

# **Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, tra legge statale e legge regionale**

*di Vincenzo Luciani*

## **Sommario**

**1.** *Il regime giuridico dei concorsi per le assunzioni e per le progressioni in carriera.* – **2.** *I modelli di reclutamento del personale non dirigente.* – **3.** *Il requisito della residenza per l'accesso al lavoro pubblico.* – **4.** *Le progressioni in carriera tra risorse scarse e selettività.* – **5.** *La competenza legislativa delle Regioni tra principi generali e norme di dettaglio.*

## **1. Il regime giuridico dei concorsi per le assunzioni e per le progressioni in carriera**

La legge n. 15/09 e il d.lgs. 150/09 (cd. riforma “Brunetta”) sono intervenuti anche in materia di assunzioni e progressioni in carriera con l’obiettivo, più volte enunciato (specie nella legge delega) di obbligare le amministrazioni ad attenersi rigorosamente e senza eccezioni ai principi di concorsualità e selettività<sup>(1)</sup>.

Reclutamento e progressioni in carriera costituiscono due istituti del lavoro pubblico a ridosso della linea di confine tra regime pubblicistico e regime privatistico, con inevitabili e rilevanti ricadute – nell’ambito dell’impiego pubblico regionale – sulla ripartizione di competenze tra fonte statale e fonte regionale.

Prima di chiarire la distribuzione delle competenze, è opportuno ricostruire sinteticamente la natura giuridica dei concorsi, sia finalizzati all’accesso sia strumentali alla promozione del

---

(1) Per un commento a tutti gli istituti riformati dalla legge n. 15/09 e dal d.lgs. n. 150/09 v. ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009.

dipendente, segnalando che è materia pervenuta ad un assetto definitivo e condiviso solo dopo un decennio dalla riforma che ha preso l'avvio dalla legge delega n. 421/1992.

All'indomani della legge del '92 che ha "contrattualizzato" il lavoro pubblico, era stata sottolineata l'ambiguità di alcune scelte del legislatore proprio nelle materie in esame: infatti concorsi, procedure per l'accesso e progressioni in carriera sono state "vittime" di soluzioni compromissorie e poco coraggiose del legislatore degli anni '90, venendo collocati in un'area "grigia" tra regime pubblicistico e regime privatistico <sup>(2)</sup>. La citata legge delega n. 421/92, in tema di reclutamento, ha aderito all'opzione che vuole coperta dal principio di riserva di legge, di cui all'art. 97 Cost., anche l'area delle assunzioni, ponendo sullo stesso piano organizzazione degli uffici ed accesso all'impiego <sup>(3)</sup>; in altri termini la regolamentazione di tutta l'attività che l'ente pubblico svolge per selezionare i più meritevoli, è stata attribuita al legislatore, con facoltà di affidare la disciplina di dettaglio solo alle fonti secondarie (atti normativi o amministrativi) <sup>(4)</sup>.

(2) Sul punto F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA, (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000, 105; P. TULLINI, *Selezione e avviamento al lavoro*, in CARINCI F. (a cura di), *La riforma del rapporto di lavoro pubblico – Contratto e rapporto di lavoro*, in *DLRI*, 1993, 684; M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *ADL*, 4, 1997, 43; sulla correlazione tra fonti di disciplina e regime giuridico M. RUSCIANO, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, in *DLRI*, 1996, 257 ss.; L. ZOPPOLI, *Il sistema delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro dopo la riforma: una prima ricognizione dei problemi*, in M. RUSCIANO – L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1993, 4 ss. A. MARESCA, *Le trasformazioni del rapporto di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, in *DLRI*, 1996, 187 ss.

(3) In particolare l'art. 2, c. 1, lett. c), stabilendo che "i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro" appartengono alle materie "regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi", ha collocato il reclutamento nel novero delle materie (sono sette) per le quali è sempre necessario l'intervento della fonte unilaterale.

(4) Su questa opzione del riformatore nella materia dei concorsi, di mantenere il dominio delle fonti unilaterali, ha avuto un peso decisivo l'assioma secondo cui l'art. 97, nell'ammettere che sia la legge a provvedere in merito all'organizzazione dei pubblici uffici, miri ad estendere tale riserva anche al principio del concorso. D'altra

Non era per nulla scontata l’estensione del regime pubblicistico anche alle progressioni in carriera. Infatti, inizialmente l’area delle promozioni veniva collocata decisamente tra le materie “privatizzate”, sulla base dell’argomentazione che le selezioni interne costituiscono una vicenda *modificativa* del rapporto di lavoro, rispetto alla quale il processo di contrattualizzazione ha prodotto integralmente i suoi effetti. In particolare la giurisprudenza, muovendo dal presupposto che il riformatore del ‘92 avesse inteso promuovere l’unificazione normativa a partire dalla stipulazione del contratto di lavoro, ha inizialmente ritenuto che lo strumento concorsuale, allorquando mira a selezionare dipendenti da promuovere alla qualifica superiore, costituisca un’attività di tipo privatistico, mirata a modificare un rapporto già instaurato<sup>(5)</sup>. La scelta di questa soluzione veniva

---

parte l’accostamento funzionale tra strumento concorsuale ed esigenze organizzative deriva, quasi *de plano*, dalla sua collocazione nell’ambito della carta costituzionale, che lo sancisce nella disposizione dedicata all’organizzazione dei pubblici uffici e non nel successivo art. 98 Cost., riferito specificamente al dipendente pubblico: la scelta di fissare il principio nella disposizione sui pubblici uffici, si è osservato, costituisce la riprova che per volontà costituzionale le procedure concorsuali vanno regolate con modalità strumentali al soddisfacimento dell’imparzialità e del buon andamento dell’organizzazione amministrativa. A commento delle scelte del riformatore, l’affidamento al monopolio della legge o comunque della fonte unilaterale, della regolamentazione della fase di reclutamento, è stata unanimemente stigmatizzata, ritenendo che essa sia stata frutto più di una scelta preconcetta che una necessità imposta dall’ordinamento: invero, si è argomentato, la norma costituzionale, art. 97 Cost., che impone alle amministrazioni di assumere tramite concorso, pur connessa all’organizzazione dei pubblici uffici, peraltro condiziona i fini dell’attività, ma non i modi; per cui le procedure di assunzione, una volta salvaguardato il principio concorsuale, ben potevano essere disciplinate anche da fonti di origine pattizia: sul punto sia consentito rinviare a V. LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, 2002, sp. p. 15 ss.

