

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER L'ABRUZZO  
Sezione staccata di Pescara

N.D....480/04....

N.R.G.684/2003

composto dai magistrati:

-Antonio CATONI presidente

-Mario DI GIUSEPPE consigliere

-Dino NAZZARO consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio proposto con ric. n. 684 del 2003 da RUGGIERI Leo, costituito con l'avv. Tommaso MARCHESE, come in ricorso;

CONTRO

LA CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO ED AGRICOLTURA DI PESCARA, quale rappresentata, in giudizio con l'avv. Giulio CERCEO, come in atti;

CHERSICH Tosca, costituita con gli avv. Bruno CARBONI e Maria Rita DI GIAMBATTISTA, come in atti;

POLCI Cinzia, costituita con gli avv. Alessandra CAPPUCILLI e Patrizio CIPRIANI, come atto di costituzione;

PECUDANI Franco, costituito con l'avv. Claudio ANGELONE, come in atti;

DI GIOVANNI Rosa, costituito con l'avv. Giovanni DI FRANCESCO, come in memoria;

PER L'ANNULLAMENTO

-della deliberazione di Giunta camerale/Pescara n. 155/7.7.2003 (rettifica piano per i fabbisogni di personale anno 2003);

-della determinazione del vice segretario generale vicario della Camera di Commercio di Pescara n. 3/9.7.2003 (bando di selezione interna per titoli ed esami, per la copertura di 1 posto di categoria D3, posizione economica D3, profilo di "coordinatore", riservato al personale della Camera di Commercio di Pescara);

-della deliberazione di Giunta camerale/Pescara n. 171/18.7.2003 (selezione interna per la copertura di 1 posto di categoria D3: nomina commissione);

-del bando di selezione interna per titoli ed esami a n. 1 posto nella categoria D3, pubblicato in data 9.7.2003;

-della deliberazione camerale /Pescara n. 11/30.10.2002, con piano occupazionale 2003 allegato, nella parte e nella misura in cui si delibera la copertura dell'unico posto di categoria D.3 per selezione interna (motivi aggiunti);

-atti conclusivi della selezione interna, ivi compresa la graduatoria finale ((deliberazione di Giunta camerale/Pescara n. 199/29.8.2003),

-atti di indizione della selezione interna per tre posti di categoria D.1 – profilo di responsabile;

-del bando di selezione interna per titoli ed esami a n. 3 posti nella categoria D1 (6.10.2003);

visto il ricorso, le costituzioni, i motivi aggiunti, le memorie ed i documenti depositati;

visto la sentenza parziale n. 234/2004 (relativa al concorso per il posto di cat.D3) e l'avvenuta integrazione del contraddittorio;

udito all'udienza del 20 maggio 2004 il consigliere Dino NAZZARO e gli avv. T. MARCHESE, G. CERCEO, M.R. DI BATTISTA, C. ANGELONE e P. CIPRIANI;

visto le conclusioni rassegnate in atti;

ritenuta la causa per la decisione e considerato, quanto segue, in

#### FATTO e DIRITTO

-il ricorrente, in quanto laureato, ovvero quale cittadino aspirante a partecipare ai concorsi pubblici, impugna gli atti di cui in epigrafe, in quanto non hanno previsto la partecipazione esterna per la copertura di posti di organico, riservando gli stessi alla "progressione verticale interna", privilegiando le categorie inferiori, anche se il regolamento prevede, per la categoria D (ex VII e VIII q.f.) l'accesso esterno di laureati, non raggiungibile per progressione orizzontale; per il medesimo sarebbe una occasione di lavoro persa.

I tre posti di cat. D.1 (ex VII livello – responsabile) sono stati assegnati per selezione interna.

