

## Concorso pubblico anche per le progressioni verticali

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V - sentenza 7 settembre 2015\* (nell'affermare che il principio del pubblico concorso si applica anche ai casi di progressioni verticali, ritiene illegittimo un concorso per progressioni verticali indetto dalla Regione Calabria interamente riservato al personale in servizio).

**CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V - sentenza 7 settembre 2015 n. 4139** - Pres. Pajno, Est. Saltelli - Grosso (Avv. Raffaelli) c. Regione Calabria (Avv. Falduto) ed altri (n.c.) - (riforma T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. II, n. 1163 del 2005).

**1. Concorso - Generalità - Principio del pubblico concorso - Costituisce la regola - Eccezioni a tale principio - Ammissibilità - Condizioni - Individuazione.**

**2. Concorso - Generalità - Principio del pubblico concorso - Applicabilità anche ai casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio ed a quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo.**

**3. Concorso - Concorso interno - Indetto da una Regione - Riservato interamente al personale in servizio - Senza alcuna motivazione per giustificare tale scelta - Illegittimità per violazione della regola del pubblico concorso.**

**4. Concorso - Concorso interno - Indetto da una Regione - Riservato interamente al personale in servizio - Impugnativa da parte di un soggetto in possesso del titolo di studio previsto per la copertura di detti posti - Ammissibilità.**

1. Alla stregua della giurisprudenza costituzionale (1), deve ritenersi che il concorso pubblico costituisca la modalità ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3) ed i canoni di imparzialità e di buon andamento (art. 97) e che pertanto i concorsi interni sono da considerare come eccezione al principio dell'ammissione in servizio per il tramite del pubblico concorso. In tal senso anche la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al predetto principio deve essere delimitata in senso rigoroso, potendo tali deroghe considerarsi legittime soltanto allorquando siano funzionali al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano altresì peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (2).

2. Al principio del concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non istaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (3). In particolare detto principio si applica anche ai concorsi interni, potendosi ammettere una selezione concorsuale riservata solo in quanto i criteri utilizzati siano effettivamente compatibili con il consolidamento dell'esperienza maturata all'interno della stessa pubblica amministrazione (4).

3. Sono illegittimi i decreti dirigenziali con i quali una Regione (nella specie si trattava della Regione Calabria) ha indetto delle progressioni verticali (nella specie per l'accesso a 186 posti di categoria D3 e a 799 posti di categoria D1), tutte interamente riservate al personale già dipendente dell'ente, che non recano alcuna motivazione delle ragioni, di interesse pubblico, che giustificano il ricorso ad una procedura interamente riservata per la copertura di posti vacanti, in deroga al principio del necessario concorso pubblico per l'accesso a posti di pubblico impiego.

4. I bandi di procedure riservate per progressioni verticali che sottraggono alcuni posti al principio del pubblico concorso, senza alcuna motivazione delle ragioni di tale deroga, in violazione del principio di imparzialità e buon andamento (ex art. 97 della Costituzione), creando altresì una ingiustificata posizione di privilegio per il personale già dipendente (in violazione dell'art. 97 Cost.), possono essere impugnati da un

**soggetto che, pur non essendo dipendente della P.A., è in possesso del titolo di studio necessario per ricoprire detti posti.**

-----  
(1) Cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 227 del 2013, in questa *Rivista*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2013/7078>, n. 90 e n. 62 del 2012, *ivi*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2012/2277>, n. 310 e n. 299 del 2011, *ivi*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2011/39276>

(2) Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 95, n. 150 e n. 100 del 2010, in questa *Rivista*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2010/44058>, n. 293 del 2009, *ivi*, pag. [http://www.lexitalia.it/p/92/ccost\\_2009-11-13-1.htm](http://www.lexitalia.it/p/92/ccost_2009-11-13-1.htm)

(3) Corte Cost. 12 aprile 2012, n. 90, in questa *Rivista*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2012/2277>

(4) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3438.

Ha ricordato la sentenza in rassegna che, proprio insistendo sull'obbligo dell'amministrazione di rispettare il principio del concorso pubblico quale mezzo ordinario di accesso al pubblico impiego, anche per quanto attiene i passaggi a qualifiche funzionali superiori e sottolineando che il concorso pubblico costituisce un meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito, è stato evidenziato che esso rappresenta un ineludibile presidio delle esigenze di trasparenza e di efficienza dell'azione amministrativa e che di conseguenza le eccezioni a tale regole possono essere disposte solo con legge e debbono rispondere a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, risolvendosi altrimenti la deroga in un inammissibile privilegio in favore di categorie più o meno ampie di persone (Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2012, n. 1625, in questa *Rivista*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2012/2003>).

