

- 1 -

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sui ricorsi n. 225-503/1999 proposti da PROIETTI NULLI Eutilia,  
MIGLIARINI Roberta, FALCHETTI Maria Cristina, MANFREDI  
Alessandra, SCARPELLONI Marinella, CECCAGNOLI Antonella,  
GRAGNANI Andrea, FANTUCCI Massimo, PAUSELLI Giovanni,  
LAURETI Claudia, CERBELLA Ivana, PALETTA Mirella, BIZZARRI  
Daniele, BORGHI Stefano e PAGANINI Fabio nella sua qualità di  
rappresentante provinciale del sindacato nazionale SLAI COBAS, tutti  
rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Rampini con domicilio eletto in  
Perugia, Viale Indipendenza n. 49;

C O N T R O

Il Comune di Perugia, in persona del Sindaco pro tempore rappresentato e  
difeso dall'avv. Mario Cartasegna con domicilio eletto in Perugia, Via delle  
Streghe n 29 (Avvocatura Comunale);

per l'annullamento

- quanto al ric.n. 225/99:

- 2 -

N.R.G.225, 503/1999

della delibera della Giunta Municipale n. 1054 del 19 novembre 1998, come modificata dalla successiva delibera della stessa Giunta n.1207 del 17 febbraio 1998, limitatamente alla parte in cui stabilisce, ai sensi dell'art. 6, comma 12, della legge n. 127 del 1997, di indire procedure concorsuali riservate, al fine del passaggio di personale di sottostante qualifica, alle qualifiche funzionali V, VI e VII per i profili professionali indicati nell'allegato 2 e di modificare l'art. 56 del regolamento degli uffici e dei servizi (approvato con atto della G.C. n. 487 del 5 giugno 1998), nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, conseguente e/o collegato ivi compresi i bandi di concorso in data 23 febbraio 1999;

quanto al ric.n. 503/99:

della delibera della Giunta Municipale n. 332 dell'11 maggio 1999 con la quale si prende atto che la precedente deliberazione n. 1054 del 19 novembre 1998 della stessa Giunta è stata dichiarata immediata eseguibile ai sensi di legge, e per l'effetto, il provvedimento stesso viene integrato – ora per allora – con la dichiarazione di immediata eseguibilità ai sensi del 3° comma dell'art. 47 della L. 8 giugno 1990, n. 142.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Vista l'ordinanza n. 8 pubblicata il 25 febbraio 2000, con la quale i due ricorsi sono stati riuniti ed è stata disposta una integrazione istruttoria;

Vista l'ordinanza n. 37 pubblicata il 7 agosto 2000, con la quale i ricorsi venivano nuovamente iscritti nel ruolo dell'udienza pubblica;

Visto l'atto di rinuncia depositato dalla Sig.ra Mirella Paletta in data 12 ottobre 2000.

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 7 febbraio 2001, la relazione del cons. Annibale Ferrari e udite le parti come da verbale.

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

#### FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con i ricorsi in epigrafe è stata sottoposta all'esame di questo Tribunale la legittimità di taluni "concorsi interni" deliberati dal Comune di Perugia in data 19 novembre 1998 e poi banditi in data 23 febbraio 1999.

I ricorrenti, pur nella diversità delle rispettive posizioni (taluni sono dipendenti che hanno presentato domanda solo per determinati concorsi; altri sono dipendenti che non hanno presentato domanda; altri non sono dipendenti; un altro agisce in qualità di rappresentante sindacale), sono tutti dichiaratamente accomunati dal medesimo interesse ad ottenere

l'annullamento degli atti concorsuali, in vista dell'indizione di altrettanti concorsi ai quali assumono di poter liberamente partecipare.

Gli atti impugnati "in parte qua" vengono anzitutto censurati sotto numerosi profili formali e sostanziali; in subordine, è stata altresì prospettata un'eccezione di legittimità costituzionale della norma da cui essi traggono origine (art. 6, 12° co. della L.n. 127 del 1997).

L'Amministrazione comunale intimata si è costituita e resiste con eccezioni di rito e di merito.

Espletata l'istruttoria disposta con ordinanza collegiale n. 8 del 25 febbraio 2000, gli stessi ricorsi sono stati dapprima trattenuti in decisione all'udienza del 12 luglio 2000 e poi di nuovo rimessi sul ruolo per chiarimenti con ordinanza collegiale n. 37 del 7 agosto 2000.

