

Publicato il 29/01/2019

N. 00234/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00522/2018 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 Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 522 del 2018, proposto da

Salvatore Grasso, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Miracola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Donato Di Bona, in Palermo, p.zza L. Sturzo 40;

contro

Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Palesano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

previa sospensione cautelare,

- del bando di concorso relativo alla selezione riservata al personale appartenente al bacino ex art. 23 LL.rr.25/85 e 24/96 di n. 16 posti di Funzionario Tecnico Architetto (categoria D posizione economica D/3);
- della determinazione dirigenziale n. 699 del 17/11/2017 dell'Area Risorse Umane del Comune di Palermo, pubblicata all'Albo Pretorio del Comune di Palermo il 17/7/2017, con la quale è stato approvato il bando di concorso ed indetto il medesimo;
- della deliberazione n. 94 del 4/5/2017 della Giunta Comunale di Palermo *“Ridefinizione della parte I – Organizzazione e parte II – Acquisizione risorse umane e progressioni di carriera, del Regolamento Uffici e Servizi”* Titolo IV *“assunzioni in attuazione di programma di fuoriuscita dal precariato comunale”* artt.69-70-71-72-73-74 e 75 che disciplina le selezioni totalmente riservate al personale precario;
- di ogni altro atto connesso, consequenziale e/o presupposto con quelli impugnati, quali le deliberazioni di Giunta Comunale di Palermo n 205 del 2/11/2017 e n. 206 del 7/11/2017 ed altri ancorché non conosciuti, che possano fraporsi al diritto fatto valere dal ricorrente, ivi compresa la graduatoria del concorso e la nomina dei vincitori.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2019 la dott.ssa Raffaella Sara Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del presente giudizio – proposto per ottenere la trasposizione in sede giurisdizionale di ricorso straordinario al Presidente della Regione, a seguito di opposizione del Comune - Salvatore Grasso ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, il bando con cui è stata indetta una selezione riservata al personale “*appartenente al bacino ex art. 23 LL.rr.25/85 e 24/96*” per la copertura di n. 16 posti di Funzionario Tecnico Architetto (categoria D posizione economica D/3).

Si è costituito per resistere al ricorso il Comune di Palermo.

Con ordinanza n. 269/2018, questo Tribunale ha respinto la domanda cautelare, non riconoscendo la sussistenza del *fumus* di fondatezza del ricorso.

Tale provvedimento è stato riformato in appello con ordinanza del Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 491 del 26 luglio 2018, con la quale è stata accolta la domanda cautelare ed è stata disposta la trasmissione del provvedimento a questo Tribunale per la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

All'udienza pubblica del 23 gennaio 2019, il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

Il primo, il terzo ed il sesto motivo di ricorso possono essere esaminati congiuntamente, attesa la sostanziale omogeneità di contenuti.

Con tali doglianze il ricorrente, dipendente di ruolo del Comune di Palermo, ha dedotto l'illegittimità della procedura – interamente riservata al personale precario individuato mediante rinvio alle disposizioni sopra indicate – per violazione dell'art. 5 D.P.R. 3/57, dell'art. 5, D.P.R. 268/1987, dell'art. 3, co. 20 l. 537/93, dell'art. 5 D.P.R. 487/1994, dell'art. 35 d. lgs. 165/2001 e dell'art. 20 d.lgs. 75/2017, i quali, tutti, pongono limiti alla riserva di posti al personale interno nei concorsi pubblici; ha denunciato, inoltre, la violazione del principio del pubblico concorso (art. 97 Cost.); ha poi dedotto che la deliberazione n. 94 del 4/5/2017 della Giunta Comunale di Palermo (“*Ridefinizione della parte I – Organizzazione e parte II – Acquisizione risorse umane e progressioni di carriera, del Regolamento Uffici e Servizi*”), che al Titolo IV disciplina le

selezioni totalmente riservate al personale precario, si porrebbe in contrasto con l'art. 35, co. 7 d. lgs. 165/01, che disciplina il regolamento degli uffici e dei servizi degli enti locali.

Tali doglianze non meritano condivisione.

L'art. 97, co. 4 Cost. stabilisce il principio dell'accesso al pubblico impiego mediante pubblico concorso, ammettendo la sua derogabilità, nelle ipotesi previste dalla legge: *“Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”*.