Nella specie era stata approvata una nuova dotazione organica dell'ente e si era contestualmente avviata la fase di copertura dei posti vacanti, tutti genericamente ed indiscriminatamente riservati alle progressioni verticali interne e sottratti pertanto al principio del concorso pubblico, senza individuare le ragioni che giustificavano una simile scelta con riferimento alle eventuali peculiari professionalità acquisite all'interno dell'ente nella quotidiana attività d'ufficio che avrebbero potuto giustificare una (limitata) deroga al ricordato principio di copertura dei posti vacanti attraverso il pubblico concorso.

---

N. 04139/2015REG.PROV.COLL.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8597 del 2006, proposto da:

Grosso Francesco, rappresentato e difeso dall'avv. Natalina Raffaelli, con domicilio eletto presso Stefano Perciaccante in Roma, Via Tagliamento N. 76;

contro

Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Falduto, con domicilio eletto presso Fabrizio Criscuolo in Roma, viale Bruno Buozzi,, 99;

Dirigente Dipart.Organizzazione e Personale Reg.Calabria, Marrazzo Fausto, Strano Giuseppina, Arena Michele;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CALABRIA - CATANZARO :SEZIONE II n. 01163/2005, resa tra le parti, concernente selezioni per progressioni verticali alla categoria d1 e d3

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2015 il Cons. Carlo Saltelli e uditi per le parti gli avvocati Gennaro Notarnicola su delega dell'Avv. Natalina Raffaelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### **FATTO**

1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. II, con la sentenza n. 1163 dell'11 agosto 2005, nella resistenza dell'intimata amministrazione regionale della Calabria, ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dall'ing. Francesco Grosso per l'annullamento dei decreti dirigenziali del 26 giugno e dell'8 luglio 2003, di indizione delle selezioni verticali alle categorie D1 e D3 per il personale dipendente della Regione, nonché delle delibere della Giunta regionale n. 198 del 6 marzo 2001, n. 651 del 24 luglio 2001 e n. 737 del 6 agosto 2002, concernenti la dotazione organica degli uffici regionali.

Respinta l'eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso, il predetto tribunale ha rilevato che il ricorrente non aveva precisato e chiarito il fondamento della propria legittimazione, non essendo sufficiente a tanto la dichiarazione del possesso del diploma di laurea in ingegneria civile, tanto più che non era stato indicato il profilo professionale (anche tecnico) per il quale avrebbe aspirato a concorrere, così che l'impugnazione si sarebbe risolta in un'inammissibile richiesta di sindacato generalizzato sull'azione amministrativa, asseritamente violativa dei principi che regolano l'accesso a posti di pubblico impiego.

2. Con rituale e tempestivo atto di appello l'interessato ha chiesto la riforma di tale sentenza, deducendone l'erroneità e l'ingiustizia.

In particolare egli ha innanzitutto rilevato che i primi giudici avevano ommesso di considerare che egli era in possesso del titolo di studio astrattamente idoneo all'accesso ai posti di categoria D messi a concorso (D1 e D3) e che, per un verso i provvedimenti impugnati gli precludevano la possibilità di partecipare ai concorsi per la copertura dei posti vacanti, illegittimamente tutti riservati al personale già dipendente dell'ente e, per altro verso, quei bandi erano genericamente finalizzati alla copertura di 799 posti di categoria D1 e di 186 posti di categoria D3, senza alcuna specificazione dei profili professionali; sussistevano pertanto la legittimazione e l'interesse ad agire superficialmente negati, non potendo essergli opposta l'asserita mancata indicazione dei posti tecnici o dei profili professionali per i quali intendeva concorrere, trattandosi di elementi che non erano stati neppure specificati negli atti impugnati.

Nel merito ha poi riproposto le censure di illegittimità sollevate col ricorso introduttivo, non esaminate, di violazione degli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, dell'art. 35 del D. Lgs. n. 165 del 2001 e del CCNL – Comparto Regioni, Autonomie Locali, sottolineando che i provvedimenti impugnati davano luogo ad un'inammissibile ed automatica progressione di carriera dei dipendenti, in palese violazione del principio del concorso pubblico, tanto più che non risultavano indicate le ragioni che giustificavano una simile procedura riservata e che non erano stati precisati i

requisiti speciali di accesso a quei concorsi (generici essendo quelli concernenti il periodo di servizio minimo prestato nelle categorie immediatamente inferiori ed il possesso del titolo di studio, laurea o diploma di scuola media superiore); che non erano stati indicati i singoli professionali dei posti messi a concorso e che erano stati considerati disponibili non solo i posti effettivamente vacanti al momento dell'indizione dei concorsi, ma anche quelli che si sarebbero resi vacanti successivamente a seguito dei medesimi concorsi banditi, il tutto in macroscopica violazione del principio di programmazione in materia di assunzione del personale pubblico e delle conseguenti valutazioni circa l'effettivo fabbisogno anche finanziario.

