

La Cassazione conferma che sono legittime le progressioni di carriera interne nel pubblico impiego che non tengono conto dell'anzianità maturata nel servizio svolto presso altri enti

Con l'ordinanza n. 351 del 7 gennaio 2026 la Cassazione conferma la legittimità della contrattazione integrativa che limita la valorizzazione dell'esperienza professionale a quella acquisita presso l'ente di appartenenza.

- *Svolgimento dei fatti*

L'ordinanza in esame ha ad oggetto il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata presso un'altra azienda sanitaria ai fini della progressione economica orizzontale nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico privatizzato del comparto sanità.

In particolare, una dipendente dell'azienda ospedaliera universitaria di Padova aveva chiesto, ai fini della progressione economica orizzontale, che fosse riconosciuta anche l'anzianità di servizio precedentemente maturata presso un'altra azienda sanitaria, in particolare l'ULSS n. 18 di Rovigo.

Il tribunale di Padova aveva accolto la domanda della dipendente, ritenendo illegittima e nulla la disposizione della contrattazione integrativa aziendale che limitava l'attribuzione del punteggio utile ai fini della progressione economica alla sola esperienza professionale maturata presso l'azienda ospedaliera di Padova.

Nel merito, il giudice di primo grado aveva valorizzato la previsione normativa statale della unicità del ruolo del personale sanitario, ritenendo che *“in virtù di quanto previsto dal combinato disposto di cui all'art. 11, comma 2, lettera b, della legge n. 833/1978 e all'art. 1 del D.P.R. n. 761/79”* il personale sanitario, professionale, tecnico e amministrativo delle unità sanitarie locali dovesse essere *“trattato in modo unitario quantomeno ai fini della valorizzazione dell'anzianità professionale rilevante ai fini delle progressioni economiche orizzontali.”*, infatti *“in assenza di una norma di legge che disponga in senso contrario, non vi è ragione di escludere la rilevanza dell'anzianità professionale precedentemente maturata alle dipendenze di un 'azienda ospedaliera diversa rispetto a quella di appartenenza nei casi in cui si tratti di amministrazioni pur "diverse", ma tutte riconducibili al medesimo servizio sanitario regionale.”*

Pertanto, il tribunale aveva considerato nulla la disposizione della contrattazione integrativa contrattuale che riteneva rilevante esclusivamente l'impiego prestato presso l'azienda ospedaliera di Padova, senza tenere conto dell'esperienza pregressa.¹

Successivamente, la Corte d'Appello aveva riformato la sentenza di primo grado, rigettando la domanda della dipendente. La Corte, in primo luogo, dopo aver ricostruito la disciplina relativa al ruolo del personale sanitario,² aveva ritenuto che la controversia relativa alla progressione economica

¹ Affermando, inoltre, che: *“la contrattazione integrativa aziendale, nella parte in cui limita l'attribuzione di punteggio utile alla sola esperienza professionale maturata alle dipendenze dell'Azienda Ospedaliera di omissis, si pone in conflitto con il combinato disposto normativo che ha disposto per il personale dipendente delle unità sanitarie locali l'inquadramento in un unico ruolo regionale nominativo”*.

² In particolare, la legge regionale n. 65/1980, che disciplinava l'istituzione del ruolo del personale adibito ai presidi sanitari, era stata definitivamente abrogata dalla legislazione regionale n. 3/2004; il legislatore nazionale, con il D.Lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni, aveva introdotto un modello sanitario fondato su aziende dotate di personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale, competenti a gestire autonomamente le procedure di assunzione in relazione ai fabbisogni individuati dal direttore generale (art. 3, comma 1-bis, D.Lgs. n. 502/1992; art. 3 D.P.R. n. 220/2001).

rientrasse nella materia di competenza esclusiva della contrattazione collettiva integrativa, nei limiti derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, oltre che dalle disposizioni legislative inderogabili (cfr. art. 40 decreto legislativo n. 165/01).

In tal senso, la Corte richiamava l'accordo aziendale raggiunto nel 2017 dalle parti sociali, in cui si faceva presente che le risorse disponibili dall'azienda ospedaliera non garantivano il riconoscimento della progressione economica orizzontale a tutto il personale avente diritto, per cui erano stati individuati quali criteri selettivi: la valutazione individuale (nel rispetto di quanto imposto dall'art. 35 del CCNL con riferimento ai risultati ottenuti) nonché, quale criterio ulteriore, quello della esperienza professionale maturata presso l'ente ospedaliero.