La selezione oggetto del presente giudizio è stata indetta ai sensi dell'art. 3 della Legge regionale n. 27 del 29/12/2016 (cfr. avviso di selezione), il cui primo comma così dispone: *“Al fine di realizzare il graduale superamento dell'utilizzo di personale con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, nei limiti del proprio fabbisogno e delle disponibilità di organico, fermo restando il rispetto degli obiettivi del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate e le spese finali e le norme di contenimento della spesa di personale, i comuni possono adottare le procedure previste dall'articolo 4, commi 6 e 8, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, con priorità per le procedure di cui al comma 6, negli anni 2017 e 2018, aggiungendo, al limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3 bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le risorse previste dall'articolo 9, comma 28, ottavo periodo, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche ed integrazioni, in misura non superiore al loro ammontare medio relativo al triennio anteriore al 2016, a condizione che siano in grado di sostenere a regime la relativa spesa di personale e che prevedano nei propri bilanci la contestuale e definitiva riduzione del valore di spesa utilizzato per le assunzioni a tempo indeterminato dal tetto di cui al predetto articolo 9, comma 28, in ogni caso senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le assunzioni secondo le procedure di cui al presente comma sono regolate con contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche parziale, che, per singola unità lavorativa, in termini di costo complessivo annuo e di giornate lavorative nonché per gli aspetti connessi all'inquadramento giuridico ed economico, è uguale a quello relativo al contratto a tempo determinato in essere al 31 dicembre 2015”*.

Il richiamato comma 6 dell'art. 4, D.L. n. 101 del 31/8/2013 stabilisce: *“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2016, al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche possono bandire...procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici”*.

Le disposizioni – nazionale e regionale - in esame, nella cui applicazione è stata bandita la procedura oggetto del presente giudizio, dunque, stabiliscono che, al fine di ridurre il cd. precariato e, al contempo, di valorizzare le professionalità acquisite dai lavoratori a tempo determinato, possono essere indette selezioni riservate interamente al personale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, co. 519 e 558, l. n. 296/06 e all'articolo 3, co. 90, l. 244/2007, ossia, in estrema sintesi, il personale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni.

Le disposizioni citate nel primo motivo di ricorso, che prevedono un limite alla riserva di posti in favore del personale interno, recedono, dunque, innanzi a tali norme, di carattere speciale e che, più che disciplinare concorsi pubblici, regolamentano procedure speciali volte alla stabilizzazione del personale precario.

Né potrebbe dubitarsi della legittimità costituzionale di tali previsioni; questione, questa, in realtà neppure posta dal ricorrente, il quale, tuttavia, cita alcuni precedenti della Corte Costituzionale in materia di principio del pubblico concorso (cfr. secondo motivo di ricorso).

La Corte, in una delle sentenze citate in ricorso, ha, infatti, affermato il principio della illegittimità delle norme che prevedano le stabilizzazioni di personale precario delle pubbliche amministrazioni senza richiedere la necessità del superamento di un concorso pubblico, ossia a semplice domanda.

È questo il caso dell'art. 2 l. reg. Sardegna 26 giugno 2012, n. 13 (dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza Corte Cost. n. 277/2013), che si inserisce nell'ambito della disciplina di cui all'art. 36, comma 2, l. reg. Sardegna n. 2 del 2007, il quale ultimo prevede la stabilizzazione *a domanda* del personale precario.

Diversa è anche l'ipotesi presa in esame dalla sentenza Corte Costituzionale, 26 maggio 2006, n.205 (pure citata dal ricorrente), con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione dettata da una legge della Regione Umbria, che prevedeva una riserva di posti in favore di coloro che semplicemente avessero prestato servizio presso l'Amministrazione (*"l'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non può essere considerato ex se, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni, un valido presupposto per una riserva di posti"*, così la sentenza).

Del pari inconducibili sono i riferimenti alle sentenze 10 maggio 2005, n.190 e 21 aprile 2005, n.159.