In seguito, sono stati trattenuti in decisione all'udienza 7 febbraio 2001, - previo riscontro dell'avvenuta rinuncia da parte della signora Mirella Paletta.

#### DIRITTO

1. Trattando congiuntamente i due gravami riuniti per connessione, il Collegio ritiene che in via pregiudiziale debba essere risolta la questione della propria giurisdizione nella specifica materia.

Invero, si potrebbe dubitare che l'impugnativa avverso gli atti dei "concorsi interni" di cui all'epigrafe, riservati cioè a soggetti che siano già dipendenti della Amministrazione comunale intimata, possa radicare la presente controversia davanti a questo Tribunale, in virtù della particolare previsione di legge che ancora riserva alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo tutta la materia relativa alle controversie nascenti da "procedure concorsuali per l'assunzione" dei pubblici dipendenti (art. 68, 4° del D. Lgvo del 1993).

2. Tale dubbio può essere, peraltro, subito fugato accedendo – come sembra del tutto corretto – ad una interpretazione non strettamente letterale (e, quindi, restrittiva) della citata norma di legge.

E' vero, infatti, che tale norma circoscrive letteralmente la predetta giurisdizione generale di legittimità alle sole controversie nascenti da "procedure concorsuali per l'assunzione" di pubblici dipendenti.

E' pur vero, però, che detta limitazione non deve necessariamente correlarsi all'idea del pubblico concorso ovvero agli atti di assunzione "ex novo" di pubblici dipendenti, ben potendo logicamente intendersi che essa trovi giustificazione nella natura degli atti di qualsiasi procedura selettiva di pubblici dipendenti, sia essa una procedura di pubblico concorso ovvero una procedura di concorso riservato.

Tali atti – prodromici all’assunzione di un nuovo rapporto di lavoro – sono di natura autoritativa, in quanto espressione del potere organizzatorio della Pubblica amministrazione. Sicchè, nei confronti degli stessi la tutela giurisdizionale invocabile è solo quella propria degli interessi legittimi che (nell’attuale assetto costituzionale di riparto delle giurisdizioni) spetta tuttora al giudice amministrativo. Ed infatti, nella fattispecie, gli stessi ricorrenti invocano esclusivamente la tutela dei loro rispettivi interessi legittimi per ottenere l’annullamento degli atti impugnati.

Essi, contestano cioè– unitariamente ed “uti cives” – l’esercizio del predetto potere organizzatorio della Amministrazione comunale, ritenendo illegittimi gli atti dei concorsi riservati in questione, al fine di poter poi partecipare ad altri concorsi che la stessa Amministrazione dovrebbe (in tesi) necessariamente bandire a seguito dell’annullamento degli atti impugnati.

Così correttamente interpretata la riserva di giurisdizione di cui all’art. 68, 4° co. della L. 29 del 1993, il Collegio ritiene che la presente controversia possa senz’altro rientrare nella propria competenza istituzionale, in armonia (ripetesi) alla “causa petendi” ed al “petitum” dei due ricorsi.

3. Risolta positivamente la questione pregiudiziale della giurisdizione, occorre ora darsi carico di altre due questioni di carattere preliminare: A) la prima, deriva da un'eccezione di inammissibilità dei due ricorsi, siccome collettivamente proposti a tutela di interessi confliggenti dei vari ricorrenti; B) la seconda, deriva dalle censure sollevate dalla difesa di questi ultimi, con riferimento all'art. 47, 3° co. della L. n. 142 del 1990. Tale norma sarebbe stata nella fattispecie violata, in quanto i bandi di concorso risultano emanati (in data 23 febbraio 1999) prima che la delibera di indizione fosse divenuta esecutiva (delibera di G.M. n. 1054 del 19 novembre 1998, esecutiva dall'11 marzo 1999).

3.1 Con riguardo alla questione sub A), il Collegio ritiene che i due ricorsi sono ammissibili, sia per quanto attiene alla sussistenza di un qualificato interesse al gravame, sia per quanto attiene alla cumulabilità delle rispettive pretese fatte valere dai singoli ricorrenti.

