

## Progressioni verticali, addio

---

La riforma dell'articolo 52 del d.lgs 165/2001 operata dall'attuale articolo 24 del decreto-Brunetta mette definitivamente in soffitta le progressioni verticali.

L'articolo 5, comma 2, lettera f), della legge-delega 15/2009 è molto chiaro nell'assegnare alla legge delegata il compito di **"stabilire che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico, limitando le aliquote da destinare al personale interno ad una quota comunque non superiore al 50 per cento"**.

L'attuazione della previsione indicata sopra determinerà la soppressione delle progressioni verticali, regolate fin qui dai contratti collettivi, ed il ripristino dei concorsi pubblici con riserva al personale già dipendente dall'ente o ministero precedente. Ed è proprio questo l'oggetto della disciplina contenuta nell'articolo 24 dello schema di decreto legislativo.

In effetti, la contrattazione collettiva ha disciplinato la progressione verticale auto attribuendosi una competenza quale fonte di regolazione di un istituto considerato come strumento per la gestione della carriera dei dipendenti pubblici, in modo, tuttavia, improprio ed illegittimo, come ha confermato la Corte costituzionale con ripetuti interventi [\[1\]](#).

La sentenza della Corte di cassazione, Sezioni Unite, 15 ottobre 2003, n. 15403 ha accertato definitivamente che le progressioni verticali altro non sono se una novazione del rapporto di lavoro, che comportano un accesso ad una nuova carriera e, di conseguenza, l'attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo.

La contrattazione collettiva non poteva estendere il proprio campo di applicazione al reclutamento. Esso, in quanto sorretto dall'articolo **97, comma 3, della Costituzione**, deve rimanere disciplinato esclusivamente dalla fonte di legge. La "privatizzazione" del rapporto di lavoro pubblico non ha mai previsto che la contrattazione collettiva potesse ingerirsi della materia del reclutamento e della progressione di carriera. Infatti, l'articolo 2, comma 2, lettera c), n. 4), della legge 421/1992 (la legge delega che ha avviato il processo di "privatizzazione" del rapporto di lavoro pubblico) prevede espressamente che **"sono regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie [...] 4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro"**.

E' rimasta un'espressa riserva di legge che presiede la materia della selezione e l'accesso al lavoro, tale da precludere alla contrattazione qualsiasi potere di disciplina in merito. Ed, infatti, la sentenza del Tar Lazio, Roma, Sezione I, 4.11.2003, n. 12370 ha considerato radicalmente nulle le

progressioni verticali, nel comparto ministeri, ma con un ragionamento convincente, tale da potersi e doversi estendere a tutti i comparti.

A tale sentenza, tuttavia, ha fatto seguito un'incomprensibile inerzia del legislatore. Nessuno ha avuto la forza di compiere l'unica scelta possibile: prendere atto della nullità delle progressioni verticali, disdettare il contratto e tornare alla disciplina concorsuale, di fonte normativa.

L'articolo 24 dello schema di decreto legislativo pone rimedio alla vista inerzia legislativa. Una volta in vigore il decreto legislativo, le norme dei contratti collettivi che disciplinano le progressioni verticali saranno da considerare disapplicate. Infatti, esse, per un verso, sono già in violazione della legge 421/1992. Per altro verso, la riappropriazione della disciplina da parte della legge, nell'ambito di una normativa che ripubblicizza largamente il rapporto di lavoro, rende la fonte contrattuale priva di qualsiasi radicamento nell'ordinamento giuridico e di qualsiasi legittimità: prevarrà necessariamente la fonte normativa. La quale torna all'antico: i dipendenti che già fanno parte dei ruoli delle amministrazioni pubbliche potranno accedere a categorie o aree di inquadramento superiori, ma a questo scopo dovranno partecipare a concorsi pubblici, con riserva di posti, **a condizione che siano in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno**. Non vi saranno più procedure riservate esclusivamente ai dipendenti, quali erano le progressioni verticali, le quali di fatto consistono in concorsi interni. L'articolo 24, insomma, attua l'articolo 97, comma 3, della Costituzione, secondo il quale il concorso è la regola per selezionare il personale da assumere nei ruoli pubblici e il concorso deve essere pubblico e aperto a tutti.

La professionalità dei dipendenti può essere valorizzata non chiudendo le selezioni, ma prevedendo una riserva dei posti messi a concorso, che, come visto, non potrà comunque eccedere il 50%.