(5) In questo caso le regole concorsuali erano da intendere quali “norme di relazione”; se il candidato non è dipendente, siamo al cospetto di “norme di azione”, che regolano il potere pubblicistico e sono poste in funzione di interessi dell’amministrazione. Così viene chiarita la distinzione in una decisione del giudice di merito (Trib. Napoli, ordinanza, 10 dicembre 1999, in [www.giuffrè.it/riviste/LPA](http://www.giuffrè.it/riviste/LPA)): “qualora si dubiti della legittimità del procedimento di assunzione, il partecipante al concorso non può vantare alcuna posizione titolata inerente al rapporto di pubblico impiego e non vi è motivo, pertanto, persistendo la norma dell’art. 4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo, di affidare al giudice ordinario un sindacato sugli atti della pubblica amministrazione. Analoga esigenza non può rinvenirsi, invece, in relazione a tutte le forme *lato sensu* contrattuali poste in essere in costanza di rapporto.

condivisibilmente sostenuta sulla base della considerazione che il passaggio alla qualifica superiore non realizza alcuna novazione, dal momento che il rapporto è sempre il medesimo, che prosegue senza soluzione di continuità e quindi senza estinzione del precedente e contestuale costituzione del nuovo <sup>(6)</sup>.

L'indirizzo della S.C. è mutato con la decisione a Sezioni Unite, n. 15403 del 2003: con questa pronuncia si è pervenuti alla piena equiparazione tra procedure finalizzate alla costituzione del rapporto di lavoro e procedure funzionali alla progressione in carriera, dal momento che in entrambe le situazioni l'amministrazione è tenuta a fare ricorso allo strumento del concorso pubblico. Per giustificare la conformità di questa posizione al testo dell'art. 63, co. 4, del d.lgs. 165/01 (secondo cui al giudice amministrativo spettano solamente le controversie in materia di "procedure concorsuali *per l'assunzione*"), la giurisprudenza è stata costretta a fornire un'interpretazione estensiva del termine assunzione, affermando che esso "deve essere correlato alla qualifica che il candidato tende a conseguire e non all'ingresso iniziale nella pianta organica del personale, dal momento che, oltre tutto, l'accesso nell'area superiore di personale interno od esterno implica, esso stesso, un ampliamento

---

Come costantemente ha insegnato il Supremo Collegio in materia di rapporti di lavoro dei dipendenti di e.p.e. o di concessionari di pubblico servizio di trasporti - materie queste analoghe a quella che qui ne occupa - nel caso di concorso interno, la discrezionalità valutativa che contrassegna le operazioni di scelta non è riferibile all'esercizio di una potestà pubblica di autorganizzazione ma configura esercizio di attività imprenditoriale privatistica, ovvero si caratterizza come prestazione procedimentale dovuta dall'imprenditore nell'ambito del rapporto obbligatorio attinente al concorso, sindacabile dal giudice ordinario tanto sotto il profilo dell'osservanza delle norme regolamentari e dei patti della contrattazione collettiva, quanto sotto il profilo dell'osservanza del principio generale della correttezza, di cui all'art. 1175 c.c. (S.U. Sent. nn. 1-81, 2722-85, 1538-89, 2845-89 e da ultimo Sez. Un., 3 dicembre 1996, n. 10796)".

(6) In questo senso Cass. 11 giugno 2001, n. 7859, in *FI*, 2002, I, c. 2968 ss. Nello stesso senso Cass. S.U. 21 febbraio 2002 n. 2514, in *LPA*, II, p. 589 ss.; Cass. S.U., 22 marzo 2001 n. 128, in *GDA*, 2002, p. 275 ss., con nota di SGARBI, nel medesimo senso, Cass. S.U., 11 giugno 2001 n. 7859, in *Cons. St.*, 2001, II, p. 1469 ss. A commento di queste decisioni v. A. AURILIO, *Concorsi interni e riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *LPA*, 2000, p. 1151 ss.; D. MEZZACAPO, *I concorsi finalizzati alla progressione professionale dei pubblici dipendenti: giurisdizione e tecniche di tutela*, in *ADL*, 2002, p. 475 ss.

della pianta organica” (7).

Il mutamento di indirizzo in realtà è stato tutt'altro che inaspettato, in quanto questo approccio – rigido e formalistico, poco coerente con gli obiettivi di “contrattualizzazione” del lavoro pubblico – era stato più volte sollecitato dalla Corte costituzionale. Già in una decisione del 1999 la Consulta aveva osservato che “anche il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ad una fascia funzionale superiore – comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate – è soggetta alla regola del pubblico concorso enunciata dal terzo comma dell'art. 97 Cost.” (8).

Il Giudice di legittimità si è quindi adeguato a questo *dictum* e nelle decisioni successive, ha chiarito la portata del principio,

---

(7) Cass. 15 ottobre 2003, n. 15403, in *FI*, 2004, I, c. 1756. Ricostruire l'inquadramento di un dipendente in un superiore livello in termini di accesso ad un nuovo impiego (e non, come pacificamente avviene nel diritto del lavoro, di modifica del rapporto già in corso) costituisce retaggio di una sistemazione della materia del tutto superata. Tale ricostruzione, infatti, presuppone una configurazione del rapporto tra soggetto pubblico e persona fisica che presta ad esso la propria opera in termini di inserimento e collocazione nella organizzazione amministrativa (degli uffici), e corrisponde ad una concezione della prestazione oggetto di quel rapporto non già in termini di svolgimento di una attività lavorativa, bensì di servizio di un pubblico ufficio, in quanto tale conformata alle regole proprie di questi. Solo ragionando in tal modo, concependo l'accesso all'impiego quale formale collocazione nell'assetto organizzativo degli uffici, si può arrivare a dire che successive variazioni, laddove importino una nuova dislocazione in quell'assetto, costituiscano accesso ad un nuovo e diverso impiego. Ma così facendo, si torna alla vecchia concezione del pubblico impiego come elemento dell'organizzazione amministrativa, da cui, appunto, conseguiva che assunzione, così come licenziamento, e come mutamento di qualifica e mansioni venissero qualificati atti di esercizio del potere con cui il soggetto pubblico provvede a dare concreto assetto alla sua organizzazione, definendo la posizione del pubblico impiegato nell'ambito della struttura burocratica: sia consentito sul punto rinviare a V. LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, cit.