Anzitutto, come già rilevato in precedenza e come pure precisato dalla difesa di questi ultimi nella memoria del 25 gennaio 2001, a ciascun ricorrente (compreso il rappresentante del sindacato al quale risultano iscritti taluni ricorrenti) va riconosciuto un qualificato interesse strumentale all'annullamento degli atti impugnati, siccome ostativi allo svolgimento di

procedure concorsuali pubbliche alle quali tutti potrebbero partecipare “uti cives”.

Quanto all’attualità ed alla concretezza di detto interesse strumentale, il Collegio ritiene sufficiente rilevare che lo stesso Comune, nel contesto degli atti impugnati ha palesato la necessità di un’immediata copertura dei posti in questione. Sicchè, può ben ammettersi che gli interessi in questione siano attuali e concreti considerato che, a seguito di un eventuale annullamento dei concorsi impugnati, il Comune di Perugia dovrebbe poi il più presto bandire altri concorsi.

Di conseguenza, esclusa la signora Mirella Paletta che ha formalizzato la propria rinuncia ai ricorsi, il Collegio ritiene che per tutti gli altri ricorrenti il cumulo soggettivo sia in questo caso ammissibile, stante l’unicità della “causa petendi” e del “petitum”.

3.2. Con riguardo alla questione sub B), appare opportuno ricordare che l’esecutività di un atto amministrativo deve giuridicamente distinguersi dalla perfezione e dalla validità dell’atto medesimo.

Un atto amministrativo è perfetto e valido quando è munito di ogni suo requisito essenziale, così come previsto dalla legge. Lo stesso atto è altresì immediatamente esecutivo quando la sua idoneità a produrre effetti giuridici non risulti postergata per legge ovvero per esplicita previsione contenuta

nell'atto medesimo (la postergazione degli effetti può essere, ad esempio, correlata alla positiva verifica di una condizione sospensiva ovvero allo spirare di un termine dilatorio ovvero ancora alla notificazione individuale dell'atto).

Nell'ipotesi della postergazione degli effetti, l'atto amministrativo non è immediatamente eseguibile. Ciò non significa, tuttavia, che gli atti ad esso conseguenziali, nel frattempo validamente predisposti e resi pubblici, debbano per ciò stesso ritenersi annullabili, in quanto anticipatamente adottati in pendenza di una condizione o di un termine ovvero di un altro adempimento previsto per l'esecutività dell'atto principale.

In questi casi, infatti, applicando la regola generale della conservazione degli atti giuridici validi, può ben ritenersi che tali atti conseguenziali siano del tutto meritevoli di conservazione, allorquando in seguito possa positivamente riscontrarsi l'intervenuta efficacia dell'atto presupposto.

Venendo al caso di specie, rilevato che l'atto presupposto (del. G.M. n. 1054/1998) è comunque divenuto esecutivo alla data dell'11 marzo 1999, il Collegio ritiene infondata l'autonoma censura (formulata nel primo ricorso) avverso i bandi di concorso siccome anticipatamente emanati in data 23 febbraio 1999 e, di conseguenza, inconferenti (e come tali infondate) le ulteriori censure che hanno dato vita al secondo ricorso.

A proposito di quest'ultimo gravame, occorre solo soggiungere che le ulteriori doglianze avverso la successiva delibera di G.M. n. 332/1999 risultano inconferenti perché sono state mosse contro una delibera di "presa d'atto" e di rettifica di un errore materiale e, quindi,, in definitiva, contro un atto non solo privo di contenuto provvedimentale ma che addirittura nulla poteva aggiungere alla perfezione ed alla validità della delibera precedente.

In altri termini, con tale seconda delibera si è ultroneamente voluto rettificare l'esecutività della prima senza tener conto, peraltro, che anche se questa non fosse stata immediatamente esecutiva fin dall'origine, non per tale ragione si sarebbe dovuto disporre in questa sede l'annullamento dei bandi di concorso anticipatamente emanati.

5. Venendo ora all'esame di merito delle altre censure, il Collegio rileva che esse sono in parte inammissibili ed in parte infondate.

Inammissibili, (per interferenza con le valutazioni di opportunità riservate esclusivamente all'Amministrazione) sono le critiche radicali rivolte anzitutto avverso la stessa decisione di bandire i concorsi in epigrafe, senza attendere l'entrata in vigore del nuovo contratto di lavoro dei dipendenti degli enti locali e poi avverso la decisione relativa al numero dei posti da coprire per ciascuna qualifica ed ai requisiti di accesso per ciascun concorso.

