



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 18 del 07/02/2002

Ordinanza 5 luglio 2001, n. 41
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE PER LA PUGLIA
Sede di Bari - Sezione Seconda

nelle persone dei Magistrati:

Michele Perrelli - Presidente
Pietro Morea - Consigliere
Doris Durante - Consigliere
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella camera di consiglio del 5 luglio 2001.

Visto il ricorso n. 2176 del 1998 proposto da Caiazzo Arnaldo rappresentato e difeso dall'Avv. Luigi Paccione, presso il quale è elettivamente domiciliato in Bari, alla Via Dante, n. 193;

CONTRO

la Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'Avv. Danilo Guaita, presso il quale è elettivamente domiciliato in Bari, alla Piazza Aldo Moro, n. 28;

per l'annullamento

1) del provvedimento del 4.6.1998, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 53 del 10.6.1998, a firma del Dirigente del Settore "Concorso interno per titoli ed esami a 482 posti di ottava qualifica - Funzionario (art. 30 L.R. n. 7/97);

2) di tutti gli atti connessi presupposti e conseguenti compresa, ove occorra, la deliberazione GR 10179 del 30.12.1997;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 5.7.2001 il Cons. Doris Durante;

Uditi i difensori presenti come da verbale di causa.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. La L.R. Puglia 4 febbraio 1997, n. 7 (intitolata "Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale"), dispone all'art. 32, 1° comma, Il periodo, che, entro due anni dalla sua entrata in vigore e comunque per una sola volta e prima della attivazione del processo di trasferimento di funzioni al sistema delle Autonomie locali, si provvede alla copertura dei posti vacanti del ruolo organico regionale di ciascuna qualifica, secondo le modalità d cui allo stesso articolo, ai sensi dell'art. 39 della L.R. 9 maggio 1984, n. 26, confermato dalle successive leggi regionali 13 aprile 1988, n. 13, art. 61 e 5 maggio 1990, n. 22, art. 46, comma 2.

Il secondo comma della disposizione citata (art. 32, L.R. 7/97) dispone che "i posti risultati vacanti in ogni qualifica funzionale in progressione successiva, a partire dall'ottava e fino alla terza qualifica funzionale, sono coperti mediante concorsi interni per titoli ed esami ovvero, per le qualifiche dalla quinta all'ottava, mediante corsi-concorso riservati al personale inquadrato nella qualifica immediatamente inferiore con un'anzianità di effettivo servizio di almeno tre anni nel livello medesimo ed in possesso del titolo di studio richiesto per la qualifica di appartenenza".

Il citato e richiamato art. 39, L.R. 9 maggio 1984, n. 26 ("Concorsi speciali") dispone a sua volta che "in occasione delle operazioni di ristrutturazione connesse all'attuazione della presente legge, sulla base della legge regionale di organizzazione, e anche per un definitivo riequilibrio dell'applicazione degli istituti normativi dei precedenti contratti, il 100% dei posti vacanti in ciascuna qualifica funzionale, dalla seconda all'ottava, è coperto mediante concorsi interni per titoli e esami riservati al personale inquadrato nel livello immediatamente inferiore con un'anzianità di servizio di almeno tre anni nel livello medesimo e in possesso del titolo di studio richiesto per il livello di appartenenza".

2. Con deliberazione GR n. 10179 del 30.12.1997, avente ad oggetto "artt. 30 e 32, L.R. 7/97 -bandi di concorsi interni riservati al personale di ruolo della regione", l'Amministrazione, demandandone l'attuazione al Dirigente del Settore Personale, ha bandito i concorsi interni riservati al personale regionale ed in particolare il concorso interno per n. 482 posti di ottava qualifica funzionale, prescrivendo che "i requisiti necessari per partecipare ai concorsi interni sono: inquadramento in ruolo nella qualifica immediatamente inferiore ed un'anzianità nella qualifica di appartenenza di almeno tre anni ed il possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno per la qualifica di appartenenza".

Il ricorrente, dipendente regionale di ruolo laureato, formalmente inquadrato nel ruolo unico regionale nella quarta qualifica funzionale ha impugnato, con il ricorso in epigrafe, il bando a termini del quale non avrebbe avuto i requisiti per partecipare al concorso bandito per l'ottava qualifica, non ricoprendo la qualifica immediatamente inferiore a quella del posto messo a concorso.