(8) Con la sentenza del 4 gennaio 1999, n. 1, in *DML*, 1999, 349 ss., avente ad oggetto l'art. 3, co. 205, 206 e 207, l. 28 dicembre 1995 n. 549 (come modificato dall'art. 6, co. 6 bis del d.l. 669/96, come convertito dalla l. 30/97), in tema di procedure finalizzate alla riqualificazione professionale di tutto il personale del Ministero delle Finanze; la Consulta ha ribadito il medesimo concetto anche nell'ordinanza 4 gennaio 2001 n. 2, in *GC*, 2001, I, p. 847 ss., nella sentenza 16 maggio 2002, n. 194, in *LPA*, 2002, p. 289 ss., nella sentenza 29 maggio 2002 n. 218, in *www.cortecostituzionale.it*, nonché nella sentenza 23 luglio 2002 n. 373, in *LPA*, 2002, p. 571 ss.

adattandolo alle soluzioni individuate dalla contrattazione collettiva, nella tornata 1998-2001, in tema di classificazione del personale e di progressioni in carriera.

La S.C. ha così operato un distinguo a seconda della finalizzazione della procedura: se questa comporta il passaggio del candidato dipendente “in una diversa area, venendosi a configurare una vicenda assimilabile ad una vera e propria assunzione”, la natura dell’attività è pubblicistica e la posizione giuridica del candidato è di interesse legittimo (e quindi la giurisdizione è assegnata al giudice amministrativo); se essa comporta la progressione del dipendente “da una qualifica ad altra, ma nell’ambito della stessa area”, gli atti posti in essere dall’ente devono essere considerati di natura privatistica, come qualsiasi atto di gestione del rapporto di lavoro da parte dell’ente pubblico, e la posizione del candidato è di diritto soggettivo (di conseguenza il relativo contenzioso rimane al giudice ordinario)<sup>(9)</sup>.

Nonostante si tratti sempre di un avanzamento professionale, si ritiene che nel secondo caso (mobilità all’interno dell’area) “si è in presenza di una mobilità verticale funzionalizzata unicamente a consentire il transito di dipendenti dotati di specifica professionalità e capacità ad una qualifica superiore e ad un più adeguato trattamento economico”<sup>(10)</sup>.

In sintesi, le procedure concorsuali finalizzate al reclutamento ed al passaggio da un’area funzionale all’altra hanno natura pubblicistica, mentre le procedure mirate a selezionare i dipendenti che passano da una qualifica all’altra, rimanendo nella medesima area funzionale, hanno natura privatistica.

In questo scritto ci soffermeremo in particolare su concorsi per l’accesso e per la progressione verticale che, in quanto in regime pubblicistico, sono sottratti alla “privatizzazione” e

---

(9) Da ultimo Cass. S.U. 12 ottobre 2009, n. 21559.

(10) In senso critico su questo approdo della giurisprudenza A. CORPACI, *Pubblico e privato nel lavoro con le amministrazioni pubbliche: reclutamento e progressioni in carriera*, in *LPA*, 2007, 375 ss ; F. MARINELLI, *Giurisdizione e concorsi interni: come le Sezioni Unite si uniformano, allontanandosene, al proprio orientamento espresso con la sentenza n. 15403/2003*, in *LPA*, 2005, p. 878.

quindi esulano dalla competenza della legge statale. Si tratta di profili “pubblicistico-organizzativi” del rapporto e quindi attinenti all’“ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”, rientranti pertanto nella potestà legislativa residuale della Regione, ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost.: infatti la materia (relativa all’“ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”) non è contenuta nell’elenco di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 117 Cost. che individua la potestà legislativa esclusiva statale, competente solo per l’“ordinamento e organizzazione amministrativa” dello Stato e degli enti pubblici nazionali”<sup>(11)</sup>.

Peraltro le novità introdotte con la legge n. 15/09 e il d.lgs. 150/09 incidono anche sull’impiego pubblico regionale in quanto la potestà legislativa regionale è vincolata al rispetto dei “principi generali di organizzazione pubblica”, fissati dal legislatore statale nell’esercizio della sua funzione di garanzia dell’unitarietà dell’ordinamento<sup>(12)</sup>.

In ossequio a questa direttiva, gli artt. 31 e 74 del d.lgs. 150/09 individuano le disposizioni contenute nel decreto medesimo da considerare “principi generali” che le regioni, gli enti regionali, le amministrazioni del Servizio Sanitario nazionale nonché gli enti locali sono tenuti ad osservare nell’adeguare i propri ordinamenti. Per le tematiche qui analizzate, si tratta dell’art. 24, commi 1 e 2 (progressioni in carriera) e dell’art. 62, commi 1 *bis* e 1 *ter* del d.lgs. 150/09 (disposizione che ha modificato ed integrato l’art. 52 del d.lgs. 165/01 in tema di mansioni).

Nei paragrafi che seguono si analizzeranno le indicate disposizioni nonché alcuni profili, toccati dalla riforma, relativi al reclutamento del personale come regolato nel testo unico del 2001 che, in virtù dell’art. 35, comma 7, d.lgs. 165/01, contiene anch’essa principi generali vincolanti per gli enti locali.

---

(11) Sul tema v. in questo numero della Rivista il contributo di A. TROISI, *L’impiego pubblico regionale: fonti riformate del lavoro pubblico e spazi di competenza legislativa delle Regioni*.

(12) Sul punto Corte cost. 15 dicembre 2004, n. 388 e da ultimo Corte cost. 30 luglio 2009, n. 252.

