano stati definiti i criteri di selezione — con la stipula del contratto integrativo — e venga avviata la procedura selettiva, non può ricavarsi dalla sola





finalità di ottenere un aumento di efficienza dell'attività amministrativa  
l'ulteriore requisito della permanenza in servizio del dipendente alla data  
di approvazione della graduatoria. Il voler correlare il diritto alla  
progressione economica alla data di approvazione della graduatoria  
introdurrebbe un requisito aleatorio non previsto dalle parti collettive»;  
-che tali principi trovano applicazione anche nella fattispecie in esame,  
nella quale peraltro non è messo in dubbio che i lavoratori, a causa del  
sopravvenuto pensionamento, con nota del 15.4.2013, siano stati  
espunti dalla graduatoria approvata con provvedimento del 29.11.2012  
(e successiva rettifica del 30.11.2012) nella quale erano stati collocati in  
posizione utile rispetto ai posti banditi;  
- che il ricorso va, dunque, rigettato;  
- che le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da  
dispositivo che segue, con il quale, disponendo:

**P.Q.M.**

La Corte riconvocatasi nella medesima composizione così decide:

rigetta il ricorso e condanna parte ricorrente al pagamento del presente giudizio di  
legittimità che liquida in euro 200,00 per esborsi ed euro 8.000,00 per compensi oltre  
spese generali al 15% ed altri accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater del D.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della  
sussistenza dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore  
importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale a  
norma del comma 1 bis dell'art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma nell'adunanza camerale del 12.1.2024 - 24.1.2024.

La Presidente  
(Lucia Tria)