Con un primo ordine di argomentazioni assume che il disposto normativo regionale va inteso nel senso che solo per la procedura di corso concorso sarebbero richiesti in via congiunta i due requisiti del possesso del titolo di studio e della qualifica immediatamente inferiore, requisiti, al contrario, non affatto richiesti per la diversa procedura del concorso interno;

con un secondo ordine di argomentazioni, sul presupposto che possiede il titolo di studio necessario

per l'accesso dall'esterno alla qualifica messa a concorso (il titolo di laurea), assume la illegittimità derivata della determinazione regionale di precludere del tutto ai dipendenti che si trovino in tale situazione la possibilità di accedere ai posti disponibili indipendentemente dalla qualifica di appartenenza all'epoca di espletamento del concorso; sarebbe cioè illegittimo il bando nella parte in cui consentisse di coprire il 100% dei posti disponibili riservandoli al personale interno in possesso del titolo e con qualifica immediatamente inferiore.

3. In punto di rilevanza della presente questione, ritiene il collegio che non può accedersi alla prima delle due prospettazioni proposte dal ricorrente (illegittimità del bando di concorso che riserva l'accesso interno solo ai dipendenti regionali in possesso del relativo titolo di studio e della qualifica immediatamente inferiore a quella del posto messo a concorso) sulla base di una diversa interpretazione della norma regionale di riferimento (il citato art. 32, L.R. 7/97).

La prefata disposizione - che si è sopra testualmente riportata - non consente, infatti, ad avviso del Collegio di ritenere una diversità di requisiti richiesti ai concorrenti tra le distinte procedure del concorso interno per titoli ed esami e il corso concorso, e ciò per due concorrenti ragioni; ritiene anzi tutto il collegio che l'attributo "riservati", contenuto nel citato art. 32, sia riferito tanto ai "concorsi interni" che ai "corsi concorso", non apparendo possibile distinguere, ai fini della attribuzione dello stesso all'uno o all'altra delle due procedure indicate.

In ordine ad un secondo ordine concettuale, la previsione di un concorso interno per titoli ed esami, del tutto disancorato dalla previsione di limiti (natura dei titoli richiesti: di studio? di qualifica?), snaturerebbe la stessa possibilità di esercizio del potere rimesso alla Regione di dotarsi del personale necessario e, ovviamente, qualificato per i posti a concorso.

Sotto ulteriore e dirimente profilo, l'espresso riferimento operato dal citato art. 32, L.R.7/87 all'art. 39, L.R. 26/84 ("... si provvede alla copertura ... ai sensi dell'art. 39 L.R.7/87 all'art. 39 L.R. 26/84 ...) non può essere interpretato nel senso di riferirlo alla sola disposizione relativa alla necessità di coprire con concorsi interni o corsi concorso il 100% di posti disponibili, risultando invece pacifico e confortato dalla costante normativa regionale (il citato art. 39, L.R. 26/84, i successivi art. 61, L.R. 13/88 e 46, comma 2, L.R. 22/90) che la previsione di indizione di concorsi interni non è mai (né potrebbe mai essere) disancorata dalla espressa indicazione dei requisiti per partecipare agli stessi, sicché, nel caso di specie, il richiamo all'art. 39 è confermativo appunto di tale indicazione, peraltro ulteriormente confermata dalla espressa previsione dello stesso art. 32.

3.1. Il novum del detto art. 32 è rappresentato, a ben vedere, dalla previsione della possibilità di indire corsi concorso riservati, in aggiunta o in alternativa ai concorsi interni, e per questi ultimi (i corsi concorso) il legislatore regionale ha dovuto indicare (e ribadire) i requisiti richiesti; esattamente gli stessi richiesti per i concorsi interni.

3.2. Le considerazioni che precedono servono a dare ragione e conto della rilevanza della questione sottoposta alla Corte, ritenendo il collegio di non poter aderire alla prima delle prospettazioni proposte dal ricorrente, relativa come detto alla illegittimità del bando per assunta violazione dell'art. 32, L.R. 7/97.

4. Nondimeno il ricorrente ha, come detto, dedotto in via alternativa che avendo il possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno alla qualifica messa a concorso, la previsione del concorso interno riservato per il 100% a chi si trovi nel contemporaneo possesso del titolo e della qualifica immediatamente inferiore, precluderebbe appunto l'accesso dall'esterno non consentendo l'espletamento di concorsi diversi da quelli interni e sarebbe sotto tale profilo, costituzionalmente illegittima.

4. La questione è rilevante giacché dall'accoglimento o dalla reiezione del rilievo conseguirebbe l'esito del ricorso.

5. Ritiene il Collegio non manifestamente infondata la questione.

La costante giurisprudenza costituzionale è nel senso di ritenere modalità prevalente di selezione del personale delle pubbliche amministrazioni quella del pubblico concorso, in ossequio al disposto dell'art. 97 Cost. che impone il buon andamento degli uffici attraverso la migliore selezione del personale garantita appunto dalla maggior partecipazione alle procedure selettive assicurata dal concorso esterno.