Ne conseguiva che, secondo la Corte d'appello, l'azienda ospedaliera avrebbe operato secondo un criterio ragionevole nel valorizzare l'anzianità della dipendente, per quanto riguardava il servizio prestato dalla dipendente presso l'azienda ospedaliera di Padova (e presso le due aziende sanitarie collegate (IOV e ULSS 16)), e, parallelamente, nel non tenere conto dell'anzianità svolta dalla dipendente nell'ULSS di Rovigo, in quanto si trattava di una prosecuzione giuridica del rapporto di lavoro tra aziende sanitarie distinte che non eliminava la diversità tra le diverse fasi di svolgimento del rapporto).

Verso tale sentenza, la dipendente proponeva ricorso per Cassazione, proponendo tre motivi di gravane. Per quanto riguarda il primo motivo di ricorso, la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione di norme di diritto.³ Nello specifico, secondo la ricorrente, la Corte d'Appello non avrebbe censurato puntualmente la sentenza di primo grado, mentre il tribunale aveva correttamente valorizzato l'onere di "*uniformazione*" del trattamento del personale del comparto sanità, previsto dall'art. 11, comma 2, lett. b), legge n. 833/1978, norma statale mai modificata sul punto.⁴

Inoltre, la Corte d'Appello non avrebbe spiegato per quale ragione una legge regionale avrebbe potuto abrogare una disposizione sostanziale di legge statale, di rango superiore.⁵

Come secondo motivo di ricorso, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 35 del CCNL comparto sanità del 7 aprile 1999 in relazione all'art. 40, comma 3-bis, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Nel dettaglio, sostiene che la Corte d'Appello avrebbe errato nel fare esclusivo riferimento all'accordo integrativo aziendale, infatti, l'art. 35 CCNL, pur rinviando alla contrattazione integrativa, deve essere interpretato in coerenza con il quadro legislativo e con le disposizioni inderogabili di legge, inclusa la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale; pertanto, i criteri integrativi della progressione economica orizzontale non possono confliggere né con la contrattazione collettiva nazionale né con il quadro normativo di riferimento.

Con il terzo ed ultimo motivo la ricorrente deduce l'insufficienza di motivazione (art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c.) in ordine alle ragioni della preferenza accordata alla valutazione del servizio pregresso prestato esclusivamente presso l'azienda ospedaliera di Padova e non all'ULSS di Rovigo. Tale

³ In particolare:

- art. 11, legge 23 dicembre 1978, n. 833;

- art. 1, legge delega 23 ottobre 1992, n. 421.

⁴ La Corte d'appello avrebbe errato nel fare esclusivo riferimento alle norme contenute nell'accordo integrativo, laddove l'art. 35 CCNL, che rinvia agli ulteriori criteri da definirsi in sede di contrattazione integrativa, deve essere letto in coerenza col quadro legislativo e in particolare delle disposizioni inderogabili di legge nonché della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale. In altri termini, gli ulteriori criteri regolativi della progressione economica orizzontale non possono confliggere con le norme della contrattazione collettiva e con il quadro legislativo di riferimento.

preferenza avrebbe violato le norme contrattuali e legislative sovraordinate, nonché i principi di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c.

La ricorrente lamenta, infine, che la Corte d'Appello non avrebbe considerato la circostanza decisiva che il personale (dell'azienda ospedaliera e dell'ULSS di Rovigo) appartiene al medesimo comparto; pertanto, non si può giustificare una diversità di trattamento nell'avanzamento economico orizzontale. La sentenza sarebbe, pertanto, viziata da vizio motivazionale, non avendo considerato la circostanza decisiva che si tratta di personale appartenente al medesimo comparto, per cui non si giustificerebbe una diversità di trattamento quanto all'avanzamento economico orizzontale del personale.

- La decisione della Corte di Cassazione

La Corte esamina congiuntamente, in ragione della loro connessione logica e giuridica, il secondo e il terzo motivo, che sono assorbenti rispetto al primo motivo di gravame.

In particolare sostiene che la questione centrale deve essere risolta alla luce della contrattazione collettiva, in virtù dell'ampia delega prevista dall'art. 40 d.lgs. 165/2001.

In primo luogo, la Corte ribadisce che la contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi.⁶

La nullità della contrattazione integrativa, dunque, può essere riscontrata solo in presenza di disposizioni della stessa che si pongano in contrasto con la contrattazione nazionale o che eccedano l'ambito della delega conferita dal legislatore alle parti contrattuali.

