

L'abrogazione dell'istituto delle progressioni verticali e la nuova disciplina dei concorsi con riserva per il personale interno ad opera del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009.

1. Il previgente regime contrattuale

Una delle principali innovazioni introdotte dal decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 riguarda l'abrogazione dell'istituto della progressione verticale nel sistema di classificazione introdotto nell'ordinamento locale dall'articolo 4 del CCNL del comparto regioni enti locali del 31 marzo 1999. In questo modo, tramite la fonte pattizia, era stata prevista una modalità di avanzamento di carriera finalizzata alla "promozione" del lavoratore nella categoria superiore che, al pari di quanto accade nel lavoro subordinato nell'impresa, comportava un avanzamento nella scala classificatoria stabilita dalla contrattazione collettiva, con conseguente evoluzione della propria posizione economica, ma soprattutto con un nuovo inquadramento giuridico frutto della stipula di un distinto contratto di lavoro. Nonostante la genesi contrattuale dell'istituto, l'evoluzione giurisprudenziale aveva chiarito come anche in questi casi sussistesse la giurisdizione del giudice amministrativo, ritenendo quindi sul piano sostanziale che la progressione verticale si concretizzasse in una vera e propria procedura concorsuale diretta a permettere l'accesso al personale già in servizio ad una categoria superiore, rispettando il giusto equilibrio tra posti riservati agli interni e quelli destinati all'esterno¹. Altro aspetto particolarmente significativo concerneva il terzo comma dell'articolo 4 del CCNL richiamato, in virtù del quale alle progressioni verticali era consentita la partecipazione del personale interno "anche prescindendo dai titoli di studio ordinariamente previsti per l'accesso dall'esterno, fatti salvi quelli prescritti dalle norme vigenti". Ad eccezione quindi per i posti per i quali il titolo di studio è richiesto come abilitazione per l'esercizio della professione, il primo comma dell'articolo 4 demandava ai regolamenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001² disciplinare "le procedure selettive per la progressione verticale finalizzate al passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente superiore del nuovo sistema di classificazione, nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno". Il comma 7 dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165/2001 dispone infatti che sia il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi a disciplinare le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali, nel rispetto dei principi fissati dai commi precedenti dello stesso articolo. Disciplina regolamentare a carattere pubblicistico, il cui contenuto era però dettato in maniera incisiva dalla contrattazione collettiva per quanto atteneva al titolo di studio richiesto per la partecipazione, non necessariamente lo stesso ordinariamente previsto per l'accesso dall'esterno. Si trattava pur sempre di un percorso selettivo ad evidenza pubblica secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale³, per la quale tutte le forme di accesso e progressione interna nella pubblica amministrazione non tollerano deroghe alla regola del concorso pubblico. Giurisprudenza infine condivisa dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 15403 del 15 ottobre 2003, che rivedendo il proprio precedente orientamento, ha riaffermato la giurisdizione del giudice amministrativo non solo per ciò che riguarda le procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ma anche per le prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già in servizio ad una fascia o categoria superiore. In definitiva, quindi, la progressione verticale non si distingueva, anche nel regime precedente, da un concorso pubblico con una quota riservata al personale interno da calcolare però all'interno di ciascuna categoria, che doveva pur sempre essere contenuta nei limiti della ragionevolezza⁴. All'interno di ciascuna categoria, nell'ambito della quota di adeguatezza - pari al 50% dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria di classificazione -, si poteva svolgere la procedura selettiva riservata al personale interno

¹ Sul punto sia consentito il rinvio a F.Mascagni, *La progressione verticale come qualificazione giuridica dell'avanzamento di carriera nell'ente locale*, in Guida per gli operatori degli enti locali del 17-12-2003, www.noccioli.it

² In cui è trasfuso il precedente articolo 36 del decreto legislativo n. 29/1993.

³ Tra le altre vedi sentenze n. 487/1991, n. 313/1994, n. 1/1999, n. 194/2002.

