

**DI LUIGI OLIVERI**

Anche le progressioni verticali rientreranno nelle restrizioni delle assunzioni stabilite dalla legge finanziaria per il 2005.

Il nuovo testo dell'articolo 1, comma 98, del maxi-emendamento, imposto dalla sentenza della Corte costituzionale 390 del 2004 porta per una serie di ragioni a ritenere che le limitazioni alle assunzioni coinvolgono anche i «concorsi interni».

In particolare, l'elemento da ritenere decisivo è il cambio di rotta da parte del legislatore che passa dal porre un tetto alle assunzioni commisurato a una certa percentuale di copertura delle cessazioni dell'anno precedente, alla fissazione, invece, di un obiettivo di riduzione delle spese complessive per il personale per il comparto regioni autonomie locali come criterio generale, da precisare meglio, poi, con i decreti attuativi.

Nel sistema dei blocchi delle assunzioni previsto dalle precedenti leggi finanziarie e considerato inconstituzionale dalla Consulta vi potevano essere maggiori dubbi sull'estensione delle restrizioni alle assunzioni anche alle progressioni verticali, proprio per le caratteristiche stesse del blocco.

Il legislatore faceva riferimento con ogni evidenza alle assunzioni «nuove», intese come la nuova costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni

# Sulle progressioni verticali i vincoli della manovra

pubbliche, al di fuori di un rapporto preesistente col medesimo ente.

Ora, sebbene a partire dalla sentenza delle Sezioni unite della Cassazione 15 ottobre 2003 n. 15403 vi sia concordia nel ritenere che anche le progressioni verticali costituiscono una fattispecie di nuova assunzione, si poteva legittimamente sostenere che essa era differente dall'assunzione mediante concorso pubblico aperto a tutti.

Solo i nuovi dipendenti assunti a seguito di concorso pubblico, infatti, avrebbero potuto costituire, nella logica delle precedenti leggi finanziarie, un costo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità, dal momento che gli enti avrebbero dovuto sostenere con le risorse dei propri bilanci i nuovi oneri conseguenti al reclutamento.

Le progressioni verticali, invece, comportando un costo certamente più contenuto, sostanzialmente equivalente al differenziale tra la posizione economica posseduta nella categoria inferiore e la posizione economica iniziale della categoria superiore, si poteva ritenere sfuggissero alla disciplina del blocco delle assunzioni.

Occorre rilevare che, comunque, anche nel precedente re-

gime non era mancata qualche interpretazione secondo la quale, comunque, il blocco riguardasse anche le progressioni verticali, prescindendo dai costi, in quanto vere e proprie procedure concorsuali, in tutto assimilate a quelle dall'esterno in relazione agli effetti costitutivi del rapporto di lavoro, come ha confermato, da ultimo, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sezione I, nella nota sentenza 04/11/2004 12370, che ha anche rilevato la nullità del sistema delle progressioni verticali nel Ccnl del comparto ministeri.

Con la fissazione di un obiettivo di riduzione della spesa per il personale da parte della finanziaria per il 2005, le due categorie delle assunzioni dall'esterno e delle progressioni verticali sono ricondotte a un minimo denominatore comune: entrambe, infatti, alla luce dell'ormai consolidata giurisprudenza sono considerate procedure di accesso a un nuovo posto di lavoro; ed entrambe, comportando costi vivi sul bilancio degli enti e non sul fondo contrattuale (a differenza delle progressioni orizzontali) sono da computare ai fini del raggiungimento dell'obiettivo finale del contenimento dei costi complessivi.

Infatti, anche le progressioni verticali determinano un incremento effettivo degli oneri del personale a valere sul bilancio, sebbene maggiormente contenuto rispetto ai costi di un'assunzione nuova tout court.

Ciò significa che il regime di disciplina delle assunzioni, sia dall'esterno, sia mediante progressioni verticali (e sempre che non si assesti la tesi della nullità dei contratti collettivi che le disciplinano) è identico. Occorre che gli enti rispettino i criteri di dettaglio da fissare con i dpm attuativi della legge finanziaria, che, a monte, prevedano sia le assunzioni dall'esterno, sia le progressioni verticali nel programma annuale e triennale delle assunzioni e che, a monte, vi sia un posto libero nella dotazione organica.

Questa conclusione, come controlleria, dovrebbe indurre a ritenere che le amministrazioni locali non potranno attivare procedure per la progressione verticale prima dell'emanazione dei dpm attuativi, ai sensi del comma 97 dell'articolo 1 dell'attuale testo della legge finanziaria.

In ogni caso, anche volendosi dare rilevanza all'autonomia organizzativa degli enti e ritenere comunque possibili le pro-

gressioni verticali anche in assenza dei dpm attuativi, i costi derivanti dalle progressioni dovrebbero, poi, essere computati da quelli che saranno fissati come parametro di dettaglio dai decreti.

In contrario a quanto fin qui esposto si potrebbe sostenere che le progressioni verticali comunque non comportano l'assunzione di unità lavorative in più, pur trattandosi di nuove assunzioni, sicché il regime di restrizione previsto dalla legge finanziaria 2005 non dovrebbe colpire le procedure di carriera interne.

Rimane, però, pur sempre il fatto che ciascuna progressione verticale comporta un incremento della spesa per il personale. Sicché ogni progressione dovrebbe considerarsi ammissibile e legittima solo in quanto non contribuisca a sfiorare gli obiettivi di economie di spesa previsti dalla legge finanziaria. Ovviamente, i decreti del presidente del consiglio dei ministri attuativi avranno il compito di pronunciare una parola si spera più chiara e definitiva in merito. (riproduzione riservata)

**FEDERALISMO & ENTI LOCALI**  
a cura di GIANNI MACHEDA  
gmacheda@class.it