I motivi di gravame sono: a) l'incompetenza (delibera n. 155/2003 di rettifica piano occupazionale 2002/03) della Giunta camerale a modificare il piano occupazionale deliberato dal Consiglio (art. 11 L. 29.12.1993 n. 580), essendo esso organo esecutivo (art. 14, comma 1°, L. 29.12.1993 n. 580); negli anni pregressi vi è stata sempre la progressione interna (2001, copertura di 15 posti vacanti; 1 cat. D.1, 11 cat. C., 2 cat. B.), con un pubblico concorso solo per le categorie inferiori (cat. C), riservando ai propri dipendenti i posti dirigenziali e di funzionario; tale riserva viene giustificata dall'esigenza di valorizzare le

professionalità esistenti; la violazione della regola del concorso pubblico (artt. 51, 97 e 98 cost.), quale principio costituzionale, reiteratamente affermato dalla stessa Corte Costituzionale (sent. n.n. 81/7.4.1983, 331/24.3.1998, 964/13.10.1988, 51/23.2.1994, 333/23.7.1993, 234/10.6.1994, 528/29.12.1995, 320/30.10.1997, 1/4.1.1999, 194/16.5.2002, 294/29.5.2002, 373/23.7.2002, 274/24.7.2003) e palesemente violato nella fattispecie.

Le difese della Camera di Commercio e delle controinteressate fanno le seguenti controdeduzioni: a) carenza d'interesse a ricorrere, non avendo l'interessato presentato una domanda di partecipazione, e trattandosi di scelta organizzativa dell'Ente; b) la delibera n. 155/03, sarebbe di mera esecuzione del piano occupazionale 2002/03 (delibera consiliare n. 23/27.11.2001); c) la scelta di privilegiare le professionalità interne sarebbe del tutto legittima, anche in relazione al "blocco delle assunzioni" .

In sintesi ci si troverebbe davanti ad un'azione "popolare", per carenza di utilità concreta, senza aver considerato la complessità dei concorsi banditi e da bandire, nonché come la progressione verticale sia stata espressamente prevista dal CCNL 31.4.1999 (art. 4) e dall'art. 91 d. lgs. n. 267/2000.

In punto di motivi aggiunti si eccepisce la inammissibilità per tardività, essendo stata la delibera n. 11/30.10.2002, pubblicata all'albo camerale dall'8.11.2002 al 15.11.2002; il ricorrente, inoltre, avrebbe potuto fare "l'accesso" ai sensi della L. 241/90, ed aver la cognizione completa degli atti al momento di proposizione del ricorso.

Gli allegati, infine, farebbero parte integrante della delibera n. 11/2002.

Con sentenza n. 234/12.2.2004 la causa è stata decisa parzialmente in relazione al concorso di cat. D3, con integrazione del contraddittorio nei confronti dei tre vincitori degli altri concorsi interni (cat. D.1).

Parte ricorrente insiste negli assunti già dedotti, circa la illegittimità della selezione interna anche per i posti di cat. D1.

L'Ente camerale fa presente di aver proposto appello avverso la sentenza parziale, che è in attesa di decisione incidentale, in punto di sospensione dell'efficacia esecutoria; si chiede, quindi, di attendere tale decisione d'appello.

Le altre difese rinnovano le eccezioni procedurali e riportano il discorso sul piano organizzativo dell'Ente e della progressione verticale, insistendo per la sospensione del giudizio, dovendosi attendere la decisione di appello sulla sentenza parziale.

La segnalata pendenza di un appello, avverso la sentenza parziale, non costituisce ragione pregiudiziale valida per la sospensione del giudizio, che anzi deve trovare sollecita definizione anche per l'altro concorso (D1), in conformità della "ragionevole durata del processo" e per dare unitarietà al "decisum".

Non vi sono neppure motivi per un differimento per attendere di conoscere la decisione "incidentale", in punto di sospensione dell'efficacia della sentenza, trattandosi di una mera pronuncia cautelare, cui non può essere dato alcun valore determinante.

La tematica processuale va così ricompensata.

Ogni cittadino può agire a tutela di diritti ed interessi, contro gli atti della P.A. (art. 113 cost.), e deve avere un interesse ad agire (art. 100 cpc e art. 26 L. Tar), personale, diretto e concreto; la giurisprudenza ha anche chiarito come possa essere sufficiente un mero interesse "strumentale" e/o "morale", sempre che il ricorso abbia una sua giustificazione ed utilità pratica, in modo che la sentenza non sia "inutiliter data".

I soggetti convenuti e/o controinteressati hanno sostenuto che il ricorrente non possa vantare alcuna pretesa, in quanto un "quavis de populo", che non ha alcuna posizione "qualificata", non avendo neppure fatto domanda per partecipare ai concorsi, dal medesimo impugnati.