La prima ha, infatti, dichiarato costituzionalmente illegittimi gli art. 1, 2 e 3 l. reg. Marche 24 febbraio 2004 n. 4, i quali avevano stabilito l'inserimento nei ruoli regionali di personale assunto con contratto a tempo indeterminato da strutture sanitarie *private*; in tale occasione la Corte ha precisato che le disposizioni in questione realizzavano una *"arbitraria e irragionevole forma di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi, senza che possa ritenersi utilizzabile la valorizzazione delle "specifiche professionalità acquisite" da tale personale, giacché non si tratta di "consentire il consolidamento di pregresse esperienze maturate nella stessa amministrazione"*.

Con la seconda, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della previsione, contenuta nella l. reg. Calabria 5 dicembre 2003 n. 28, di un concorso per l'accesso alla qualifica di funzionario D3 integralmente riservato ai soli dipendenti (a tempo

indeterminato) dell'Assessorato all'agricoltura della Regione Calabria che già svolgessero determinate funzioni ovvero che fossero componenti "essenziali ed indispensabili" di talune commissioni regionali.

Dal quadro di principi appena esposto discende che il principio del pubblico concorso, di cui è corollario quella del limite alla riserva di posti al personale interno, ammette deroghe ove queste non appaiano immotivate, ma sorrette da consistenti ragioni di interesse pubblico. Orbene, le disposizioni cui il comune di Palermo ha dato applicazione, ossia l'art. 3 della Legge regionale n. 27 del 29/12/2016 ed il comma 6 dell'art. 4, D.L. n. 101 del 31/8/2013 non suscitano dubbi di contrasto con la Carta Costituzionale: per un verso, infatti, non si tratta di stabilizzazioni "a domanda" (come nell'ipotesi di cui alla sopra citata sentenza Corte Cost. n. 277/2013), ma a mezzo di procedure concorsuali, per titoli ed esami; per altro verso, le selezioni in esame sono riservate a chi abbia maturato un'anzianità quale lavoratore a tempo determinato di almeno tre anni, con la conseguenza che la stabilizzazione realizza il fine (espressamente dichiarato dalla citata disposizione nazionale) *"di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato"* e, al contempo, di ridurre il precariato.

Non assumono rilievo nel caso in esame neppure gli altri precedenti richiamati dal ricorrente:

la sentenza di questo Tribunale, sez. III, 4 dicembre 2013, n. 2361 attiene, infatti, ad una procedura interamente riservata a lavoratori socialmente utili, indetta in assenza di una disposizione che la consentisse;

il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa – Sez. Riun. n. 569/2000 attiene ad un concorso pubblico per soli titoli interamente riservato al personale di ruolo della Provincia Regionale di Siracusa.

Deve, pertanto, escludersi la fondatezza dei motivi di ricorso in esame, con i quali è stata denunciata l'illegittimità degli atti della procedura impugnati, così come della deliberazione di G.M. n. 94/2017, che disciplina le selezioni totalmente riservate al personale precario.

È, invece, inammissibile, attesa la sua estrema genericità, il secondo motivo di ricorso, con il quale è stata denunciata la violazione della legge 127/97 e del d.lgs. 150/2009, rilevando che *“nessuna norma di legge prevede la possibilità della compensazione tra concorsi pubblici con concorsi interni”*, senza, tuttavia, specificare se e in quale modo, nella procedura in esame, sia stata realizzata una compensazione.

Il quarto ed il quinto motivo di ricorso – con i quali sono stati denunciati vizi procedurali (allegazione del parere del Collegio dei Revisori alla sola del. n. 136/2016 e non anche alla successiva del. n. 206/2017 e mancata pubblicazione in G.U.R.S. dell’avviso di selezione pubblica) – risultano inammissibili per carenza di interesse. Eventuali vizi formali di una procedura selettiva di stabilizzazione, alla quale il Grasso non avrebbe potuto partecipare per difetto dei requisiti (in quanto dipendente di ruolo del Comune di Palermo) non avrebbero potuto incidere sulla posizione del ricorrente, che non vanta un interesse qualificato all’annullamento della procedura.

Il ricorso, per quanto detto, non è meritevole di accoglimento.

Tenuto conto dei diversi esiti della domanda cautelare nei due gradi di giudizio, il Collegio ritiene equo compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2019, con l’intervento dei magistrati:

Cosimo Di Paola, Presidente

Francesco Mulieri, Primo Referendario

Raffaella Sara Russo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaella Sara Russo

IL PRESIDENTE
Cosimo Di Paola

IL SEGRETARIO