Nell'ultimo paragrafo si procederà a chiarire la nozione di principio generale, in relazione ai profili esaminati.

## 2. I modelli di reclutamento del personale non dirigente

Il d.lgs. n. 165/01, per il reclutamento del personale non dirigenziale, prevede all'art. 35, due modelli per l'accesso alle pubbliche amministrazioni:

- a) le procedure di selezione;
- b) l'avviamento dalle liste di collocamento<sup>(13)</sup>;

Il t.u. del 2001, nell'individuazione dei meccanismi di accesso, non fa riferimento specifico al termine *concorso*: la procedura concorsuale viene ricompresa nella categoria più generale di "procedure selettive (...) volte all'accertamento della professionalità richiesta" (art. 35, c. 1 lett. a), d.lgs. 165/01). In altri termini con questa formula il legislatore ha legittimato le amministrazioni a ricorrere anche a procedure selettive che non presentino i requisiti del concorso, che è strumento con il quale si procede alla *scelta oggettiva dei migliori tra i candidati*; si consente di utilizzare meccanismi, che pur dovendo possedere il carattere della neutralità, siano tuttavia privi del metodo comparativo, che costituisce il *proprium* del concorso<sup>(14)</sup>.

Ciò posto, pur ammettendo la possibilità, ai sensi del citato art. 35, di introdurre strumenti selettivi di tipo non concorsuale, nell'ordinamento non si rinvencono selezioni, non basate sul merito, diverse da quella regolata dall'art. 16 della l. 56/1987. Quindi, nel contesto normativo fino a questo momento in vigore le procedure selettive previste dalla lett. a) del primo comma dell'art. 35 d.lgs. 165/01 si esauriscono nei sistemi di tipo concorsuale. Tale quadro sarebbe potuto mutare nel momento in

---

(13) A queste due modalità si affianca il collocamento mirato dei disabili tramite chiamata numerica degli iscritti nell'apposita lista presso i centri per l'impiego, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68.

(14) L. FIORILLO, *Il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000, 1040-1041.

cui lo stesso legislatore, ma anche i singoli enti, in virtù della loro potestà regolamentare (così art. 117, co. 6 Cost. e art. 70, comma 13 del d.l.g. 165/01) avessero introdotto *altri strumenti selettivi*, rispettando le direttive contenute nell'art. 35, comma 3 del d.l.g. 165/01.

Quest'ultimo esito (introduzione di procedure di accesso selettive ma non concorsuali) non è più realizzabile alla luce della previsione di cui all'art. 2, co. 1, lett. g) della legge n. 15/2009, ai sensi del quale i decreti delegati devono introdurre una disciplina che rispetti il "principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera".

L'aver sancito con enfasi e perentorietà il principio del concorso, non costituisce solo una direttiva vincolante in futuro per il legislatore e per le amministrazioni, ma pone un immediato problema interpretativo proprio con riferimento all'unica procedura selettiva non concorsuale prevista nel settore pubblico dall'art. 16 della l. n. 56/87. Infatti il principio generale di concorsualità, di cui al citato art. 2, co. 1, lett. g) della l. 15/09 non tiene conto che già da tempo (appunto dal 1987) l'accesso al lavoro pubblico non avviene sempre per concorso in quanto, per le qualifiche medio – basse (per le quali è sufficiente il titolo di scuola media dell'obbligo) si procede attraverso richiesta di avviamento numerico inoltrata ai centri per l'impiego<sup>(15)</sup>. Si

---

(15) Tale via di accesso, introdotta già nel 1987 (art. 16 della l. 56/87) in virtù della facoltà di deroga, per via al legislativa, al principio generale del concorso, (art. art. 97, co. 3, Cost.), ha la sua *ratio* nell'esigenza di evitare il ricorso al dispendioso e sproporzionato strumento del concorso allorquando si trattasse di coprire posti di lavoro di esiguo contenuto professionale. La disciplina dell'istituto è contenuta nell'art. 16 della l. n. 56 del 1987, nell'art. 9 *bis*, commi 11-12 della l. 608 del 1996 e nel d.P.R. 487 del 1994, come modificato dal d.P.R. 693/1996. La normativa richiamata stabilisce che la pubblica amministrazione chieda l'avviamento di un numero doppio di lavoratori rispetto ai posti da ricoprire. In base ad una modifica introdotta dalla successiva l. 608/1996, si prevede che si formi una graduatoria tra coloro che si presentano presso gli uffici pubblici a seguito di comunicazione, adeguatamente diffusa dagli organismi di collocamento, dando precedenza ai lavoratori che sono già iscritti nelle liste formate dai centri per l'impiego, proprio in funzione di queste assunzioni. L'obiettivo di assicurare la celerità del reclutamento viene garantita mediante l'obbligo, imposto agli uffici di collocamento, di evadere le richieste del datore di lavoro pubblico nel termine di 15 giorni .

tratta di procedura selettiva - consente cioè all'amministrazione di scegliere gli idonei e di escludere i non idonei - ma in essa manca l'elemento qualificante il concorso, cioè il metodo comparativo: infatti obiettivo di questo strumento, non è l'individuazione dei migliori tra i candidati, ma è la verifica della sussistenza dell'idoneità professionale degli aspiranti rispetto al posto da ricoprire, seguendo l'ordine di graduatoria <sup>(16)</sup>.

La formula ampia di cui all'art. 2, co. 1, lett. g), indurrebbe a ritenere che il legislatore del 2009 abbia voluto travolgere questo meccanismo: peraltro l'assenza di qualsiasi indicazione abrogativa (implicita o esplicita) nel d.lgs. 150/09 fa propendere semplicemente per un difetto di coordinamento o comunque di una "dimenticanza" da parte della l. 15/09, che ha ommesso di far salve le procedure selettive non concorsuali in vigore; la discrasia andrebbe superata attraverso un intervento correttivo di cui all'art. 2, co. 3, della l. 15/09 <sup>(17)</sup>.

