

N. 00569/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00971/2011 REG.RIC.



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 la Puglia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 971 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ponzio Paolo, rappresentato e difeso dall'avv. Pierluigi Balducci, con domicilio eletto in Bari, via Melo, 114;

contro

Università degli Studi di Bari, rappresentata e difesa dagli avv.ti Domenico Carbonara e Cecilia Antuofermo, con domicilio eletto presso la propria Avvocatura, sita nel Palazzo Ateneo in Bari, piazza Umberto I, 1;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- della nota rettorale prot. n. 18322-VII/2 del 23.3.2011, recante diniego di assunzione;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente;

e per l'accertamento del diritto alla assunzione con decorrenza

20.7.2010 (data della delibera del Consiglio di Facoltà, recante l'approvazione della proposta di chiamata del ricorrente);

quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 28 settembre 2011, per l'annullamento

- della nota del Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica e per la Ricerca prot. n. 912, (Ufficio terzo) del 9.6.2011 recante *turn-over* 2010;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Bari;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2012 per le parti i difensori avv.ti Pierluigi Balducci e Cecilia Antuofermo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

L'odierno ricorrente Ponzio Paolo è professore associato confermato a tempo pieno presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Bari.

Con decreto rettorale n. 6040 del 13 luglio 2010 veniva dichiarato idoneo nella procedura di valutazione comparativa per la copertura di un posto di professore ordinario, bandito con decreto rettorale n. 8997 del 26 giugno 2008.

Nella seduta del 20 luglio 2010 il Consiglio della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Bari proponeva la chiamata del ricorrente a ricoprire il posto di professore ordinario per l'insegnamento di Storia della Filosofia presso la sede di Bari.

Il Ponzio impugna con l'atto introduttivo la nota rettorale prot. n. 18322-VII/2 del 23 marzo 2011, recante diniego di assunzione quale professore ordinario.

Chiede, inoltre, accertarsi il proprio diritto alla assunzione con decorrenza 20.7.2010 (data della delibera del Consiglio di Facoltà, recante l'approvazione della proposta di chiamata del ricorrente).

Il contestato provvedimento si fonda sulla seguente motivazione:

«... In riscontro alla sua richiesta datata 15.2.2011, ..., si rappresenta che, pur tenendo conto di tutte le motivazioni addotte, oggetto della massima attenzione, questa Amministrazione si trova nella condizione di non potervi aderire in quanto, ai sensi della normativa vigente, non è riconosciuta, ad oggi, la facoltà di procedere ad assunzioni di personale, all'infuori di quelle espressamente previste, avendo superato al termine dell'anno 2010 il valore del 90% nel rapporto tra spese fisse per il personale di ruolo ed il Fondo di Funzionamento Ordinario.

Nella fattispecie, infatti, trattasi, pur sempre, di adozione di un provvedimento di nomina a seguito degli esiti di valutazione comparativa per un nuovo posto, indipendentemente dalla considerazione che il docente chiamato sia già strutturato nell'ambito della stessa Amministrazione.

Sarà nostra cura, comunque, informarla di qualsiasi nuovo elemento

che possa consentire di adottare diversa determinazione. ...».

In sostanza il provvedimento *de quo* costituisce chiara applicazione del divieto assunzionale di cui all'art. 1, comma 1, primo periodo decreto legge 10 novembre 2008, n. 180 convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1.

Evidenzia l'odierno deducente, tra i motivi di censura contenuti nel ricorso introduttivo, che nel caso di specie si è verificata una immissione in una qualifica superiore (*i.e.* passaggio da professore associato a professore ordinario); che l'immissione in una qualifica superiore non costituisce - a ben vedere - una vera e propria "assunzione" rientrante nel blocco di cui all'art. 1, comma 1 decreto legge n. 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009; che deve, conseguentemente, essere esclusa l'ammissibilità di un'interpretazione estensiva del divieto di nuove assunzioni.

Si costituiva l'Amministrazione universitaria, resistendo al gravame.

Ciò premesso in punto di fatto, ritiene questo Collegio che il ricorso introduttivo sia fondato.

Invero, come correttamente rilevato da parte ricorrente, l'immissione in una qualifica superiore non costituisce nuova "assunzione" rientrante nel blocco di cui all'art. 1, comma 1 decreto legge n. 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009.