Reiteratamente la Corte costituzionale ha sottolineato la relazione intercorrente tra l'art. 97 e gli artt. 51 e 98 Cost., osservando come, in un ordinamento democratico - che affida all'azione dell'amministrazione, separata nettamente da quella di governo (politica per definizione), il perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento - il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizione di imparzialità, valore in relazione al quale il principio posto dall'art. 97 Cost., impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti (cfr. Corte Cost. nn. 333/93; 453/90 e, da ultimo, 1/99).

La possibilità offerta alle pubbliche amministrazioni di diversamente selezionare il personale risponde ad esigenze del tutto peculiari ed eccezionali, idonee a giustificare la deroga per garantire il medesimo fine del buon andamento dell'amministrazione, ma non generalizzabili, in forza delle ragioni sopra evidenziate (cfr. Corte Cost. n. 477/95).

Analoga esigenza riguarda il passaggio di impiegati alla categoria superiore che, nell'assetto del pubblico impiego esistente all'epoca della disposta selezione, costituisce in sostanza una forma di assunzione senza concorso e che, in tali forme, deve, a sua volta, trovare giustificazioni in situazioni eccezionali, ma anch'essa giammai derogare al principio generale che richiede il selettivo accertamento delle attitudini (cfr. Corte Cost., 20 luglio 1994, n. 313).

Né può sottacersi che l'abnorme diffusione della pratica del concorso interno nel passaggio da un livello all'altro produce in sé una distorsione che, oltre a reintrodurre surrettiziamente il modello delle carriere in un assetto che ne presuppone invece il superamento, si riflette negativamente anche sul buon andamento della stessa pubblica amministrazione (cfr. Corte Cost., n. 1/99).

Osserva significativamente la Corte che l'accesso al concorso può, ovviamente, essere condizionato al possesso dei requisiti fissati in base alla legge, e in tal modo non è da escludere a priori che possa stabilirsi anche il possesso di una precedente esperienza nell'ambito dell'amministrazione, ove questo si configuri ragionevolmente quale requisito professionale. Ma quando ciò non si verifichi, la sostituzione al concorso di meccanismi selettivi esclusivamente interni ad un dato apparato amministrativo non si giustifica alla luce degli accennati principi costituzionali" (Corte Cost., n. 1/99).

6. Nel caso di specie, mentre in sede di prima copertura dei posti resisi disponibili appare in qualche misura giustificata una deroga al principio generale del pubblico concorso per consentire una più agevole reperibilità dei funzionari e per facilitare la riorganizzazione interna degli uffici, non sembra ragionevole che quella indicata (la selezione riservata agli interni) costituisca l'unica forma di selezione, giacché riguardante il 100% dei posti messi a concorso (cfr. Corte Cost., 20 luglio 1994, n. 313; 4 giugno 1993, n. 266; 28 luglio 1999, n. 364; 4 gennaio 1999, n. 1) con gli effetti paradossali e ingiustificati indicati dal ricorrente, al quale, pur essendo in possesso del titolo richiesto per l'accesso dall'esterno ed in astratto idoneo, è inibita la partecipazione al concorso giacché riservata ai titolari di mera "rendita di posizione" costituita dal possesso della qualifica immediatamente inferiore a quella messa a concorso in ossequio ad una anacronistica scelta di cooptazione generalizzata che si traduce in una sorta di globale scivolamento verso l'alto del personale in servizio.

7. La questione, nei termini indicati, non appare dunque manifestamente infondata per violazione degli artt.3 e 97 Cost. del combinato disposto della legge regionale (art. 32, L.R. 7/97, comma 1 e art. 39, L.R. 9 maggio 1984, n. 26) nella parte in cui riserva la copertura del 100% dei posti messi a concorso al personale interno.

Va disposta pertanto la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi degli artt. 23, L. 11 marzo 1953, n. 87, per la pronuncia sulla illegittimità costituzionale delle suindicate norme.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Sede di Bari - Sezione II, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 32, comma 1, L. Regione Puglia, 4 febbraio 1997, n. 7, e art. 39, L. Regione Puglia 9 maggio 1984, n. 26, nella parte in cui riserva la copertura del 100% dei posti messi a concorso al personale interno per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta Regionale della Puglia nonché al Presidente del Consiglio Regionale della Puglia.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 5 luglio 2001.

La presente ordinanza è depositata presso la segreteria di questo Tribunale che provvederà a darne comunicazione come sopra indicata.

L'Estensore Il Presidente