### *3. Il requisito della residenza per l'accesso al lavoro pubblico*

L'unica modifica che la riforma del 2009 apporta alla disposizione del testo unico del 2001 dedicata al reclutamento del personale (art. 35 d.lgs. 165/01) è in tema di requisiti d'accesso. In particolare l'art. 51 del d.lgs. 150/09, intitolato *territorializzazione delle procedure concorsuali*, prevede l'aggiunta di un periodo al co. 5 *ter* dell'art. 35 del d.lgs. 165/01.

Non è superfluo anzitutto chiarire che, a dispetto del titolo, la disposizione non si occupa di decentramento delle procedure

---

(16) La selezione in esame, regolata dal d.P.R. 487/1994 e successive modificazioni, viene svolta dall'amministrazione che ha richiesto l'avviamento, che costituisce una commissione composta, nel rispetto dei requisiti previsti dall'art. 35, comma 3 del d.lgs. 165/01, da un dirigente dell'ente e da due esperti nelle materie relative ai posti da coprire (art. 9, comma 2, lett. c) d.P.R. 487/1994). La Commissione effettua la selezione attraverso l'espletamento di prove pratiche e sperimentazioni lavorative mirate ad accertare l'idoneità a ricoprire il posto vacante.

(17) La disposizione stabilisce che "entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare eventuali disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri".

concorsuali, ma mira a limitare, sulla base della provenienza territoriale, il numero dei candidati che aspirano a partecipare a determinati concorsi. La norma (art. 51 del d.lgs. 150/09) sancisce che “il principio della parità di condizioni per l’accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all’assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”. La disposizione attua una direttiva contenuta nella legge delega 15/2009 all’art. 2, co. 1, lett. g.), in cui si legge che i decreti delegati devono “introdurre strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l’accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all’assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”.

Una prima anomalia è che si fa fatica a distinguere il principio dalla regola attuativa. Li accomuna una prosa ambigua e contorta, chiaro esito di un compromesso faticosamente raggiunto<sup>(18)</sup>: il senso delle disposizioni è di autorizzare le amministrazioni ad inserire nei bandi di concorso la residenza in una determinata area geografica quale requisito di ammissione alle procedure concorsuali.

A parte la discutibilità della tecnica legislativa, la regola solleva una molteplicità di dubbi, anzitutto sul piano costituzionale, per violazione:

- a) del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.);
- b) del principio di parità di accesso ai pubblici uffici (art. 51 Cost.);
- c) dello stesso principio del concorso (art. 97 Cost.), che impone di svolgere la selezione comparativa allargando il più possibile la platea dei candidati.

---

(18) G. FERRARO, *Prove generali di riforma del lavoro pubblico*, in *DLRI*, 2009, p. 249.

Appare troppo debole la finalizzazione del requisito “all’assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”: pur ipotizzando che la provenienza territoriale consenta di erogare un servizio più efficacemente, non sembra esservi proporzionalità con i valori (costituzionali) sacrificati a causa delle esclusioni che l’applicazione di questo requisito determinerebbe<sup>(19)</sup>.

Ma oltre a questi non marginali dubbi, il nuovo comma 5 *ter* dell’art. 35 del d.lgs. 165/01, si pone in contrasto con la direttiva generale, coerente con i principi comunitari, secondo cui ai pubblici uffici accedono anche i cittadini dell’Unione Europea, a meno che non si tratti di posti di lavoro che “implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri ovvero attengano alla tutela dell’interesse nazionale”<sup>(20)</sup>. La disciplina attualmente è contenuta nell’art. 38 del d.lgs. 165/2001<sup>(21)</sup>: in virtù di tale di-

---

(19) La genesi controversa di questa previsione è dimostrata dalla circostanza che nelle prime versioni del d.lgs. non vi era alcuna disposizione che attuasse il principio sancito dall’art. 2, co. 1, lett. g), della l. 15/09.

(20) Ai cittadini degli Stati membri della UE è comunque richiesto, alla stessa stregua dei cittadini italiani, il possesso di ulteriori requisiti, fissati dall’art. 3 del d.p.c.m. 17 dicembre 1994, n. 174 (come modificato dal d.P.C.M. 5 ottobre 1996, n. 623), in quanto devono: a) godere dei diritti civili e politici anche negli Stati di appartenenza o provenienza; b) possedere tutti i requisiti richiesti per i cittadini italiani, all’infuori ovviamente della cittadinanza; c) avere adeguata conoscenza della lingua inglese.

(21) L’applicazione di questa previsione è contenuta nel d.p.c.m. n. 174/94. Il regolamento individua anzitutto «i posti della pubblica amministrazione per i quali non può prescindere dal possesso della cittadinanza italiana»; ai sensi dell’art. 1, co. 1, sono:

- a) i livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e delle altre pubbliche amministrazioni;
- b) i posti con funzioni di vertice amministrativo delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, enti pubblici economici, delle regioni, comuni e della Banca d’Italia;
- c) i magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, avvocati e procuratori dello Stato;
- d) i ruoli civili e militari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri degli Esteri, dell’Interno, di Grazia e Giustizia, della Difesa e delle Finanze e del Corpo forestale dello Stato, fatta eccezione per i posti per i quali non è richiesto un titolo di studio superiore a quello della scuola media dell’obbligo (in particolare le assunzioni ai sensi dell’art. 16 della legge n. 56/1987).

Dopo l’ampio elenco di posti «riservati», contenuto nell’art. 1 del d.p.c.m. n. 174/1994, il regolamento all’art. 2 passa in rassegna altri incarichi, individuati per

sposizione, nell'accesso ai posti di lavoro pubblico, i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea sono equiparati ai cittadini italiani. La disposizione del t.u. del 2001 ha ridotto ad eccezione il requisito della cittadinanza italiana, enunciando come principio generale per le assunzioni presso le amministrazioni pubbliche, il possesso della cittadinanza «comunitaria»<sup>(22)</sup>.