⁴ La quota da destinare all'esterno veniva calcolata ai sensi dell'articolo 4 comma 1 del CCNL 31/3/1999 "nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano destinati all'esterno..." Quindi il comma 4 stabiliva che "anche i posti ammessi a selezione ai sensi del comma 1 sono coperti mediante accesso dall'esterno se la selezione stessa ha avuto esito negativo o se mancano del tutto all'interno le professionalità da selezionare". Con la sentenza n. 194 del 2002 la Corte Costituzionale ha ritenuto l'illegittimità di una norma che prevedeva una quota di riserva pari al 70% dei posti disponibili, in quanto pur escludendo la copertura della totalità dei posti vacanti da parte degli interni, riservava, tuttavia, ad essi la totalità dei posti messi a concorso, pari gran parte dei posti disponibili, per di più prevedendo una quota riservata che appare incongruamente elevata.

nell'ambito di tale percentuale dei posti vacanti. Il ragionamento di calcolo veniva effettuato per ciascuna categoria, indipendentemente dai profili professionali, sui quali poi si spalmava la quota da riservare al personale interno.

Determinante, secondo la giurisprudenza della Consulta è stata la considerazione per la quale la valorizzazione dell'esperienza lavorativa posseduta dal personale interno può ben essere valorizzata, ma solo sino al punto in cui sia "ragionevole" configurarla come requisito professionale. In caso contrario la riserva si sostanzia nell'introduzione di arbitrarie forme di restrizione per l'accesso all'impiego con norme che assumono i connotati dell'ingiustificato privilegio accordato agli interni⁵.

1. La nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 e la sua decorrenza temporale.

Con la nuova normativa introdotta dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 150/2009, la progressione di carriera è consentita alle amministrazioni pubbliche per coprire "*i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici con riserva non superiore al 50% a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni*". Il comma 1-bis dell'articolo 52 del decreto legislativo 165/2001 come introdotto dall'articolo 62 del decreto legislativo 150/2009, ha precisato poi che "le progressioni tra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50% di quelli messi a concorso".

Viene così introdotto un concorso pubblico con riserva del 50% agli interni da calcolare non più nell'ambito di ciascuna categoria nel limite dei posti vacanti della dotazione organica della categoria stessa, bensì sui singoli posti messi a concorso in riferimento al relativo profilo professionale. In altri termini con il regime contrattuale previgente avevamo un concorso riservato interamente agli interni, se pur nel giusto contemperamento con la garanzia dell'accesso dall'esterno da parametrare all'interno delle varie categorie nel limite complessivo dei posti vacanti di ciascuna di esse. Con le nuove regole previste dal decreto legislativo 150/2009, invece, non avremo più concorsi pubblici riservati agli interni – se pur nel complessivo rispetto del giusto equilibrio con l'accesso dall'esterno per ogni categoria – ma concorsi pubblici per singoli posti di una determinata categoria e profilo professionale per i quali vi potrà essere una riserva a favore degli interni non superiore al 50%; sempre che l'attribuzione di tale riserva, ai sensi del comma 2 dell'articolo 24, sia "finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione". In ogni caso in virtù di quanto disposto dal richiamato comma 1-bis dell'articolo 52 del decreto legislativo 165/2001 come modificato, per la partecipazione del personale interno al concorso pubblico con riserva è ora necessario "*il titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno*". E' questa una condizione imprescindibile che cambia sostanzialmente la prospettiva di partecipazione per i candidati interni.

Non si applica infine a regioni ed enti locali la disposizione del comma 3 dell'articolo 24 del decreto legislativo 150/2009, per la quale la collocazione nella fascia di merito alta di cui all'articolo 19 comma 2 lettera a)⁶, per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini della progressione di carriera. Tuttavia a questo fine occorre ricordare come lo stesso comma 1-bis dell'articolo 62 del decreto legislativo 165/2001 come sostituito, prevede che la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante sia per il riconoscimento della progressione economica, sia per l'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore. Gli enti locali e le regioni, quindi, nel disciplinare ai sensi dell'articolo 31 comma 2 in maniera autonoma, tramite l'esercizio delle rispettive potestà normative, la differenziazione dei livelli di performance individuale in maniera

⁵ In questo senso sentenze Corte Costituzionale n. 373/2002 e n. 34/2004.