Ha resistito al gravame la Regione Calabria, che ne ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza, chiedendone il rigetto.

3. Nell'imminenza dell'udienza di trattazione l'appellante ha illustrato le proprie tesi difensive con apposita memoria, insistendo nelle conclusioni già rese.

All'udienza pubblica del 21 aprile 2015, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

4. L'appello è fondato.

4.1. La giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 227 del 2013, n. 90 e n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011) ha più volte ribadito che il concorso pubblico costituisce la modalità ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3) ed i canoni di imparzialità e di buon andamento (art. 97) e che pertanto i concorsi interni sono da considerare come eccezione al principio dell'ammissione in servizio per il tramite del pubblico concorso.

In tal senso anche la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al predetto principio deve essere delimitata in senso rigoroso, potendo tali deroghe considerarsi legittime soltanto allorché siano funzionali al buon andamento dell'amministrazione e ricorrano altresì peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (sent. n. 95, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009).

E' stato precisato inoltre che al principio del concorso pubblico "...deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo" (Corte Cost. 12 aprile 2012, n. 90): come ha sottolineato Cons. St., sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3438, ciò "...implica che la valutazione delle necessità eccezionali, tali da escludere il ricorso alle procedure ordinarie, può essere giustificata solo in collegamento con altre esigenze di pari rango costituzionale, spesso richiamate dalla Corte, quando afferma che il principio del pubblico concorso non è (Corte Costituzionale 10 novembre 2011, n. 299).

Secondo la ricordata sentenza di questo Consiglio di Stato "...la salvaguardia della legittimità ordinamentale dei concorsi interni, nei limiti complessivi quantitativi e qualitativi delineati dalla giurisprudenza costituzionale, passa necessariamente attraverso la valutazione dei criteri utilizzati per la selezione e rende ammissibile una selezione concorsuale riservata solo in quanto i criteri utilizzati siano effettivamente compatibili con il consolidamento dell'esperienza maturata all'interno della stessa pubblica amministrazione".

Proprio insistendo sull'obbligo dell'amministrazione di rispettare il principio del concorso pubblico quale mezzo ordinario di accesso al pubblico impiego, anche per quanto attiene i passaggi a qualifiche funzionali superiori e sottolineando che il concorso pubblico costituisce un meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito, è stato evidenziato che esso rappresenta un ineludibile presidio delle esigenze di trasparenza e di efficienza dell'azione amministrativa e che di conseguenza le eccezioni a tale regola possono essere disposte solo con legge e debbono rispondere a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, risolvendosi altrimenti la deroga in un inammissibile privilegio in favore di categorie più o meno ampie di persone (Cons. St., sez. V, 22 marzo 2012, n. 1625).

4.2. Ciò posto, deve rilevarsi che gli impugnati decreti in data 26 giugno 2003, con cui il dirigente generale vicario del Dipartimento Organizzazione e Personale della Giunta regionale della Calabria, successivamente rettificati in data 8 luglio 2003, ha indetto le progressioni verticali per l'accesso a 186 posti di categoria D3 e a 799 posti di categoria D1, tutti interamente riservati al personale già dipendente dell'ente, non reca alcuna motivazione delle ragioni, di interesse pubblico, che giustificano il ricorso ad una procedura interamente riservata per la copertura di posti vacanti, in deroga al principio del necessario concorso pubblico per l'accesso a posti di pubblico impiego.

Né una sia pur minima giustificazione di tale decisione si rinviene nella delibera della Giunta regionale n. 651 del 24 luglio 2001 (di cui quei decreti costituiscono attuazione), che contiene invero l'approvazione dell'allegato documento di "Attuazione delle Linee di Indirizzo e direttive straordinarie di cui alla delibera di Giunta regionale n. 198 del 6/3/2001" e la contestuale delega al 4° Dipartimento – Organizzazione e Personale – all'attuazione di quanto previsto nel predetto documento entro il 31 dicembre 2001 (con l'adozione di tutti gli atti consequenziali e collegati), limitandosi nelle premessi ad evidenziare la necessità di "...avviare la fase conclusiva per la definizione delle problematiche inerenti il personale della Giunta regionale, attraverso l'individuazione di un programma a breve termine che consente, entro il 31/12/2001, di riorganizzare la macchina burocratica dell'Ente, tenendo nella dovuta considerazione le giuste aspettative dei dipendenti regionali" e di dover "...provvedere, attraverso strumenti contrattuali, a ridisegnare la dotazione organica dell'Ente, fermo restando i limiti numerici fissati dalle leggi regionali che hanno regolamentato la materia, ridistribuendo nelle nuove categorie e profili professionali, i contingenti numerici e avuto riguardo agli effettivi fabbisogni delle strutture".