In coerenza con questa evoluzione del quadro giuridico i tentativi di alcune amministrazioni locali di introdurre uno sbarramento collegato alla provenienza territoriale del candidato sono stati censurati e respinti dallo stesso Stato, in sede di procedura di annullamento straordinario, ai sensi dell'art. 2, co. 3, lett. p), della l. 400/88<sup>(23)</sup>, che ha dichiarato illegittime alcu-

---

tipologie di funzioni. Infatti i cittadini non italiani non possono accedere a:

a) funzioni che comportano l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi;

b) funzioni di controllo di legittimità e di merito

(22) La disposizione in sostanza individua nella cittadinanza *comunitaria* il requisito generale, recependo un'interpretazione *funzionale* dell'art. 48, co. 4, del Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea, disposizione che esclude «gli impieghi nella pubblica amministrazione» dal campo di applicazione del principio di libera circolazione delle persone e dei lavoratori. Con l'art. 38 d.lgs. 165/01 il legislatore ha aderito ad un orientamento enunciato dalla Corte di Giustizia già nel 1980, in una decisione nella quale veniva temperato il divieto di applicare il principio di libera circolazione alla pubblica amministrazione, stabilendo che si potesse impedire l'accesso ad un cittadino degli altri paesi della comunità solo quando si tratti di funzioni che si sostanziano in poteri di decisione preordinati alla cura di interessi generali e assistiti dalla potestà di imperio mediante cui si esprime la volontà statale: tali posti presuppongono infatti l'esistenza, nei confronti dello Stato, di un rapporto di particolare «solidarietà», tale da giustificare il divieto di accesso ai cittadini privi della cittadinanza nazionale: Corte di Giustizia 17 dicembre 1980 C-149/79. Sul tema P. PASCUCCI, *Accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni*, in BAYLOS A. - CARUSO B. - D'ANTONA M. (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, Monduzzi, 1996, 379 ss.; R. FOGLIA, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, in TIZZANO A. (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, Trattato di Diritto privato diretto da M. BESSONE, tomo II, Torino, Giappichelli, 2000, 833 ss.; TRAINA, *La libertà di circolazione nella comunità economica europea e pubblico impiego in Italia*, in *RTDPC*, 1991, 329 ss.

(23) In particolare con d.P.R. 4 maggio 1998 (in *GU* 8 luglio 1998, n. 157) Comune di Broni; d.P.R. 3 novembre 1998 (in *GU* 7 dicembre 1998, n. 286), Comune di Lazzate; d.P.R. 5 febbraio 1999 (in *GU* 15 marzo 1999, n. 61), Comune di Alessandria. In proposito A. MARI, *Residenza e titoli di preferenza nei concorsi degli enti locali*, in *GDA*, 1999, 808 ss.

ne delibere di enti con le quali si prevedeva l'assegnazione di un punteggio di partenza maggiore ai candidati residenti nel territorio ove si trovava l'ente che bandiva il concorso.

Anche la stessa giurisprudenza ha ritenuto illegittimi i bandi contenenti clausole di attribuzione di un maggiore punteggio per candidati residenti in determinati territori, evidenziando che si tratta di un requisito "che non assurge a mezzo rappresentativo di particolari doti di capacità ed attitudini acquisite, e pertanto viola il principio del concorso che è preordinato alla selezione dei migliori tra i candidati che vi partecipano" (24).

Tra valori costituzionali in gioco e vincoli comunitari emerge un quadro giuridico che lascia ben pochi spazi a disposizioni di bandi che possano condizionare la partecipazione ad una procedura concorsuale sulla base del luogo di residenza del candidato. Ci si chiede se sarà sufficiente da parte dell'amministrazione, che intende ricorrervi, addurre che l'erogazione dei servizi cui è destinato il personale "locale" richieda come requisito essenziale la provenienza da un determinato territorio. Visti i valori che vengono sacrificati, è comunque da escludere che l'amministrazione possa limitarsi a dimostrare, come invece sembra trasparire dalle due disposizioni citate, la mera opportunità o convenienza economica della scelta.

#### *4. Le progressioni in carriera tra risorse scarse e principio di selettività*

La riforma del 2009 scommette molto sulla progressione in carriera quale strumento per migliorare la produttività e quindi l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

L'istituto viene accomunato e collegato al sistema degli incentivi, venendogli dedicato sia l'art. 2, co. 1, lettera g), sia l'art. 5, co. 2, lettere b), e) ed f) della l. 15/09. Il d.lgs. 150/09 contiene disposizioni di attuazione nell'art. 24 e nell'art. 62 che

---

(24) Cons. Stato 23 giugno 1984, n. 491, in *CS*, 1984, I, p. 722; nello stesso senso Cons. Stato 30 giugno 1999, n. 288, in *RG Scuola*, 2002, p. 551.

riscrive l'art. 52 (“disciplina delle mansioni”), del d.lgs. 165/01 proprio nella parte riservata alla mobilità professionale.

La più importante svolta che emerge da questa serie di norme è l'appropriazione dell'istituto delle progressioni in carriera, almeno nelle direttive generali, da parte della fonte legislativa. Finora la legge si era limitata ad enunciare il principio secondo cui il dipendente è tenuto a svolgere le mansioni per le quali è stato assunto nonché “*quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a)*” (art. 52, co. 1, d.lgs. 165/01) <sup>(25)</sup>.

Prima di analizzare le novità, è opportuno evidenziare che la predisposizione di un rinnovato sistema di classificazione del personale è stato merito della contrattazione collettiva che, nei diversi comparti, a partire dal 1998-2001, ha apprestato un articolato e complesso sistema di inquadramento con la previsione di tre/quattro aree/categorie di inquadramento, fissando per ognuna di esse la descrizione dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nell'area, corrispondente a livelli omogenei di competenze. Tale articolazione ha caratteristiche profondamente differenti nei vari comparti: in tutti, per ogni area/categoria, si procede ad una descrizione di carattere generale delle competenze, individuate per grado di complessità, che accomunano i dipendenti inquadrati in quell'ambito; mentre però in alcuni (ad es. nel CCNL dei Ministeri) si prosegue riportando le caratteristiche professionali di ogni posizione economica, identificate per diversi gradi di complessità e contenuto, ciò non è avvenuto in altri (ad es. nei comparti degli Enti locali e della Sanità), dove si passa direttamente all'individuazione delle figure professionali che vi sono inserite.