Si risolvono una serie di problemi connessi alle progressioni verticali. Se l'ascesa nelle categorie avviene per concorso, necessariamente occorre la programmazione triennale come presupposto. In secondo luogo, la qualificazione delle progressioni di carriera come concorsi pubblici evidenzia che esse sono spesa di personale, da disciplinare in applicazione delle regole previste dalle norme, al pari delle assunzioni esterne, anche se il costo effettivo per l'amministrazione risulti inferiore a quello di un'assunzione dall'esterno.

Si risolve, inoltre, il problema del rapporto tra progressioni ed assunzioni. Già la Corte costituzionale aveva evidenziato che il principio dell'adeguato accesso dall'esterno ai ruoli pubblici mediante concorso imponesse che le progressioni verticali non potessero andare oltre il 50% dei posti vacanti. Molte amministrazioni, però, hanno eluso diffusamente questa chiara indicazione, ritenendo di applicare questa ripartizione percentuale alle assunzioni previste nella programmazione triennale, prevedendo, così di effettuare solo progressioni verticali il primo anno del triennio e di effettuare i concorsi

pubblici negli anni successivi, dando vita di fatto a concorsi interni per il 100% dei posti.

La previsione normativa che impone i concorsi pubblici con riserva dei posti non consentirà più queste elusioni: solo nell'ambito di ogni singola procedura concorsuale sarà possibile prevedere una strada più agevolata al personale interno. Ed è evidente che la percentuale di riserva (che, si sottolinea è nel massimo del 50%: ogni amministrazione potrà prevedere percentuali, dunque, anche inferiori) può essere applicata solo a condizione che il concorso miri all'assunzione di almeno 2 dipendenti. In caso contrario, la riserva non può operare, perché altrimenti sarebbe del 100%.

Il punto dolente e contraddittorio della norma in commento consiste nella circostanza che essa considera la progressione di carriera come uno strumento premiale. Ma, questo può avvenire solo in via indiretta, soprattutto venendo a mancare la selettività mirata, derivante dalla forma concorsuale interamente riservata ai dipendenti, propria del sistema delle progressioni verticali. In effetti si tratta di una norma che afferma e nega contemporaneamente o, meglio, si contraddice nello stesso comma, il 2. Ove si prevede, ad un tempo, che l'attribuzione dei posti riservati al personale è finalizzata a riconoscere e valorizzare la competenza professionale e, contemporaneamente, allo scopo di mettere in relazione tali opportunità con le specifiche esigenze delle amministrazioni.

Nella realtà, il processo deve essere considerato totalmente inverso. Sono le specifiche esigenze delle amministrazioni a dover guidarle nella determinazione dei fabbisogni di personale e alla verifica della sussistenza, all'interno, di professionalità potenzialmente meritevoli di un'indiretta valorizzazione, da considerare solo eventuale visto che la riserva dei posti non può costituire garanzia alcuna.

Oggettivamente, in un sistema nel quale la progressione di carriera è considerato un nuovo accesso agli impieghi, non appare corretto attribuirle il valore di strumento per premiare il merito.

La modifica dell'articolo 52 del d.lgs 165/2001 sarà immediatamente vincolante anche per gli enti locali, come tutte le disposizioni del "decreto-Brunetta", che a breve entreranno in vigore. Non è corretto ritenere che per le amministrazioni locali vi sia un anno di "vacatio", per l'entrata a regime della norma.

Ancora, l'articolo 24 dello schema di decreto deve essere letto in combinazione con il successivo articolo 52, che novella l'articolo 40 del d.lgs 165/2001, riducendo drasticamente le materie di competenza della contrattazione collettiva dalla contrattazione collettiva; tra esse esclude le materie di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), n. 4, della legge 421/1992. Tale disposizione contiene una riserva di legge per la disciplina degli accessi agli impieghi, nella quale, come noto, ai sensi della giurisprudenza ormai pacifica, rientrano le progressioni verticali.

L'entrata in vigore del decreto-Brunetta, dunque, contemporaneamente: priva la contrattazione collettiva (che, in effetti, già nel precedente regime normativo non avrebbe potuto regolare l'accesso agli impieghi) della competenza a regolare modalità di assunzione, quali sono le progressioni verticali; modifica, esercitando la competenza legislativa esclusiva, l'assetto normativo in materia, reintroducendo i concorsi pubblici con riserva fino al 50%.

Poiché le progressioni verticali non sono disciplinate dalla legge, ma dai contratti nazionali collettivi, l'esercizio della potestà normativa da parte della legge che ridisegna il sistema della progressione di carriera, comporta l'immediata disapplicazione dei contratti, perché le regole in essi contenute contrasterebbero con norme imperative di legge.

---

[1] Sentenze 4 gennaio 1999, n. 1, 16 maggio 2002, n. 194, 29 maggio 2002, n. 218 e 23 luglio 2002, n. 373.