Ai sensi del menzionato art. 1, comma 1, primo periodo decreto legge n. 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009 (di cui fa applicazione, nel caso di specie, il provvedimento gravato per negare l'assunzione del Ponzio quale professore ordinario) "Le università statali che, alla data del 31 dicembre di ciascun anno, hanno superato

il limite di cui all'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, non possono procedere all'indizione di procedure concorsuali e di valutazione comparativa, né all'assunzione di personale.”.

Si deve, tuttavia, opinare nel senso che il passaggio dalla qualifica di professore associato a quella di professore ordinario (come avvenuto nella fattispecie oggetto del presente giudizio) sia equiparabile ad una progressione di carriera, non già ad una nuova assunzione.

La Sesta Sezione del Consiglio di Stato con decisione n. 2217 del 21 aprile 2010 (confermativa di T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 18 novembre 2004, n. 1711) - alle cui conclusioni questo Collegio ritiene di aderire - ha escluso, in una fattispecie analoga alla presente, l'ammissibilità di un'interpretazione estensiva del divieto di nuove assunzioni, richiamando una precedente decisione della Sesta Sezione del Consiglio di Stato n. 7483 del 16 novembre 2004.

La sentenza del T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 18 novembre 2004, n. 1711 e la decisione di Cons. Stato n. 2217/2010 avevano ad oggetto la previsione normativa di cui all'art. 3, comma 53 legge 24 dicembre 2003, n. 350: “Per l'anno 2004, alle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, ...”.

E' evidente l'analogia del tenore letterale del suddetto art. 3, comma 53 legge n. 350/2003 ("... è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale ...") con la formulazione dell'art. 1, comma 1, primo periodo decreto legge n. 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009 ("Le università statali ... non possono procedere ... all'assunzione di personale ...").

Rilevano i Giudici di seconda istanza nella decisione n. 2217/2010:

«... Considerato che questo Consiglio di Stato, con decisione della Sesta Sezione 16 novembre 2004, n. 7483, ha già ritenuto che il cd. blocco delle assunzioni, contenuto, per quanto qui rileva, nell'art. 3 cinquantatreesimo comma, legge n. 350 del 2003, non possa applicarsi anche nei confronti dei passaggi di livello, pur se all'esito di procedura concorsuale, di personale già in organico come quello a cui fa riferimento la fattispecie in esame;

Ritenuto, infatti, che non può consentirsi - per l'eccezionalità della citata disposizione, la quale per esigenze di contenimento della spesa pubblica, pone "divieto di procedere ad assunzioni in ruolo" per l'anno in corso - una interpretazione estensiva del divieto in parola al di là del suo testuale riferimento fino al punto di ricomprendere in essa l'ipotesi, ben diversa, del passaggio di qualifica per i dipendenti già in servizio, posto che, in assenza di riferimenti testuali espressi nel corpo di una norma a contenuto eccezionale e temporaneo, quale quella in esame, deve escludersi una ricostruzione interpretativa della disposizione sul c.d. blocco delle assunzioni tale da farvi rientrare anche i casi dei passaggi dei dipendenti già in servizio, pur nell'ossequio delle pertinenti procedure selettive, da un livello

professionale di grado inferiore ad uno superiore; ...».

L'esame della fattispecie oggetto del giudizio di primo grado (il cui esito viene confermato dalla menzionata decisione di Cons. Stato, Sez. VI, n. 2217/2010) consente di meglio apprezzare le analogie con il presente contenzioso.

Invero, T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 18 novembre 2004, n. 1711 aveva ad oggetto la vicenda di una professoressa universitaria docente di seconda fascia che aveva superato la procedura di valutazione comparativa bandita dall'Università degli Studi di Cagliari per la copertura di un posto di professore ordinario presso la Facoltà di Lettere e Filosofia, settore scientifico disciplinare M STO/04, Storia Contemporanea.

La stessa impugnava il provvedimento dell'Amministrazione universitaria recante la reiezione dell'istanza volta ad ottenere la nomina in qualità di professore ordinario.

Il T.A.R. con la sentenza n. 1711/2004 annullava tale provvedimento.