In questo sistema, la mobilità professionale è proiettata in due direzioni: la progressione cd. verticale, vale a dire il pas-

---

(25) Sulla mobilità professionale ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 165/01 v. U. GARGIULO, *L'equivalenza delle mansioni nel contratto di lavoro*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2008, 51 ss.; L. SGARBI, *Mansioni e inquadramento dei dipendenti pubblici*, Cedam, Padova 2004.

saggio da un'area all'altra, equiparata come detto all'assunzione, e la progressione cd. orizzontale o economica, vale a dire la mobilità all'interno dell'area.

Il principio di concorsualità, solennemente sancito dall'art. 2, co 1, lett. g) della l. 15/09, in realtà è osservato fin dall'inizio dalla contrattazione collettiva, con riferimento alle progressioni verticali: gli accordi sindacali, già dalla tornata 1998-2001 (la prima ad introdurre il nuovo sistema di classificazione del personale) hanno disciplinato il passaggio/accesso alla prima posizione economica dell'area successiva imponendo sempre il filtro delle procedure concorsuali, con riserva del 50% dei posti all'accesso dall'esterno e il rimanente 50% ai dipendenti dell'area inferiore, a prescindere dalla posizione economica di provenienza; nella contrattazione collettiva si prevede la possibilità di accedere alla prima posizione economica dell'area successiva anche in deroga ai titoli di studio previsti per l'accesso dall'esterno (fatti salvi i titoli abilitativi previsti da norme di legge), purchè l'aspirante interno sia in possesso di una certa anzianità che dovrà essere tanto maggiore quanto più la qualifica di provenienza è distante, nella classificazione professionale, da quella di destinazione <sup>(26)</sup>. Le amministrazioni, nel procedere alle selezioni comparative per la progressione in carriera tra le aree devono osservare i vincoli fissati dall'a. 35 del d.lgs. 165/01 che richiede che ogni procedura sia caratterizzata da: pubblicità, imparzialità, economicità, celerità, oggettività e trasparenza, idoneità alla verifica del possesso dei requisiti professionali, pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici, decentramento delle procedure, composizioni delle commissioni di concorso con esperti.

Quest'assetto viene "fotografato" dal legislatore del 2009, il

---

(26) Ad esempio il c.c.n.l. dei Ministeri, per l'accesso all'area, prevede l'espletamento di procedure selettive che attraverso una valutazione ponderata di tutti i titoli presentati dai candidati, in relazione alle peculiarità professionali che caratterizzano le aree ed i profili cui si riferiscono le selezioni. Ai fini della determinazione del punteggio finale si fa riferimento al titolo di studio, all'esperienza professionale, agli altri titoli culturali e professionali, ai corsi di aggiornamento e di qualificazione professionale ed alle prove selettive finali. (art. 13, co. 2, lett. b), c.c.n.l. 2006-2009 comparto Ministeri.

quale peraltro si incarica di regolamentare direttamente alcuni profili: è il legislatore a stabilire innanzitutto che in luogo delle categorie e aree professionali individuate dai CCNL successivi alla riforma del '92, ora l'inquadramento del personale pubblico debba articolarsi in "aree funzionali".

La riforma del 2009, nell'individuare la *percentuale di riserva agli esterni*, impone nel novellato art. 52 del d.lgs. 165/01, il vincolo minimo del 50%. La disposizione, con riferimento al personale degli enti locali, produce effetti abrogativi nei confronti dell'art. 91, co. 3, del d.lgs. n. 267/2000 (testo unico degli enti locali), nel quale si prevede che "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". Come anticipato, anche l'art. 62, co. 1 *bis*, del d.lgs. n. 150/09 – che ha inserito nell'art. 52 del d.lgs. n. 165/01 la riserva a favore degli esterni – viene qualificato dalla stessa riforma del 2009 (all'art. 74, co. 2), "principio generale dell'ordinamento" al quale devono adeguarsi regioni ed enti locali: anche queste amministrazioni pertanto non potranno più svolgere concorsi, per il passaggio da un'area all'altra, interamente riservati al personale interno.

Le novità del d.lgs. n. 150/09, applicabili al lavoro pubblico locale, riguardano anche il profilo professionale rispetto al quale il vincolo della riserva agli esterni è imposto: finora la contrattazione collettiva lo richiedeva per le posizioni economiche iniziali di ogni area; ora, in virtù dell'art. 52, co. 1 *ter*, del d.lgs. 165/01 (come novellato dall'art. 62, co. 1 *ter*, del d.lgs. 150/09) il vincolo è esteso anche alle posizioni economiche apicali di ogni area funzionale. Per l'accesso a questa fascia economica il d.lgs. 150/09 specifica anche il tipo di procedura concorsuale che viene imposta all'amministrazione: si deve trattare di un corso-concorso bandito dalla Scuola Superiore della Pubblica

Amministrazione<sup>(27)</sup>.

Considerata la duplicità di regime giuridico tra progressioni verticali e progressioni orizzontali, la copertura delle posizioni economiche apicali avverrà quindi attraverso due distinte procedure che saranno autonome anche sul piano del regime giuridico: i candidati-dipendenti, che partecipano alla procedura selettiva interna, sono destinatari di un atto privatistico conforme alla normativa nazionale, mentre i candidati esterni, ai quali è riservato il 50% dei posti, prendono parte ad una selezione concorsuale di natura pubblicistica, disciplinata da regole fissate nella fonte legislativa regionale.

Si è già evidenziato che anche nel passaggio di area, come per il sistema di progressione economica, si richiede uno stretto collegamento con il sistema di valutazione per l'attribuzione dei premi di cui all'art. 19<sup>(28)</sup>: gli artt. 24, co. 3, e l'art. 62 del d.lgs. 150/09 stabiliscono che la collocazione nella fascia di merito alta – per tre anni consecutivi o per cinque non consecutivi – prevista dalla disposizione che disciplina il sistema di valutazioni costituisca titolo *rilevante* ai fini della progressione in carriera<sup>(29)</sup>.