Trattandosi di "concorsi interni riservati" non ha pregio affermare che l'istante avrebbe dovuto comunque inoltrare la sua domanda, sussistendo una preclusione "ad origine", che rende del tutto impossibile ogni partecipazione esterna e, quindi, la stessa possibilità "teorica" di una domanda concorsuale del ricorrente; sostenere il contrario sarebbe mera retorica, nel mentre, si concederebbe all'Ente, che ha scelto la soluzione del concorso interno, una assoluta zona di franchigia verso ogni impugnativa esterna, da parte di soggetti non abilitati a partecipare ai concorsi banditi.

IL giudicante, invero, deve dare valore decisivo alle precettive norme costituzionali (artt. 4, 51, 97 e 98) che riconoscono ad ogni cittadino la libertà di "accesso agli uffici pubblici", mediante partecipazione al "concorso", ed impongono ad ogni Amministrazione le regole di "buona amministrazione" e di "imparzialità"; canoni questi che sono stati valorizzati anche sul piano della responsabilità civile della P.A. (Cass. Civ. S.U. n. 500/99); in sintesi, ogni cittadino può aspirare a diventare "pubblico impiegato dello Stato" e porsi al "servizio esclusivo della Nazione"; la P.A. che impedisce tale possibilità viola una concreta posizione costituzionale, tutelabile in sede giurisdizionale, perché l'accesso concorsuale al pubblico impiego deve avvenire nelle forme e nei modi stabiliti, senza compressioni e/o limitazioni.

L'ente pubblico deve attenersi, nel bandire i concorsi, ai principi costituzionali, che prescrivono, di regola, come gli stessi devono essere pubblici, secondo il consolidato insegnamento della Corte Costituzionale, che ha censurato, sia la composizione delle commissioni concorsuali (emarginando l'elemento politico – sindacale, onde garantire una maggiore imparzialità), sia il facile e frequente ricorso ai "concorsi interni e/o riservati", che, in quanto tali, non sono più pubblici, circoscrivendo la partecipazione a pochi soggetti, già appartenenti all'Amministrazione e penalizzando, così, non solo il diritto (in attesa di espansione) del cittadino, aspirante al pubblico impiego, ma la stessa P.A., che non ha più quella ampia possibilità di scelta, per assicurarsi gli elementi culturalmente più meritevoli.

I principi di "buona amministrazione" ed "imparzialità" sono, quindi, palesemente violati in ipotesi di non giustificate selezioni interne.

IL ricorrente, in quanto laureato che desidera entrare a far parte dell'Ente camerale, ha una base legittimante di natura costituzionale, non potendosi ignorare che l'art. 4 della costituzione, riconosce al "cittadino" la libertà di scelta del "lavoro", che, nella fattispecie, è stata limitata dall'indizione del concorso interno.

Sul piano dell'interesse, quindi, il ricorrente ha subito una lesione materiale e morale e, con la sua impugnativa, intende rimettere in discussione l'operato della Camera di Commercio, che, qualora il ricorso venisse accolto, vedrebbe annullati i suoi provvedimenti e dovrebbe adottare gli ulteriori atti nel senso del "concorso pubblico", cui questi potrebbe partecipare e giocare la sua "chance".

La questione della tardività dei motivi aggiunti avverso la delibera n. 11/2002 è stata risolta con la sentenza parziale e non attiene al concorso cat. D1.

La citata delibera n. 11/30.10.2002 concerne l'approvazione del bilancio di previsione ed il "quadro illustrativo delle spese per gli obiettivi e i programmi (all.to B), con richiamo al piano occupazionale per l'anno 2003 ed alla pianta organica (ridotta da 70 a 68 unità) e, infine, viene a confermare "le coperture di posti vacanti sopra esposte, e riassunte nel prospetto sub b-, con copertura autorizzata (per la cat. D3) con concorso "interno".

In questa sede va ribadito il contenuto (decisivo) della delibera di Giunta n. 154/2003, che conferma, previa dimostrazione del rispetto del valore-soglia, indicato dal Ministero (D.M. 27.5.2003), la dotazione organica (68 più il Segretario Generale) e la volontà di procedere a "nuove assunzioni", in "deroga al blocco", non sussistendo, per l'Ente camerale, alcun problema di "blocco", per essere il valore-indice, inferiore a quello medio nazionale, e, quindi,

la Camera di Commercio di Pescara, posizionandosi sotto il valore –soglia, può procedere a nuove assunzioni, nell’ambito della dotazione organica e delle scelte operative fatte.