⁶ Norma che nello stabilire i criteri per la differenziazione delle valutazioni, prevede che ai fini della graduatoria delle valutazioni individuali del personale, questo sia distribuito in differenti livelli di performance in modo che "*il venticinque per cento sia collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale*". Disposizione che ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 150/2009 non si applica direttamente alle regioni ed agli enti locali, in quanto per loro viene fatto salvo quanto previsto dall'articolo 31 che, in ogni caso, al comma 2 stabilisce che tali enti "*nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre*".

tale che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre, dovranno poi tenere di conto di coloro che si sono collocati nella fascia più alta - autonomamente definita e quantificata -, al fine di considerare tale conseguito riconoscimento per almeno tre anni come titolo rilevante per *“l’attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l’accesso all’area superiore”*. Ogni ente, sotto questo profilo ha una propria autonomia applicativa sia nel determinare le percentuali delle fasce di merito sia per considerare quando la valutazione conseguita sia da ritenere *“positiva”*.

La materia delle progressioni verticali con il nuovo regime è infatti riservata alla legge e sulla base dei principi da essa stabiliti, all’applicazione tramite i rispettivi ordinamenti da parte di regioni ed enti locali e perciò sottratta alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata. L’articolo 29 del decreto legislativo n. 150 prevede al riguardo che le disposizioni del Titolo III, nel quale è compreso l’articolo 24 sulla riserva del 50% nei concorsi pubblici per il personale interno, *hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419 secondo comma del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto*⁷. Sennonché il primo comma dello stesso articolo 29 stabilisce una deroga espressa a tale decorrenza per regioni ed enti locali, richiamando quanto in merito è disposto dall’articolo 31 che ai fini dell’adeguamento dei rispettivi ordinamenti interni concede un lasso di tempo ulteriore fino al 31 dicembre 2010. Sino a tale data, si legge nel comma 4, *“si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto”* e quindi le disposizioni contrattuali sopra ricordate.

Sul punto si è espressa l’Anci con nota del 4 febbraio 2010 in cui per risolvere il problema interpretativo derivante dall’antinomia delle due disposizioni richiamate, ritiene che *“l’unica interpretazione logica e coerente va nella prevalenza della seconda, ossia il 31 dicembre 2010, che costituisce il termine ultimo dell’adeguamento da parte degli enti locali a tutte le disposizioni recate dal Titolo III, ivi comprese dunque, quelle di cui all’articolo 24*. Il legislatore infatti, al comma 4 dell’articolo 31 espressamente prevede che nelle more dell’adeguamento, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto medesimo. *Fermo restando, dunque, la necessità che gli enti procedano rapidamente alla revisione dei propri regolamenti, si ritiene che possano essere portati a compimento i piani occupazionali già vigenti alla data di entrata in vigore del decreto, realizzando le eventuali progressioni già programmate secondo le modalità definite nei regolamenti. Occorre in particolare, che alla data di entrata in vigore del decreto le progressioni verticali (realizzabili nel 2010) siano già state autorizzate in sede di programmazione triennale ed annuale dei fabbisogni di personale, adottata dalla Giunta ai sensi degli articoli 89 e 91 del d.legisl. 267/2000*⁸. Inoltre, si aggiunge nella nota interpretativa, *non è stato abrogato né derogato espressamente l’articolo 91 terzo comma del d.legisl. 267/2000, secondo cui gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all’interno dell’ente*.

Posizione che se nelle conclusioni appare sostanzialmente condivisibile, non altrettanto pare di poter dire per le motivazioni. Del resto non sono mancate da parte dei primi commentatori reazioni di segno opposto basate, in primo luogo, sulla considerazione per la quale essendo il programma delle assunzioni un atto amministrativo deve dunque rispettare il principio di legalità e subordinazione alla legge che ha sostituito alle progressioni verticali il concorso pubblico con riserva. Di conseguenza, secondo questa teoria, la programmazione che abbia previsto nel 2010 concorsi interni è da considerare necessariamente abolita. Inoltre anche l’articolo 91 comma 3 sarebbe da ritenere implicitamente abrogato dall’eliminazione dei concorsi interni⁹.

A parere di chi scrive, le considerazioni in ultimo richiamate non appaiono condivisibili, così come anche le motivazioni espresse nelle linee applicative Anci, che però pur giungono alla giusta conclusione in forza della quale la nuova disciplina in materia di progressioni verticali cesserà la propria efficacia a decorrere dal 1 gennaio 2011.