---

(27) In questo modo si estende la competenza della SSPA che finora si occupava di selezione per l'accesso alla dirigenza: il funzionamento della SSPA è regolato dal d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 381. La legge verrà modificata in base alla delega contenuta nell'art. 24 della l. 69/09, intitolato *Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, del Centro di formazione studi e della Scuola superiore della pubblica amministrazione*.

(28) L'art. 19 del d.lgs. 150/09, prevede tre fasce di merito in funzione del trattamento accessorio da distribuire: il 25 % delle professionalità presenti raggruppati nella fascia alta, cui spetta il 50 delle risorse previste per il trattamento accessorio, il 50% dei dipendenti dell'area è collocata nella fascia media, cui spetta il 50% degli incentivi, mentre nella fascia bassa va collocato il rimanente 25% cui non spetta alcuna voce a titolo di trattamento accessorio. Il comma 4 dell'art. 19 consente ristretti margini di flessibilità, prevedendo che “la contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla percentuale del venticinque per cento di cui alla lettera a) del comma 2 in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali di cui alle lettere b) o c). La contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lettere b) e c) e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale”.

(29) Nella versione definitiva del decreto legislativo, anche in accoglimento del pa-

In questo giusto intreccio tra sistema di valutazione da un lato e progressione in carriera dall'altro, non può peraltro non cogliersi un'incoerenza nella notevole riduzione dei posti destinati alla progressione interna a favore dei candidati esterni: la carriera, come leva fondamentale per premiare ed incentivare i dipendenti più meritevoli, rischia di essere ulteriormente indebolita per l'aumento dei vincoli per le amministrazioni nel garantire l'accesso dall'esterno. Nell'assetto finora in vigore, oltre a poter bandire concorsi riservati solo agli interni, gli enti locali che bandivano concorsi "pubblici" dovevano assicurare agli esterni una percentuale di posti solo per la posizione economica iniziale di ogni area; ora, in virtù del limite di cui all'art. 52, co. 1 *ter*, del d.lgs. 165/01 (come modificato dall'art. 62 del d.lgs. 150/09) le amministrazioni sono tenute a garantire tale riserva anche per le posizioni economiche apicali di ogni area.

Nonostante l'espansione dell'area di intervento della fonte legale, è innegabile che molte tessere del mosaico dovranno ancora essere riempite dalle amministrazioni locali e dalla contrattazione collettiva, chiamate ad un compito certamente gravoso ed impegnativo: in sede decentrata e negoziale dovranno individuarsi gli strumenti per realizzare il disegno voluto dal legislatore del 2009, che persegue apertamente l'obiettivo di costringere le amministrazioni a riservare incentivi e promozioni di carriera solo ad un numero molto limitato e selezionato di dipendenti.

##### **5. La competenza legislativa delle Regioni tra principi generali e norme di dettaglio**

Come già anticipato in premessa, tutta la disciplina fin qui analizzata contiene principi generali dell'ordinamento cui le regioni, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario Nazionale devono adeguare i propri ordinamenti. Il legislatore del 2009

---

rere della Commissione permanente presso il Senato, si è inserito il termine *rilevante* al posto di *prioritario*, per evitare che si svolgano concorsi per soli titoli.

ricorre ad una tecnica alquanto sbrigativa, etichettando come principi generali la disciplina contenuta negli artt. 24, commi 1 e 2 (progressioni in carriera) e 62, commi 1 *bis* e 1 *ter* del d.lgs. 150/09 (disposizioni che hanno modificato ed integrato l'art. 52 del d.lgs. 165/01 in tema di mansioni), nonché la regolamentazione contenuta nell'art. 35, commi da 1 a 6 del d.lgs. 165/01.

Rinviando alla giurisprudenza costituzionale che ha più volte chiarito la nozione di "principio generale dell'ordinamento giuridico" <sup>(30)</sup>, è fin troppo evidente che, per considerare una norma quale "principio generale" non è sufficiente che sia lo stesso legislatore a qualificarla come tale; con riferimento alla disciplina fin qui analizzata, spetterà all'interprete desumere i principi generali vincolanti per le regioni e gli enti locali, distinguendoli dalle norme di dettaglio che vincolanti non sono.

Ribadito che le materie dell'accesso e delle progressioni verticali dei dipendenti pubblici locali, attenendo all'ordinamento ed all'organizzazione regionale <sup>(31)</sup>, rientrano nella potestà legislativa delle Regioni, queste ultime, all'indomani della riforma del 2009, nell'adeguare i propri ordinamenti, sono tenute:

- ad indire obbligatoriamente procedure concorsuali sia per l'accesso sia per le progressioni in carriera;
- a prevedere nei bandi di concorso, quando ne ricorrono le condizioni, la "territorializzazione" delle procedure;
- ad inquadrare i dipendenti in almeno tre aree funzionali;
- a riservare, per le progressioni verticali, un'adeguata percentuale agli esterni, anche per quanto riguarda l'accesso alle posizioni professionali apicali di ciascun'area;
- a predisporre procedure concorsuali per la progressione

---

(30) A partire da Corte cost. 26 giugno 1956, n. 6, secondo cui «si debbono considerare come principi dell'ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente. I principi generali che scaturiscono da questa coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo possono riflettere anche determinati settori per convergere poi in sempre più elevate direttive generali coerenti allo spirito informatore di tutto l'ordinamento»: sul punto v. in questo numero della Rivista A. TROISI, *L'impiego pubblico regionale*, cit.

(31) Da ultimo Corte cost. 14 dicembre 2004, n. 380.

in carriera fondate sulla selettività e sul merito, collegate al sistema di valutazione (funzionale al riconoscimento del trattamento economico accessorio) che ogni amministrazione è tenuta ad adottare.

Il legislatore del 2009 impone a Regioni ed enti locali di procedere all'adeguamento entro il 31 dicembre 2010 prevedendo, in caso di inottemperanza, una sanzione draconiana: dalla suddetta data si applicheranno integralmente, non solo i principi, ma anche le norme di dettaglio del d.lgs. 150/09 e ciò fino a quando le amministrazioni destinatarie non avranno proceduto ad adeguare i propri ordinamenti ai principi introdotti dalla riforma.