IL discorso gestionale, poi, va rinvenuto nel piano occupazionale delle risorse umane 2002/03 (all.to A al verbale consiliare n. 12/21.11.2001), dove si indicano la “riqualificazione e valorizzazione delle risorse interne” per “rafforzare le qualifiche e professionalità medio – alte”, mediante “progressione verticale non legata a logiche di puro automatismo” e dove risultano scoperti anche posti di cat. D.1; circa le modalità di copertura delle posizioni vacanti, premesso che per l’anno 2001, si era fatto ampio ricorso alla progressione verticale interna (per dare esecuzione all’art. 4 del CCNL 31.3.1999), si dice che “sarà necessario, in base alle vigenti normative, garantire un adeguato accesso dall’esterno, tramite indizione di concorso pubblico”, nel rispetto del regolamento per il reclutamento del personale, “tramite selezione interna od esterna secondo percentuali definite”, come da allegato “c”.

Sul piano generale, quindi, non vi è stata la scelta per la selezione interna, anzi si prospetta il contrario; solo successivamente vi è un repentino mutamento d’indirizzo (atto n.155/7.7.2003), e si rispolvera, nonostante il confermato “favorevole indicatore di equilibrio economico-finanziario”, l’inesistente “blocco delle assunzioni”, che, come documentato dalla coeva delibera n. 154/2003, era una questione che non si poneva affatto per l’Ente camerale di Pescara, ampiamente sotto il valore –soglia “ministeriale”; nella stessa delibera n. 155/03, si autorizza la “progressione verticale” per i posti di cat. D1, in palese deroga al principio gestionale generale del piano di occupazione (delibera consiliare n. 12/2001) e del regolamento per il reclutamento del personale (delibera n. 21/2003), dove la “selezione del personale interno” (anche non laureato) deve sempre garantire (per la stessa categoria di posto) un “adeguato accesso esterno” (art. 17), per i “laureati”.

IL mutamento del concorso pubblico in selezione interna, appare oltre che immotivato e/o erroneamente giustificato, del tutto contraddittorio, con valutazioni generiche strumentali e certamente non pertinenti al concorso per la categoria D.1., con chiara lesione del canone di “imparzialità” amministrativa, precludendo l’accesso esterno, possibile per le categorie inferiori, ma non per quelle superiori.

La sostituzione del concorso “pubblico” con quello “interno”, resta una decisione umorale e contrastante con la stessa volontà camerale, non coerente con il piano occupazionale.

L’accesso ai posti di cat. D.1, invero, doveva essere aperto sia al dipendente già in servizio, in base ai requisiti stabiliti, sia ai concorrenti esterni (C.Cost. n. 194/2002); la privatizzazione

del rapporto non ha minimamente scalfito il principio di cui all'art. 97, comma 3° della Costituzione, né la natura organizzativa dell'Ente camerale.

La "progressione verticale", prevista dall'art. 4 del CCNL 31.3.99, non va considerata una forma di "promozione" ristretta, come nel caso di specie, a soli dipendenti in servizio, quasi si trattasse di uno scrutinio per "merito comparativo", ma, in conformità dei canoni costituzionali, deve rappresentare una normale forma di avanzamento per via concorsuale pubblica, beneficiando eventualmente di una eventuale e proporzionata riserva, ma senza alcuna preclusione per l'accesso esterno.

Nella fattispecie, la repentina scelta della selezione interna, in luogo del concorso pubblico (già preventivato nel piano occupazionale), non solo non trova alcuna ragionevole spiegazione, ma risulta aggravata dal fatto che, trattasi di tre posti (cat. D1) e l'Amministrazione ben poteva effettuare un'adeguata ripartizione.

Dagli atti, invero, emerge la tendenza (e la volontà) delle Camere di Commercio di favorire la cd. "progressione interna verticale", pur riconoscendosi, nelle istruzioni generali, di evitare le "selezioni esclusive", ma di riservare sempre una congrua percentuale all'ingresso "esterno"; criterio giusto ed esatto, che vale necessariamente, categoria per categoria, e non solo per i posti di livello inferiore.