Evidenzia il T.A.R. Sardegna, peraltro richiamando precedenti giurisprudenziali che questo Collegio condivide:

«... Rilevato che il Consiglio di Stato, Sesta Sezione, con decisione 27 novembre 2001, n. 5958, ha escluso che i cosiddetti "blocchi delle assunzioni" si applichino, salvo espressa disposizione in tal senso, ai passaggi dei dipendenti in servizio da un livello professionale ad un altro, anche nell'ipotesi in cui ciò avvenga all'esito di procedure selettive;

Rilevato, inoltre, che il suddetto principio è stato affermato con

specifico riferimento al passaggio fra le varie fasce dei docenti universitari dal T.A.R. Molise (697/2003), dal T.A.R. Puglia, Bari, Prima Sezione (1529/2004), dal T.A.R. Campania, Napoli, Seconda Sezione (9247/2004); ...».

L'orientamento, cui questo Collegio accede, era stato espresso in precedenza da Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 2001, n. 5958 «... la disposizione concernente il cd. blocco delle assunzioni - contenuto nell'art. 3 L. n. 554/1988 e nelle successive norme di proroga - non poteva applicarsi anche ai passaggi di livello di personale già in organico (come è nella fattispecie in esame). Stante l'eccezionalità della disposizione, che per esigenze di contenimento della spesa pubblica faceva "divieto di procedere ad assunzioni in ruolo" per l'anno in corso, non è infatti consentita una operazione ermeneutica che estenda il divieto in parola al di là del suo riferimento testuale fino a ricomprendervi l'ipotesi ben diversa del passaggio di qualifica per i dipendenti già in servizio. ...».

T.A.R. Molise, Campobasso, 2 ottobre 2003, n. 697 in un caso analogo alla presente fattispecie (impugnativa, accolta dal T.A.R., del diniego alla immissione in ruolo del ricorrente, già professore associato, quale professore ordinario di cui lo stesso aveva conseguito l'idoneità a seguito di regolare procedura di valutazione comparativa) ha sancito la necessità di una interpretazione restrittiva delle eccezionali ipotesi di blocco delle assunzioni: «Il divieto di procedere a nuove assunzioni, previsto dall'art. 34 l. 27 dicembre 2002 n. 289, avendo lo scopo precipuo di contenere, entro certi limiti, la spesa pubblica per le nuove assunzioni, si limita ai casi in cui

le stesse comportino aggravii per la spesa pubblica, con esclusione, quindi, delle ipotesi in cui, trattandosi piuttosto di avanzamento di carriera, non si realizza alcuna ulteriore spesa.».

Anche Cons. Stato, Sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7483 ha affermato identico principio: «In assenza di riferimenti testuali espressi nel corpo di una norma a contenuto eccezionale e temporaneo, quale quella dell'art. 3, l. 29 dicembre 1988 n. 554, e delle successive disposizioni legislative di proroga, deve escludersi una ricostruzione interpretativa della disposizione sul c.d. blocco delle assunzioni tale da farvi rientrare anche i casi dei passaggi dei dipendenti già in servizio - pur nell'ossequio delle pertinenti procedure selettive - da un livello professionale di grado inferiore ad uno superiore.».

Da ultimo, anche T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 1° aprile 2011, n. 647 ha evidenziato che «Ai fini del rispetto delle norme di contenimento della spesa pubblica, le progressioni verticali vanno considerate come mero sviluppo di carriera nell'ambito di un rapporto di lavoro già in essere con la p.a. e non come una “nuova assunzione”, con conseguente esclusione dal blocco delle assunzioni per gli enti che non abbiano osservato i limiti del patto di stabilità interno.».

Ne consegue che, stante il principio di tassatività delle ipotesi legislative (a carattere eccezionale) di blocco assunzionale e la connessa preclusione di interpretazioni estensive del divieto di nuove assunzioni, la corretta interpretazione dell'inciso “assunzione di personale” contenuto nell'art. 1, comma 1, primo periodo decreto

legge n. 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009 (la cui applicabilità è oggetto del contendere nel caso di specie) è nel senso di escludere dal novero di tale concetto i passaggi dei dipendenti in servizio da un livello professionale ad un altro, anche nell'ipotesi in cui ciò avvenga all'esito di procedure selettive (per esempio da professore associato a professore ordinario, come accaduto nel caso del Ponzio).

Non è, pertanto, condivisibile la valutazione, operata dall'Amministrazione resistente, con il gravato provvedimento che esclude l'assunzione del Ponzio sulla base della circostanza per cui, nel caso di specie, viene in rilievo l'adozione di "... un provvedimento di nomina a seguito degli esiti di valutazione comparativa per un nuovo posto, indipendentemente dalla considerazione che il docente chiamato sia già strutturato nell'ambito della stessa Amministrazione".