In definitiva con la ricordata delibera è stata approvata la (nuova) dotazione organica dell'ente e si è contestualmente avviata la fase di copertura dei posti vacanti, tutti genericamente ed indiscriminatamente riservati alle progressioni verticali interne e sottratti pertanto al principio del concorso pubblico, senza individuare le ragioni che giustificano una simile scelta con riferimento alle eventuali peculiari professionalità acquisite all'interno dell'ente nella quotidiana attività d'ufficio che avrebbero potuto giustificare una (limitata) deroga al ricordato principio di copertura dei posti vacanti attraverso il pubblico concorso.

Tanto meno a supporto di tale generalizzata e ingiustificata scelta di riservare tutti i posti resisi vacanti con la (nuova) dotazione organica può invocarsi l'art. 4 del Contratti Collettivo Nazionale di Lavoro relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale di comparti delle Regioni – Autonomia Locali (prodotto in primo grado dalla difesa dell'amministrazione regionale) atteso che, anche a prescindere da ogni considerazione sulla preminenza dei ricordati principi costituzionali, il comma 1 prevede espressamente lo svolgimento di progressioni verticali "...nel limite dei posti vacanti della dotazione organica...che non siano destinati all'accesso dall'esterno", così non escludendo in radice l'accesso a quei posti per concorso pubblico ed anzi ritenendolo necessario (comma 4), qualora manchino "del tutto all'interno le professionalità da selezionare".

4.3. Sulla scorta di tali rilievi sussisteva e sussiste l'interesse personale, concreto, diretto ed attuale dell'ing. Francesco Scoppio, in virtù del titolo di studio posseduto (laurea in ingegneria civile), astrattamente idoneo a ricoprire posti di categoria D1 o D3 aventi profilo tecnico (come indicati nella approvata dotazione organica), ad impugnare quei bandi di procedure riservate per selezioni verticali che sottraggono i predetti posti di categoria D1 e D3 al principio del pubblico concorso, senza alcuna motivazione delle ragioni di tale deroga in violazione del principio di imparzialità e buon andamento (ex art. 97 della Costituzione), creando altresì una ingiustificata posizione di privilegio per il personale già dipendente (in violazione dell'articolo 97) ed impedendogli così altrettanto ingiustificatamente di concorrere per l'accesso nella pubblica amministrazione.

E' appena il caso di rilevare che, così ricostruito l'interesse e la legittimazione ad agire dell'ing. Francesco Grosso, la sua iniziativa giurisdizionale, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, non si atteggia affatto come mera inammissibile azione volta ad un sindacato generalizzato sull'attività della pubblica amministrazione, giacché la contestazione riguarda esclusivamente atti che incidono direttamente ed immediatamente nella sua sfera giuridica, qualificata e differenziata, non potendo sottacersi che non è rilevante ai fini dell'interesse (e della legittimazione ad agire) la mancata indicazione della qualifica e del profilo professionale per il quale egli avrebbe avuto interesse a ricorrere, trattandosi di elementi non individuati nei contestati bandi (e non presenti neppure nei fac – simile di domanda di partecipazione alle predette selezioni riservate).

Deve poi aggiungersi per completezza che la lesione diretta ed attuale della posizione dell'ing. Francesco Grosso

è ricollegabile unicamente agli impugnati bandi delle procedure riservate e non anche, come sostenuto dall'amministrazione regionale, alle delibere (temporalmente più risalenti) di cui costituiscono attuazione: queste ultime infatti hanno natura regolamentare e la loro impugnazione può avvenire in uno con l'atto applicativo, il che esclude ogni tardività, sotto tale profilo, del ricorso di primo grado.

5 In conclusione l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata deve essere accolto il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dall'ing. Francesco Grosso avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. II, con la sentenza n. 1163 dell'11 agosto 2005 lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso proposto in primo grado ed annulla gli atti impugnati.

Condanna la Regione Calabria al pagamento in favore dell'interessato delle spese del doppio grado di giudizio che si liquidano complessivamente in €. 8,000,00 (ottomila), oltre IVA, CPA, ed altri

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 07/09/2015.