La delibera n. 215/3.10.2003, invero, si pone espressamente il problema dello "adeguato accesso esterno", ma, invocando i principi di efficacia, efficienza ed economicità, supera sia l'utilizzo dell'istituto della "mobilità", che qui non interessa, sia il ricorso a "nuove assunzioni", che si intende riservare per l'accesso alle categorie basse ed intermedie; la volontà, infatti, è quello di riservare le categorie più elevate agli interni, per "investire nelle professionalità già presenti nell'ente"; ad avviso dell'Amministrazione, tale scelta sarebbe legittima e conforme al principio di "buon andamento".

IL ragionamento è viziato nella sua scelta di fondo, perché, nel porre il distinguo tra categoria e categoria, si viola il principio di imparzialità nei confronti delle professionalità esterne (i laureati), rendendo palesemente ingiusto e, perciò, illegittimo, l'operato dell'Ente camerale.

IL principio costituzionale del concorso pubblico deve, comunque, essere privilegiato e, per le ipotesi contrarie, non sono sufficienti delle generiche ed irrilevanti argomentazioni circa la valorizzazione dell'esperienza di lavoro all'interno dell'Amministrazione, ma necessita che questa rappresenti un "particolare requisito professionale specifico", acquisito con l'attività di servizio, così come è previsto per i concorsi di 2°; nel caso in esame è, invece, sufficiente il

solo titolo di studio (bando concorsuale, art.2, ed art. 8 reg.to per il reclutamento del personale – delibera n. 21/2003).

Per il concorso a tre posti di cat. D.1 “responsabile”, infine, la delibera base è quella di Giunta n. 155/7.7.2003, perché la delibera consiliare n. 11/2002, che non viene neppure richiamata nelle premesse, nulla prevede per la categoria D.1 (ex VII q.f.); la circostanza viene a dare, quindi, rilevanza anche al denunciato vizio di incompetenza della Giunta, che avrebbe attuata una procedura concorsuale non prevista dal piano occupazionale e dal bilancio approvato.

La discrezionalità dell'Amministrazione, come chiarito dalla Corte Costituzionale (sent. n.n. 274 e 373 del 2002) e dalla giurisprudenza, chiamata a valutare la responsabilità civile dei comportamenti delle Amministrazioni (la cd. perdita di “chance”), deve assicurare sempre un equo bilanciamento, nella logica della proporzionalità; la cd. valorizzazione del personale interno, è essenzialmente un interesse di categoria, apprezzabile e sempre presente nella normativa primaria e secondaria, che, essendo venuta meno la “progressione orizzontale”, deve assicurare quella “verticale”; essa, però, non può essere assunto dall'Ente a valore assoluto, preminente ed escludente, perché sarebbe in conflitto con l'art. 97 cost., che non a caso collega il “buon andamento” e la “imparzialità” amministrativa, al principio del concorso pubblico; il bilanciamento degli interessi, come detto, deve avvenire considerando le diverse le professionalità ed i diversi i titoli richiesti.

Lo stesso art. 4 del CCNL 31.3.1999, infatti, nel prevedere la “progressione verticale” salvaguardia la singola dotazione organica di ogni categoria, riservando agli “interni”, i posti non “destinati all'accesso dall'esterno”.

Conclusivamente il ricorso è accolto e le spese seguono la soccombenza e vanno poste a carico dell'Ente camerale, che ha la responsabilità degli atti emanati.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara,

-accoglie il ricorso in epigrafe e per l'effetto annulla il bando concorsuale per la selezione interna a tre posti di “responsabile” (cat. D1), con il conseguenziale travolgimento e la caducazione degli atti successivi, aventi a presupposto il citato bando;

-condanna la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Pescara, quale rappresentata, al pagamento, in favore del ricorrente delle spese di causa (onorari di avvocato, diritti di procuratore e spese vive) che si liquidano in complessivi €3000= (tremila).

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del 20 maggio 2004.

-Antonio CATONI presidente

-Dino NAZZARO consigliere estensore

IL Segretario di udienza

Pubblicata mediante deposito in segreteria in data 03.06.2004

IL Direttore di Segreteria