In realtà, invero, la motivazione appare essere semplicemente la specialità, per regioni ed enti locali, del disposto dell’articolo 31 comma 4 che fissa il termine ultimo per l’adeguamento dei rispettivi

⁷ L’articolo 1 comma 3 del CCNL del personale non dirigente del comparto regioni autonomie locali biennio economico 2008-2009 stabilisce che *“il presente contratto si riferisce al periodo 1 gennaio 2008 – 31 dicembre 2009 e concerne gli istituti giuridici e del trattamento economico di cui ai successivi articoli”*.

⁸ L’applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli enti locali. Le prime linee guida dell’Anci, www.anci.it sotto la rubrica *“documentazione”*.

⁹ In questo senso L. Olivieri in Italia Oggi del 4 febbraio 2010, per il quale comunque l’articolo 91 comma 3 non è più norma vigente dal 2001 perché disapplicato dall’articolo 9 del CCNL del 5 ottobre 2001

ordinamenti al 31 dicembre 2010. Lo stesso articolo 29 , quando prescrive l'inderogabilità delle disposizioni del titolo III, in cui è compresa la nuova disciplina delle progressioni di carriera, fa salvo *quanto previsto dall'articolo 31 per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale, e per gli enti locali...*

A questo punto, accolta l'interpretazione per la quale l'applicazione della nuova disciplina è rinviata al 1 gennaio 2011, poca rilevanza mi pare abbia per l'applicazione nella fase transitoria della disciplina vigente, l'avvenuto inserimento nella programmazione triennale ed annuale dei fabbisogni di personale di posti da riservare per l'anno 2010 alle progressioni verticali. Infatti applicando *"le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n 150/2009"*, non si vede perché non potrebbero essere inserite nella programmazione triennale, per il solo anno 2010, procedure selettive per la progressione verticale. In altri termini per l'anno 2010 nulla cambia rispetto a quanto sinora applicato in virtù delle disposizioni contrattuali vigenti, come attuate dai regolamenti interni, sempreché non si sia già provveduto all' adeguamento di quest'ultimi ai principi richiamati dall'articolo 31 comma 1.

L'aspetto dirimente è la disciplina dell'istituto e non se talune progressioni verticali siano già state autorizzate dall'organo di governo con l'approvazione della programmazione triennale ed annuale dei fabbisogni di personale, in quanto tale autorizzazione può essere rilasciata in sede di predisposizione del programma triennale 2010-2012, se pur per il solo anno corrente. Il riferimento alle *"disposizioni vigenti"* , appare infatti riferibile alle norme che disciplinano la progressione di carriera e non invece agli atti amministrativi di programmazione ed ottimizzazione delle risorse umane da acquisire applicando tali disposizioni .

Al riguardo, occorre ricordare che all'articolo 6 del decreto legislativo 165/2001 è stato inserito il comma 4-bis dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 150/2009 in virtù del quale *"il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti di cui al comma 4 sono elaborati su proposta dei dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti"*. Norma che assegna a ciascun dirigente il compito di individuare i profili professionali necessari alla migliore organizzazione della propria struttura, con la connessa proposta per la predisposizione del piano occupazionale e dei relativi strumenti di reclutamento. E' in questo contesto che si inseriranno anche le proposte relative ai posti vacanti da coprire con le procedure selettive per la progressione verticale nell'anno 2010, nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di ciascuna categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno¹⁰.

Programmazione che potrà altresì tenere di conto, ai sensi del comma 3 dell'articolo 91 del TUEL (d. legislativo 267/2000), della previsione di ipotesi di ulteriori concorsi interamente riservati al personale dipendente. La fattispecie appena richiamata non è infatti una procedura selettiva per la progressione verticale, ma una ipotesi speciale di concorso per particolari profili o figure professionali interamente riservato al personale in servizio, sulla base della considerazione che la professionalità è acquisibile esclusivamente dall'interno. E' una fattispecie diversa di concorso interamente riservato agli interni, svincolata dalle considerazioni richiamate per le progressioni verticali, che trova la propria esclusiva legittimazione in presenza di peculiari situazioni giustificatrici e con specifica verifica attitudinale in relazione alla qualifica e alla funzione cui si riferisce il posto da conferire¹¹.