Con riguardo alla questione relativa al riconoscimento dell'anzianità di servizio, la Corte richiama le sue precedenti pronunce (Cass. n. 13622 del 2020; Cass., n. 214 del 2018) secondo le quali si può desumere che: la disciplina delle procedure selettive interne, destinate a consentire alle amministrazioni di valorizzare le professionalità già inserite nella organizzazione dell'Ente, è stata delegata alla contrattazione collettiva che, per le progressioni nella stessa area, può derogare al D.P.R. n. 497/1994, nel rispetto del principio di selettività (art. 52, comma 1-bis, d.lgs. n. 165/2001).

Inoltre, le selezioni interne servono a valorizzare le professionalità già inserite nell'organizzazione dell'ente, pertanto ***“può risultare irrilevante, ai fini della progressione di carriera, l'anzianità maturata presso l'ente di provenienza, ove il nuovo datore di lavoro abbia inteso valorizzare, con il bando di selezione, l'esperienza professionale specifica maturata alle proprie dipendenze, differenziandola da quella riferibile alla pregressa fase del rapporto”***. (Cass., n. 10528 del 2018).

Richiama, altresì, una sua recentissima pronuncia (Cass. n. 10406 del 2025) con la quale era stato ribadito che l'anzianità di servizio **non costituisce di per sé un diritto opponibile al nuovo datore di lavoro** e deve essere **salvaguardata** in modo assoluto esclusivamente il mancato riconoscimento della pregressa anzianità comporti **un peggioramento del trattamento retributivo** in precedenza goduto dal lavoratore trasferito.

L'anzianità pregressa, invece, non può essere fatta valere da quest'ultimo per rivendicare ricostruzioni di carriera sulla base della diversa disciplina applicabile al cessionario (Cass., SU, n. 22800/2010; Cass. n. 25021/2014), né può essere opposta al nuovo datore per ottenere un

⁶ La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.

⁷ Cfr. (Cass., n. 4389/2020; Cass., n. 18220/2015; Cass., n. 25021/2014; Cass., n. 22745/2011; Cass., n. 10933/2011; Cass., SU, n. 22800/2010; Cass., n. 17081/2007).

miglioramento della posizione giuridica ed economica, perché **l'ordinamento garantisce solo la conservazione dei diritti**, non delle aspettative, già entrati nel patrimonio del lavoratore alla data della cessione del contratto.⁷

Il nuovo datore, pertanto, ben può, ai fini della progressione di carriera, valorizzare l'esperienza professionale specifica **maturata alle proprie dipendenze**, differenziandola da quella riferibile alla pregressa fase del rapporto.⁸ Pertanto, correttamente la Corte distrettuale ha affermato che la progressione economica di fascia all'interno della medesima categoria è **di competenza della contrattazione collettiva e in particolare di quella integrativa** *“che incontra i limiti derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, oltre che dalle disposizioni legislative inderogabili”*.

Da quanto sopra ricimato, ne consegue che la Corte di Cassazione, non ravvisa profili di contrarietà nella decisione effettuata dall'Azienda ospedaliera di Padova, riscontrando in particolare che:

- la progressione economica di fascia rientra nella competenza della **contrattazione collettiva integrativa**, nei limiti del CCNL e della legge;
- l'art. 35 CCNL, 7 aprile 1999, non impedisce la valorizzazione dell'anzianità maturata limitatamente presso l'ente di appartenenza;
- il criterio adottato dall'accordo integrativo del 2017 dall'azienda ospedaliera di Padova è legittimo.

In estrema sintesi, dunque, la Corte di Cassazione ha ribadito che l'anzianità di servizio non può essere fatta valere per ottenere un miglioramento della posizione giuridica ed economica presso un nuovo datore di lavoro. Il datore di lavoro, tuttavia, può valorizzare l'esperienza professionale specifica maturata alle proprie dipendenze, differenziandola da quella riferibile alla pregressa fase del rapporto. La contrattazione collettiva integrativa, inoltre, può stabilire criteri specifici per la progressione economica orizzontale, purché non in contrasto con la contrattazione nazionale o con le disposizioni di legge. In conclusione, il ricorso è stato respinto.

⁷ Cfr. (Cass., n. 4389/2020; Cass., n. 18220/2015; Cass., n. 25021/2014; Cass., n. 22745/2011; Cass., n. 10933/2011; Cass., SU, n. 22800/2010; Cass., n. 17081/2007).

⁸ Cfr. (Cass., n. 10528/2018; Cass., n. 18220/2015; Cass., n. 17081/2007; Cass., SU, n. 22800/2010; Cass., n. 22745/2011; in relazione all'impiego privato, Cass., n. 7202/2009).