



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 124 del 2010, proposto da:
Stefania Facchielli, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Caleri, con domicilio eletto presso Carlo
Fulvio Maiorca in Perugia, viale Roma 74;

contro

Provincia di Perugia, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Minciaroni, anche domiciliatario in
Perugia, via Palermo, 106;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale n. 12498 del 30 dicembre 2009 (in esecuzione della deliberazione della G.P. n. 675 del 28 dicembre 2009), che prevede la “progressione verticale” per 49 posti nella pianta organica della Provincia di Perugia, nei seguenti profili: “Agente di Vigilanza “(6 posti, Categoria C, Posizione economica di primo inquadramento C.1), “Collaboratore Tecnico” (1 posto, Categoria B, Posizione economica di primo inquadramento B.3), “Programmatore” (2 posti, Categoria C, Posizione economica di primo inquadramento C1), “Tecnico della Comunicazione Pubblica” (5 posti, Categoria C, Posizione economica di primo inquadramento C. 1), “Istruttore Tecnico Direttivo” (5 posti, Categoria D, Posizione. economica di primo inquadramento D.1), “Istruttore Tecnico” (6 posti, Categoria C, Posizione economica di primo inquadramento C. 1), “Istruttore Amministrativo Direttivo” (8 posti, Categoria D, Posizione economica di primo inquadramento D1),

“Istruttore Amministrativo” (8 posti, Categoria C, Posizione economica di primo inquadramento C.1) e “Comunicatore Pubblico” (8 posti, Categoria D, Posizione economica di primo inquadramento D.1);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Perugia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2010 il dott. Pierfrancesco Ungari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Provincia di Perugia, sulla base della determinazione dirigenziale n. 12498 in data 30 dicembre 2009 (in esecuzione della deliberazione della Giunta n. 675 in data 28 dicembre 2009), ha indetto procedure di selezione, per titoli ed esami, riservate ai propri dipendenti e finalizzate alla progressione verticale per complessivi 49 posti della pianta organica.

La ricorrente ha presentato domanda di ammissione a cinque di dette procedure (quelle per i profili di : “collaboratore tecnico” – posizione B3; “programmatore”, “agente di vigilanza”, “istruttore tecnico” ed “istruttore amministrativo” – posizione C1), quale “concorrente esterno” (ciò, si evince dal ricorso, al fine di superare ogni eventuale dubbio in ordine alla sussistenza dell’interesse all’impugnazione).

2. Ha quindi impugnato detta determinazione, dolendosi del fatto che la Provincia abbia indetto concorsi interni o interamente riservati al personale in servizio, anziché concorsi aperti ai concorrenti esterni (ai quali avrebbe avuto titolo a partecipare, possedendo gli altri requisiti richiesti dal bando).

In sintesi, sostiene (riportando o parafrasando una serie di massime giurisprudenziali) che la scelta di non effettuare concorsi pubblici contrasti con gli articoli 3, 4, 51, 97, primo e terzo comma, Cost., e sia manifestamente irragionevole ed ingiusta, alla luce degli orientamenti della Corte Costituzionale e della giurisprudenza amministrativa; infatti, secondo detti orientamenti, la deroga integrale (vale a dire,

senza previsione di un'adeguata percentuale dei posti disponibili per l'accesso dall'esterno) alla regola del concorso pubblico, quale strumento in grado di assicurare una corretta selezione dei più capaci e meritevoli, è consentita in poche ipotesi giustificate da peculiari ragioni di pubblico interesse, come avviene in presenza di professionalità che siano acquisibili esclusivamente all'interno dell'amministrazione, ovvero di attività di collaborazione con organi politici o di supporto dei medesimi: tutte ipotesi che non sussistono nel caso in questione, e rispetto alle quali, comunque, la Provincia non ha esternato alcuna motivazione.

Sottolinea anche che il provvedimento impugnato è stato adottato solo due giorni prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, di attuazione della legge 15/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, secondo cui la riserva a favore del personale interno non può superare il 50 % dei posti disponibili.

Sostiene inoltre che i c.c.n.l. del 31 marzo 1999 e del 9 agosto 2000, nel rispetto dei principi stabiliti dal d.lgs. 165/2001, richiedono, per l'accesso alla categoria C, in alternativa al possesso del diploma di maturità, quello del diploma di licenza media unitamente ad almeno 5 anni di servizio nella qualifica inferiore, e non soltanto di 3, come viene invece previsto dal bando impugnato.

3. Resiste, controdeducendo puntualmente, la Provincia di Perugia.

4. Il ricorso è infondato e deve pertanto essere respinto.

4.1. Secondo l'articolo 35, comma 1, lettera a), del d.lgs. 165/2001, l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro "tramite procedure selettive (...) volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno".

L'articolo 4 del c.c.n.l. 31 marzo 1999 consentiva le progressioni verticali, in forza dell'articolo 36-bis del d.lgs. 29/1993 (introdotto dall'articolo 23 del d.lgs. 80/1998 e successivamente modificato dall'articolo 274, comma 1, lettera aa), del d.lgs. 267/2000), che demandava alla contrattazione collettiva ed alla normativa degli enti la competenza a disciplinare le modalità di assunzione del personale (tra le quali rientrano le progressioni verticali – cfr. Cons. Stato, V, 4 dicembre 2008, n. 5949).