¹⁰ In questo senso la richiamata previsione del comma 4 dell'articolo 4 del CCNL 31/3/1999 per la quale *anche i posti ammessi a selezione ai sensi del comma 1 sono coperti mediante accesso dall'esterno se la selezione stessa ha avuto esito negativo o se mancano del tutto all'interno le professionalità da selezionare*. E' quindi il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi che, ai sensi dell'articolo 35 comma 7 del decreto legislativo 165/2001 (richiamato come fonte per la disciplina delle progressioni verticali dal comma 1 dell'articolo 4 del CCNL in oggetto), provvede a disciplinare complessivamente *le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali* ...La disposizione contrattuale non ha mai messo in discussione la competenza della fonte pubblicistica del regolamento degli uffici e dei servizi per la disciplina delle procedure finalizzate al passaggio nella categoria immediatamente superiore.

¹¹ In questo senso la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha riconosciuto nel concorso pubblico (art. 97, terzo comma, della Costituzione) la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 34 del 2004, n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo "in presenza di peculiari situazioni giustificatrici", nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore: sentenza n. 159 del 21/4/2005.

L'ultimo dubbio riguarda infine il titolo di studio richiesto per partecipare alla progressione verticale: l'art 52 come riscritto rientra tra i principi da adeguare entro il dicembre 2010 oppure è immediatamente precettivo? È vero che il possesso del titolo di studio uguale a quello richiesto per l'accesso dall'esterno è introdotto dall'articolo 52 comma 1-bis che disciplina le mansioni e non dall'articolo 35 che concerne il reclutamento del personale. Norma, quest'ultima, che prevede per gli enti locali l'onere, ai sensi del comma 7, di adeguare il proprio regolamento degli uffici e dei servizi al rispetto dei principi stabiliti dall'articolo stesso per la disciplina, tra l'altro, anche dei requisiti di accesso e le procedure concorsuali. Ragion per cui diversamente da questa prospettata ipotesi in cui vi sarebbero spazi e tempi di adeguamento, l'introduzione della modifica di cui si discute all'articolo 52 sulla disciplina delle mansioni, farebbe pensare ad una sua immediata applicabilità, senza attendere i tempi di adeguamento indicati dall'articolo 31 comma 1. D'altra parte però, il comma 4 dello stesso articolo 31 nelle more dell'adeguamento che deve avvenire nel termine ultimo del 31 dicembre 2010, fa salva l'applicazione delle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 150/2009, comprese quindi, in toto, le disposizioni contrattuali in vigore che all'articolo 4 comma 3 del CCNL 31/3/1999 consentono la partecipazione del personale interno anche prescindendo dai titoli di studio ordinariamente previsti per l'accesso dall'esterno. Pragmaticamente, l'interpretazione sistematica che appare più convincente è quella tesa ad operare una proroga di tutta la disciplina vigente "alla data di entrata in vigore" del decreto legislativo 150/2009 e quindi dell'articolo 4 del CCNL nella sua interezza: il nuovo disposto dell'articolo 52, in merito al titolo di studio, non era vigente prima dell'entrata in vigore del decreto 150/2009. Così come è altrettanto vero che l'articolo 52 comma 1-bis del decreto legislativo 165/2001 è espressamente richiamato dal 24 comma 1 ed è strettamente connesso alla disciplina della progressione di carriera, per cui l'intenzione del legislatore pare effettivamente essere quella di consentire agli enti locali un periodo di transizione sino al 31 dicembre 2010, durante il quale "si applicano le disposizioni vigenti" e pertanto la precedente disciplina negoziale contenuta nell'articolo 4 del CCNL 31/3/1999.

Sicuramente è da ritenere che non abbia applicazione la disciplina transitoria di cui all'articolo 65 che riguarda i tempi per l'adeguamento dei contratti collettivi integrativi. Questi infatti non hanno competenza a disciplinare le modalità di accesso alle procedure selettive per le progressioni verticali. Stessa considerazione vale per l'articolo 40 comma 3 quinquies (come riscritto dall'articolo 54) il quale prevede che nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o da norme di legge (come nel caso in esame) le clausole sono nulle, non possono essere applicate e si sostituiscono ai sensi degli articoli 1339 e 1419 comma 2 e precisa anche che le disposizioni del presente comma trovano applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore del decreto attuativo stesso: si riferisce però sempre ai contratti decentrati integrativi.