Con ricorso per motivi aggiunti l'interessato contesta la nota ministeriale MIUR prot. n. 912 del 9 giugno 2011 che ribadisce i principi contenuti nell'art. 1, comma 1 decreto legge n. 180/2008 e l'impossibilità per l'Università degli Studi di Bari di procedere ad assunzioni per l'anno 2011, avendo la stessa Università superato il limite finanziario di cui alla disposizione citata.

L'impugnativa della nota ministeriale dovrebbe in astratto determinare - alla stregua di Cons. Stato, Ad. Plen., 14 novembre 2011, n. 19 ("La competenza del T.A.R. con sede in Roma in relazione ad atti di autorità centrali attrae, per connessione, anche gli atti applicativi emessi da organi o enti periferici.") - il radicamento

della competenza per territorio del T.A.R. Lazio - Roma e l'incompetenza per territorio dell'adito T.A.R. sull'intera controversia, essendo contestato con i motivi aggiunti un atto di un'Amministrazione centrale.

Tuttavia, nel corso dell'udienza dell'11 gennaio 2012 (cfr. verbale di udienza) il difensore di parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare ai motivi aggiunti.

La rinuncia al ricorso per motivi aggiunti consente di mantenere ferma la competenza per territorio dell'adito T.A.R. in ordine alla cognizione dell'intera controversia (*i.e.* ricorso introduttivo, integrato da motivi aggiunti).

Come rimarcato a tal riguardo da Cons. Stato, Sez. VI, 14 luglio 1978, n. 975, "Il ricorso contro il provvedimento applicativo di un atto normativo di organo centrale dello Stato, avente efficacia ultraregionale, proposto sia per vizi propri del provvedimento stesso, come anche per vizi derivanti da tale atto normativo, rientra nella competenza (non del T.A.R. per il Lazio, ma) del tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, se, prima della discussione del regolamento di competenza chiesto dall'amministrazione resistente, il ricorrente rinuncia al motivo attinente alla invalidità derivata."

In tal senso si è espresso anche Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 1982, n. 234: "Rientra nella competenza del T.A.R. locale il ricorso proposto contro il provvedimento del provveditore agli studi in materia di trasferimento di insegnanti medi, in conformità dei dati elaborati dal centro per la meccanizzazione delle operazioni di

trasferimento istituito presso il ministero, se il ricorrente abbia rinunciato all'impugnazione contro tale atto generale.”.

La rinuncia suddetta comporta, inoltre, l'estinzione del processo quanto al ricorso per motivi aggiunti.

Dalle argomentazioni espresse in precedenza discende l'accoglimento del ricorso introduttivo e, per l'effetto, l'annullamento della nota rettorale prot. n. 18322-VII/2 del 23 marzo 2011 e l'accertamento che spetta al Ponzio l'assunzione con decorrenza dal 20 luglio 2010 (data della delibera del Consiglio di Facoltà, recante l'approvazione della proposta di chiamata del ricorrente).

Viene, infatti, in rilievo un'ipotesi di giurisdizione amministrativa esclusiva *ex artt.* 3, comma 2 e 63, comma 4 dlgs 30 marzo 2001, n. 165 su controversia relativa al rapporto di pubblico impiego non contrattualizzato del professore universitario (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2008, n. 1739) nell'ambito della quale è conseguentemente possibile adottare sentenze dichiarative (cfr., sui poteri del giudice amministrativo nell'ambito della giurisdizione esclusiva, Cons. Stato, Sez. IV, 27 ottobre 2003, n. 6666; inoltre di recente Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15 ha ammesso la generale esperibilità dell'azione di accertamento anche nell'ambito del processo amministrativo di legittimità).

Ogni altra censura formulata da parte ricorrente resta assorbita.

In considerazione della natura e della peculiarità della presente controversia, della novità delle questioni affrontate, nonché della qualità delle parti, sussistono gravi ed eccezionali ragioni di equità per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, integrato da motivi aggiunti, così provvede:

1) accoglie il ricorso introduttivo e, per l'effetto, annulla la nota rettorale prot. n. 18322-VII/2 del 23 marzo 2011 ed accerta che il ricorrente ha titolo alla assunzione con decorrenza dal 20 luglio 2010;

2) dichiara l'estinzione del ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Corrado Allegretta, Presidente

Savio Picone, Referendario

Francesco Cocomile, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/03/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)