In base agli articoli 34, 54 e 65 del d.lgs. 150/2009, la materia è stata sottratta alla contrattazione collettiva, ma soltanto a partire dal 31 dicembre 2010 per ciò che concerne la contrattazione integrativa (articolo 65, comma 2) e fino all'adozione dei nuovi contratti per ciò che concerne quella nazionale (articolo 65, comma 2).

Fino ad allora, quindi, può trovare applicazione l'articolo 4, comma 1, del c.c.n.l. 31 marzo 1999, citato, che stabilisce, in via generale, che gli enti disciplinano le procedure selettive per la progressione verticale finalizzate al passaggio di dipendenti alla categoria immediatamente superiore, nel limite dei posti vacanti che non siano destinati all'accesso dall'esterno. Il comma 2, ricomprende in detta potestà di disciplina anche le progressioni caratterizzate da una professionalità acquisibile esclusivamente dall'interno dell'amministrazione (tale ricomprensione è ulteriormente chiarita dalla dichiarazione congiunta n. 1 allegata al c.c.n.l.).

4.2. Ciò premesso, va osservato che la difesa della Provincia riconosce come nel caso in esame non sussista l'ipotesi (che di per sé potrebbe legittimare la deroga al concorso pubblico) di cui al predetto comma 2, così che al riguardo non si poneva alcuna esigenza di specifica motivazione.

Sembra invece sussistere la condizione del rispetto di una adeguata percentuale per l'accesso dall'esterno, anch'essa in grado di legittimare le selezioni in questione, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali invocati dalla ricorrente. La Provincia, infatti (oltre a sottolineare che le progressioni verticali impugnate sono state inserite nella programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui alla succitata deliberazione della Giunta n. 675/2009; e che la disciplina regolamentare per dette procedure è stata adottata con deliberazioni della Giunta n. 20 in data 19 gennaio 2009 e n. 673 in data 29 dicembre 2009), ha precisato che, nel triennio 2007-2009, sono state disposte 180 assunzioni dall'esterno a fronte di sole 83 progressioni verticali. Mentre la ricorrente non ha confutato tali dati, né ha specificamente eccepito che vi sia stata, all'interno delle singole posizioni da ricoprire nella pianta organica, con riferimento alla programmazione effettuata dalla Provincia di Perugia, una sproporzione tra posti disponibili e posti riservati alla progressione interna.

4.3. Neanche la sopravvenienza del d.lgs. 150/2009 sembra poter inficiare le selezioni in questione.

L'articolo 24, comma 1, dispone che le amministrazioni pubbliche, a partire dal 1 gennaio 2010 “ ... coprono i posti disponibili della pianta organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno ... ”. L'articolo 62 (“Modifiche all'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”), al comma 1-bis, terzo periodo, prevede che, mentre 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 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 per cento di quelli messi a concorso”.

La disposizione è pertinente alla maggior parte delle progressioni impugnate (con esclusione di quella all'interno dell'area/categoria B).

Tuttavia, il successivo articolo 31, al comma 1, dispone che “Le regioni (...) e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli (...) 24, commi 1 e 2 ...”; ed al comma 4 dispone che “Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 1, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente titolo fino alla data di emanazione della disciplina regionale e locale”.

Il Collegio ritiene che dette disposizioni debbano essere interpretate nel senso che la nuova disciplina delle progressioni di carriera introdotta dal d.lgs. 150/2009 si applicherà (alle regioni ed) agli enti locali a partire dal 1 gennaio 2011, termine entro il quale dette amministrazioni dovranno adeguare i rispettivi ordinamenti conformemente ai principi stabiliti dal decreto delegato.

A riprova di ciò, può osservarsi che l'articolo 74 (“Ambito di applicazione”) del d.lgs. 150/2009, non menziona l'articolo 31 tra le disposizioni che “rientrano nella potestà esclusiva esercitata dallo Stato” (comma 1) , e menziona l'articolo 24, commi 1 e 2 (al pari dell'articolo 62, comma 1-bis), tra quelle

che “costituiscono principi generali dell’ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali” (comma 2).

Sostenere l'immediata applicabilità agli enti locali, a prescindere dall'adeguamento entro il termine a tal fine loro concesso, delle disposizioni che impongono le modalità del concorso pubblico per almeno la metà dei posti messi a concorso, significherebbe non tener conto della specifica disciplina transitoria dettata dall'articolo 31, comma 4.

Pertanto, per gli enti locali che hanno l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi della riforma, nella specie a quelli in materia di progressioni di carriera, la possibilità di esperire procedure di selezione riservate nel rispetto del previgente, più generico (meno impegnativo) limite dell'adeguata percentuale di accesso aperto all'esterno, è concessa fino al 31 dicembre 2010.

4.4. Quanto alle censure concernenti la quantificazione del requisito dell'anzianità di servizio, alternativo al titolo di studio richiesto per la qualifica, il Collegio ritiene che la ricorrente non abbia motivo di dolersene, essendo estranea all'ambito di partecipazione al concorso riservato.

5. Sussistono giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Luigi Cardoni, Presidente FF

Pierfrancesco Ungari, Consigliere, Estensore

Stefano Fantini, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/12/2010