

UFFICIO STUDI CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

PROGRESSIONI ECONOMICHE VERTICALI: IL TITOLO DI STUDIO QUALE REQUISITO DI ACCESSO¹.

1. Il fatto

Il presente contributo trae spunto dalla pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. Terza, n. 4172/2021 che respinge il ricorso in appello di alcune dipendenti dell'AUSL di Latina avverso la sentenza del T.a.r. Lazio, sezione prima che si è pronunciato rigettando il ricorso per l'annullamento della Deliberazione del Direttore Generale dell'AUSL Latina con cui sono stati approvati gli avvisi per l'espletamento di selezioni interne per la progressione verticale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 22 comma 15 D.lgs. n. 75/2017 (Decreto Madia)². L'AUSL Latina, con Deliberazione del Direttore Generale, ha emanato un avviso di selezione interna per la progressione economica verticale ai sensi dell'art. 22 comma 15 del Decreto Madia per il passaggio alla categoria superiore di una unità di personale. La progressione era rivolta a coloro che erano inquadrati nel profilo di assistente amministrativo cat. C al fine di conseguire il profilo di collaboratore amministrativo cat. D. Le dipendenti presentano ricorso per l'illegittimità degli atti con cui è stata avviata la selezione interna per la progressione verticale per il fatto di essere state escluse dalla procedura in ragione del titolo di laurea posseduto pur svolgendo di fatto le medesime mansioni in una categoria inferiore.

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento Claudia Caprodossi Università di Camerino

² Art. 22 comma 15 D.lgs. n. 75/2017 (Decreto Madia): "Per il triennio 2020-2022, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore.

2. Analisi della normativa ed il criterio di selettività nelle progressioni economiche verticali

Il criterio della selettività delle progressioni verticali è stato spesso oggetto di pronunce e di interventi normativi, con l'intento di scongiurare qualsiasi forma di automatismo in ottica di contenimento della spesa pubblica ed in ottemperanza al principio di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione. La Corte costituzionale fin dai primi anni Novanta aveva sostenuto che il concorso costituisce la regola generale per ogni tipo di accesso al pubblico impiego, compreso quello inerente al passaggio ad una classe funzionale superiore³. Nella sentenza n. 1/1999, la Corte costituzionale⁴ ribadisce infatti che nel passaggio ad una categoria superiore, nel quadro di un sistema che non prevede carriere, o le prevede entro ristretti limiti, *deve ravvisarsi una forma di reclutamento che esige anch'essa un selettivo accertamento delle attitudini*. I passaggi ad una fascia funzionale superiore non sono sottratti pertanto al regime del pubblico concorso che può essere derogato solo nel caso in cui le deroghe siano poste al fine di garantire il buon andamento della P.A. o altri principi costituzionali destinati a garantire la peculiarità degli uffici di volta in volta presi in considerazione. Viene ad esistere un'identità indissolubile tra il conseguimento di una qualifica superiore e l'accesso ad un nuovo posto di lavoro.

Il tema delle progressioni verticali è stato poi ripreso all'interno del D.lgs. n. 165/2001 art. 52, che in una prima stesura sembrava aprire alla possibilità che potessero essere riconosciute per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive. La riforma Brunetta è intervenuta in maniera incisiva recuperando la rigida impostazione della Corte costituzionale, con la previsione all'art. 52, comma 1-bis del D.lgs. n. 165/2001 che *“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. Le progressioni fra 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 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore”*. Gli obiettivi della riforma sono quelli

³ Cfr. Corte costituzionale n. 453 del 1990 e n. 487 del 1991: *il concorso è il mezzo più idoneo ed imparziale per garantire la scelta dei soggetti più capaci ed idonei ad assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione*.

⁴ La Corte Costituzionale negli anni ha ribadito più volte il principio generale del reclutamento nel pubblico impiego mediante concorso (Sentenze n. 227 del 2013, n. 90 e n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011), secondo cui il concorso pubblico costituisce la modalità ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3) ed i canoni di imparzialità e di buon andamento (art. 97) e che pertanto i concorsi interni sono da considerare come eccezione al principio dell'ammissione in servizio per il tramite del pubblico concorso.

dell'affermazione con una riserva di posti per salvaguardare le posizioni e le professionalità interne.

In tale analisi normativa, occorre precisare che il ricorso alle progressioni verticali è da sempre inquadrato nell'ambito della facoltà e della discrezionalità di ciascuna pubblica amministrazione che, in relazione a specifiche esigenze, riconosce le competenze interne e valorizza le professionalità al personale di ruolo⁵, riservando dei posti al personale interno nei concorsi pubblici per garantire l'affermazione del principio della concorsualità per l'accesso al lavoro e le progressioni di carriera favorendo il merito e la premialità.

La deroga al concorso con riserva dei posti è introdotta successivamente dal decreto Madia, D.lgs. n. 75/2017, per un limitato arco temporale. Per il triennio 2020-2022 le pubbliche amministrazioni possono indire procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo nel limite del 30%⁶, calcolato con riferimento al numero dei posti previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. Le prove selettive devono accertare la capacità dei candidati di utilizzare ed applicare le nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti, con l'obiettivo di valorizzare la professionalità e lo sviluppo professionale del personale che sussiste all'interno dell'Amministrazione.

3. La sentenza del Consiglio di Stato ed i titoli di studio per l'accesso nelle progressioni verticali ai sensi dell'art. 22 comma 15 del D.lgs. n. 75/2017.

Il Consiglio di Stato nel rigettare l'appello presentato dalle dipendenti dell'AUSL di Latina, sottolinea come la normativa di cui all'art. 52 del D.lgs. n. 165/2001 subordina la partecipazione al concorso pubblico al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno così come precisato ulteriormente dal Decreto Madia. Il titolo di studio è un requisito di accesso imprescindibile che deve essere posseduto dal personale che intende partecipare alla progressione verticale non rilevando pertanto il fatto che tali attività fossero di fatto svolte dalle ricorrenti pur con qualifica inferiore e senza il titolo di studio richiesto. A nulla rileva infatti l'aver svolto mansioni superiori riconducibili al profilo di collaboratore amministrativo per le quali le dipendenti hanno diritto soltanto alle differenze retributive ma non al superiore inquadramento.

La sentenza offre lo spunto per ulteriori approfondimenti legati al titolo di studio come requisito d'accesso. Le procedure concorsuali o selettive sono espressione della discrezionalità

⁵ Art. 24, comma 2, del D.lgs. n. 150/2009 (Riforma Brunetta).

⁶ Limite originariamente fissato al 20% e modificato per effetto del Decreto Milleproroghe.

amministrativa, non soltanto nell'individuazione dei posti in organico necessari a colmare il proprio fabbisogno assunzionale ma anche in occasione dell'individuazione dei requisiti di partecipazione e dei titoli valutabili. L'ampia discrezionalità della quale gode l'Amministrazione ha però dei limiti *"in assenza di una fonte normativa che stabilisca autoritativamente il titolo di studio necessario e sufficiente per concorrere alla copertura di un determinato posto o all'affidamento di un determinato incarico, la discrezionalità nell'individuazione dei requisiti per l'ammissione va esercitata tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire o per l'incarico da affidare"*⁷. Il Consiglio di Stato ha recentemente ribadito questa impostazione dichiarando l'illegittimità della scelta da parte delle amministrazioni di requisiti di accesso alle prove concorsuali immotivatamente gravosi rispetto al posto da occupare⁸.

⁷ Consiglio di Stato, Sez. V, 28 febbraio 2012 n. 2098.

⁸ Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 ottobre 2019, n. 6972