In proposito, è sufficiente osservare che, come per i concorsi pubblici, anche per quelli di cui è causa, le predette decisioni rientrano nella sfera della pura discrezionalità amministrativa e come tali sono di regola incensurabili in sede di legittimità, salvo le ipotesi in cui vengano violate precise disposizioni di legge.

Infondate (per erroneità dei presupposti di fatto) sono poi le ulteriori critiche riferite, - in via principale – al difetto di istruttoria e di motivazione nonché all'illogicità ed alla contraddittorietà manifesta ed – in via subordinata – alla legittimità costituzionale della normativa in rassegna (art. 6, 12° co. della L.n. 127 del 1997).

In proposito, giova sottolineare che il tema dominante di tutte le predette censure è che i concorsi in epigrafe sarebbero stati ispirati da una incongrua ed irragionevole interpretazione della predetta normativa, allo scopo di “far rientrare dalla finestra” il modello delle progressioni interne basate sulle carriere che è stato da tempo fatto uscire dalla “porta”, nell’ambito del nuovo sistema delle “qualifiche funzionali” vigenti nel pubblico impiego.

In sostanza, ad avviso dei ricorrenti, tali concorsi costituirebbero una sorta di generalizzata cooptazione interna e, quindi una sorta di generalizzato scivolamento verso l’alto di taluni dipendenti in servizio, assolutamente da censurare perché in contrasto con ogni principio

costituzionale invocabile nella specifica materia (ivi compreso quello del “buon andamento”).

Al riguardo, il Collegio ritiene anzitutto necessaria una puntualizzazione in fatto che già smentisce l’assunto dei ricorrenti.

Dagli atti di causa, ed in particolare dalla delibera n. 1054/1998 risulta che: 1) le decisioni assunte in proposito dalla Amministrazione comunale non discendono da scelte estemporanee ed arbitrarie bensì da un’adeguata istruttoria svolta con la partecipazione delle organizzazioni sindacali; ciò proprio allo scopo di evitare un indiscriminato scivolamento verso l’alto di qualsiasi “professionalità” acquisita all’interno dell’ente, soprattutto in base allo svolgimento di fatto di mansioni superiori; 2) le procedure da espletare mediante prove selettive riservate non riguardano tutte le esigenze organizzative e funzionali del Comune di Perugia bensì solo quelle più immediate che possono essere meglio soddisfatte in base all’attuale situazione del personale in servizio, salvo riesame dopo l’approvazione del nuovo contratto. In proposito, risulta incontestato che i bandi di concorso riguardano un numero limitato di posti (complessivamente 209 su un organico di 1600 posti), riferito solo a determinate qualifiche.

Tutto ciò significa, in definitiva, che in base agli atti di causa non può fondatamente argomentarsi che la delibera di indizione dei concorsi in

epigrafe possa, in punto di fatto, ritenersi adottata in contrasto con la norma dell'art. 6, 12° co della L. n. 127/1997.

Né può affermarsi, in punto di diritto, che la stessa delibera sia in contrasto con la “ratio” di tale norma, a causa delle incongruenze, delle illogicità e delle contraddizioni contenute nella sua motivazione.

A tal proposito, è bene chiarire che il concetto di “profili e figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente” non può interpretarsi nel senso (restrittivo) indicato dalla difesa dei ricorrenti.

E' vero, infatti, che con detta espressione normativa si è inteso escludere che le professionalità in questione possano essere quelle che il dipendente comunale abbia già maturato all'esterno (eventualmente anche presso altri Comuni di analoghe dimensioni).

E' pur vero, però, che l'inscindibile ed esclusiva correlazione tra le professionalità acquisite ed il lavoro svolto nell'ambito dell'Ente locale di appartenenza non deve far pensare a “profili e figure professionali” che esistono solo in un determinato Comune e, nella specie, solo nel Comune di Perugia. Se così fosse, la norma non avrebbe senso concreto, atteso che, come pure sostiene la difesa dei ricorrenti, le funzioni amministrative e

tecniche di V, VI e VII qualifica sono a livello nazionale pressoché simili, quale che sia il Comune di appartenenza.