In definitiva quindi le nuove disposizioni sulla disciplina delle progressioni di carriera e sul conseguente titolo di studio come requisito di accesso riguardano il rapporto diretto tra il CCNL e la legge e pertanto il decreto legislativo attuativo della legge 15/2009 su questo punto prevale direttamente dal 1 gennaio 2011 sulle disposizioni del CCNL. Fermo restando le modalità di adeguamento degli ordinamenti di regioni ed enti locali, l'articolo 29 richiamato sancisce il carattere imperativo delle disposizioni del Titolo III, concernente anche le progressioni verticali, e la loro inderogabilità espressa da parte della contrattazione collettiva nonché l'eterointegrazione nei contratti collettivi in virtù dell'articolo 1339 e 1419 comma 2 del codice civile. Inderogabilità con volontà espressamente ribadita, a dimostrazione di quanto il legislatore della riforma abbia interesse alla diretta applicazione dei criteri stabiliti per *merito e premi* dal Titolo III del decreto in oggetto, considerando che in virtù dell'articolo 1 della L. 4 marzo 2009 n. 15 che ha modificato il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 2 del d.legis. n. 165/2001, già non sussiste più la possibilità di introdurre deroghe da parte di successivi contratti collettivi a disposizioni di legge, regolamento o statuto a meno che *ciò sia espressamente previsto dalla legge stessa*.

Dal momento dell'adeguamento degli ordinamenti interni ai nuovi principi e altrimenti comunque dal 1 gennaio 2011, cambia il regime della progressione verticale che assume la disciplina della progressione di carriera. Per le procedure selettive precedentemente bandite vale il principio "tempus regit actum" in forza del quale *"in tema di pubblici concorsi, le disposizioni normative sopravvenute in materia di ammissione dei candidati, di valutazione dei titoli o di svolgimento di esami di concorso e di votazioni non trovano applicazione per le procedure in itinere alla data della loro entrata in vigore, in quanto il principio "tempus regit actum" attiene alle sequenze procedurali composte di atti dotati di propria autonomia funzionale, e non anche ad attività (quale è quella di espletamento di un concorso) interamente disciplinate dalle norme vigenti al momento in cui essa ha inizio. Pertanto, mentre le norme legislative o regolamentari vigenti al momento dell'indizione della procedura devono essere applicate anche se non espressamente richiamate nel bando, le norme sopravvenienti, per le quali non è configurabile alcun rinvio implicito nella "lex specialis", non*

*modificano, di regola, i concorsi già banditi, a meno che diversamente non sia espressamente stabilito dalle norme stesse.*¹²

Alla luce di tale principio, gli enti locali hanno tempo per indire procedure selettive per le progressioni verticali, secondo la disciplina dell'articolo 4 del CCNL del 31/3/1999, sino al termine ultimo del 31 dicembre 2010. Per tali procedure, che si concluderanno anche successivamente a tale data, è quindi da ritenere che continueranno a valere i requisiti di accesso stabiliti dalla fonte negoziale richiamata. E ciò al fine di dover, altresì, tenere di conto della necessità di rispettare "il principio dell'affidamento dei candidati per cui i concorsi devono essere svolti in base alla normativa vigente alla data di emanazione del bando o, il che è sostanzialmente lo stesso, al momento della indizione della procedura relativa"¹³. Sulla scorta del principio richiamato, in assenza di una diversa normativa particolare che dovesse derivare dall'adeguamento anticipato del proprio regolamento degli uffici e dei servizi, gli enti locali potranno indire selezioni per le progressioni verticali secondo la regola generale declinata dalla miglior dottrina, per la quale ciascuna fattispecie debba realizzarsi nell'osservanza della normativa del momento in cui si perfeziona. Ciò comporta che in ogni procedimento debbano intervenire tutti gli atti prescritti al momento del suo completamento e che ciascuno di essi debba essere posto in essere nell'osservanza delle norme del tempo della propria emissione¹⁴.

Fabrizio Mascagni
Specialista in diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione
Condirettore Nuova Rassegna

¹² In questo senso l'eloquente sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI n. 2909 del 12 giugno 2008 che richiama i principi consolidatesi nella giurisprudenza amministrativa: Consiglio Stato, sez. IV, 06 luglio 2004, n. 5018).

¹³ In questo senso Consiglio di Stato Sez. IV, n. 7339/95 del 11/5/2004, Consiglio di Stato Sez. V n. 46 del 13/1/1996).

¹⁴ Così si esprimeva Aldo M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, vol. 1, pag 624-625, Jovene Editore, Napoli 1984.