Bisogna allora addivenire ad una interpretazione diversa da quella propugnata dai ricorrenti.

A tal fine, sembra del tutto logico ritenere che la particolarità del “profilo” o della “figura professionale” per i quali può essere previsto il concorso riservato non va ricercata con riferimento ad una specifica attività di lavoro che sia tipica ed esclusiva di un particolare Ente locale (nella specie del Comune di Perugia) bensì nella specificità dell’esperienza professionale personalmente maturata dal dipendente proprio in quel settore lavorativo e nell’ambito esclusivo dell’Ente medesimo.

In tal senso, per esemplificare, il Collegio non condivide le considerazioni svolte dalla difesa dei ricorrenti per contestare i concorsi riservati di VI e di VII qualifica.

Al riguardo, infatti, appare sufficiente rilevare che nella motivazione della delibera impugnata non solo si dà atto della avvenuta verifica delle mansioni che caratterizzano le singole professionalità di tali qualifiche ma si precisa altresì che la partecipazione a detti concorsi è stata riservata solo nell’ambito di quel personale che abbia concretamente e direttamente svolto per un certo tempo mansioni specifiche, tali da giustificare il possesso di

- 15 -

N.R.G.225, 503/1999

una particolare professionalità idonea a coprire il posto di qualifica superiore. E' vero che tali affermazioni possono apparire generiche e forse anche apodittiche. Ma non bisogna trascurare il fatto che, al di là delle parole, detta motivazione risulta chiaramente ispirata dall'esigenza di dimostrare che le procedure selettive in questione sono state congegnate con requisiti di partecipazione e con prove di esame che nello spirito della norma in rassegna sono quanto meno formalmente idonee a garantire la valorizzazione delle migliori professionalità esistenti e, quindi, ad assicurare essenzialmente il migliore andamento dell'Amministrazione comunale di Perugia, nel rispetto del dettato costituzionale che, erroneamente, la stessa difesa dei ricorrenti ritiene dunque violato, proprio alla luce di quanto sopra precisato in ordine alla concreta applicazione della norma di legge più volte citata (art. 6, 12° co. l. 127/1997).

Da ultimo, il Collegio ritiene di dover respingere siccome infondate anche le censure riferite al punto 2, sub d) della delibera impugnata. Tale punto contiene una riserva di utilizzo della procedura di mobilità interna che, a ben vedere, non si pone in contrasto irriducibile con l'espletamento dei concorsi in questione.

Non può certo ammettersi, infatti, che le qualifiche acquisite a seguito dei concorsi in esame possano creare uno "status" giuridico di immodificabilità

delle rispettive posizioni di lavoro, a fronte di sopravvenute esigenze organizzative e funzionali dell'Amministrazione che, di norma, debbono sempre prevalere rispetto alle aspettative di ciascun dipendente pubblico.

6. Per tutti i motivi di cui sopra, i due ricorsi in epigrafe, riuniti, vanno in parte dichiarati inammissibili e, per il resto, respinti siccome infondati; il tutto, con la separata presa d'atto della rinuncia al ricorso da parte della signora Mirella Paletta.

Le spese di lite seguono la regola della soccombenza e vengono complessivamente liquidate come in dispositivo, tenendo conto separatamente della rinuncia della signora Mirella Paletta.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria, definitivamente pronunciando sui i ricorsi in epigrafe già riuniti, dà atto anzitutto della rinuncia da parte della signora Mirella Paletta; dichiara gli stessi ricorsi in parte inammissibili e, per il resto, li respinge, così come precisato in motivazione.

Condanna i ricorrenti (esclusa la signora Mirella Paletta), in solido fra loro, al pagamento delle spese di lite in favore del Comune resistente nella misura complessiva di 15.000 (quindicimila) euri.

- 17 -

N.R.G.225, 503/1999

Condanna poi la signora Mirella Paletta al pagamento delle spese di lite in favore del Comune resistente nella misura complessiva di 1.000 (mille) euri.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 7 febbraio 2001 con l'intervento dei signori:

Avv. Pier Giorgio Lignani	Presidente
Avv. Annibale Ferrari	Consigliere, estensore
Dott. Pierfrancesco Ungari	Consigliere
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE