

Sulla nozione di interesse a ricorrere in sede processual-amministrativa (T.A.R. Sicilia, sez. III, sent. 29 aprile 2020, n. 850)

I giudici amministrativi hanno statuito che l'interesse a ricorrere, come condizione dell'azione, va inteso non come idoneità astratta dell'azione medesima a realizzare il risultato perseguito, ma come interesse proprio del ricorrente al conseguimento di un'utilità o di un vantaggio (materiale o, in certi casi, morale), attraverso il processo. In base ai principi generali in materia di condizioni dell'azione, desumibili dall'art. 24, comma 1 Cost. (ai sensi del quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi) e dall'art. 100 c.p.c. (ai sensi del quale per proporre una domanda o contraddire alla stessa è necessario avervi un interesse), l'interesse processuale presuppone, nella prospettazione della parte istante, una lesione concreta ed attuale dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio e l'idoneità del provvedimento richiesto al giudice a tutelare e soddisfare il medesimo interesse sostanziale. In mancanza dell'uno o dell'altro requisito, l'azione è inammissibile ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. b), c.p.a. L'interesse all'azione deve essere: a) personale, ossia attenersi al ricorrente; b) concreto o diretto, nel senso che la lesione deve provenire direttamente dal provvedimento impugnato o dal comportamento su cui verte il giudizio; c) attuale, a tal fine occorrendo che la lesione dello stesso: c1) sia già avvenuta; c2) non necessiti dell'adozione di provvedimenti successivi; c3) non sia dipendente da eventi futuri ed incerti; c4) sia suscettibile di essere riparata dalla sentenza; c4) sussista anche solo al momento della decisione.

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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 160 del 2020, proposto da Rosalia Barba, Rosalia Ardini, Elio Bevilacqua, Ermanno Bombace, Domenica Cacciatore, Iole Campo, Rosalia Castiglione, Maria Chiaramonte, Paolo Conte, Maria Teresa D'Aleo, Giuliano D'Eredita', Giulia Di Bella, Mario Fazio, Leandra Falzone, Antonino Gargano, Ignazio Garofalo, Giuseppa Gesone, Domenico Grillo, Antonio Guida, Antonio Maestri, Salvatore Montemaggiore, Antonino Oddo, Francesco Paolo Palazzolo, Leonardo Sunseri, Ennio Teresi, Corrado Vasile, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio D'Asaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via XX Settembre, n. 29;

contro

Regione Siciliana - Dipartimento Regionale della Funzione Pubblica e del personale e Giunta Regionale di Governo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

per l'annullamento

- del D.D.G. n.7850 dell'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica – Dipartimento Funzione Pubblica del 21/11/2019 e del bando di concorso per l'assunzione di 277 unità di personale a sensi dell'art.20, co.2, del Dlgs n. 75/2017 da esso approvato, pubblicati il 29/11/2018 in GURS e sul sito dell'Assessorato resistente, interamente o almeno nella parte in cui all'art. 2 co. 1 lett. a) e 2 lett.a) riserva ai soli titolari di rapporti flessibili e a tempo determinato ex art. 32 LR 5/2014 e successive proroghe tutti i posti a concorso;
- occorrendo, della Deliberazione n. 422 del 28/11/2019 della Giunta Regionale contenente l'approvazione del 'Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale (PTFP) 2019/2021';
- di ogni atto ad essi comunque presupposto, connesso o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Siciliana - Dipartimento Regionale della Funzione Pubblica e del personale e di Regione Sicilia - Giunta Regionale di Governo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Bartolo Salone nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2020 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Gli odierni ricorrenti, tutti dipendenti a tempo indeterminato della Regione Siciliana, con ricorso depositato in data 28.1.2020, hanno impugnato il D.D.G. n. 7850 dell'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica – Dipartimento Funzione Pubblica del 21.11.2019 e il bando di concorso per l'assunzione di n. 277 unità di personale ai sensi dell'art. 20, co. 2, del D. lgs. n. 75/2017 da esso approvato, pubblicati il 29.11.2018 in G.U.R.S. e sul sito dell'Assessorato resistente, interamente o almeno nella parte in cui riserva ai soli titolari di rapporti flessibili e a tempo determinato ex art. 32 della L.R. n. 5/2014 e successive proroghe tutti i posti a concorso, nonché la Deliberazione della Giunta Regionale n. 422 del 28.11.2019, contenente l'approvazione del Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale (PTFP) 2019/2021.

Essi, pur essendo già da diversi anni lavoratori a tempo indeterminato della Regione inquadrati nelle categorie A, B e C, hanno dichiarato di essere "interessati alla possibilità di partecipare al concorso come esterni per accedere alla categoria superiore" (v. pag. 3 del ricorso), impugnando, quindi, in particolare le clausole di cui alla lettera a) dei commi 1 e 2 dell'art. 2 (relativo ai requisiti di partecipazione) del bando nella parte in cui, riservando interamente i posti a concorso ai titolari di contratti di lavoro flessibile e a tempo determinato prorogato ai sensi dell'art. 32 della legge regionale n. 5/2014, dell'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 27/2016 e dell'art. 26, comma 3, della

legge regionale n. 8/2018, impediscono loro di partecipare al concorso, con conseguente frustrazione delle proprie legittime aspirazioni di avanzamento di carriera.

I ricorrenti, così precisato il loro interesse all'azione (alla cui illustrazione hanno dedicato il par. I della parte in diritto dell'atto introduttivo, dal titolo "Sulla necessità di impugnare il bando..."), hanno contestato il bando di concorso (con specifico riguardo alle menzionate clausole delle quali hanno messo in risalto il carattere escludente) e in via prudenziale anche il presupposto Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale, affidando le loro doglianze ai seguenti motivi di censura:

- 1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, co. 2, del D. lgs. n. 75/2017 per la ritenuta impossibilità di applicarlo ai titolari di rapporti a tempo determinato ex art. 32 della L.R. n. 5/2014;
- 2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 20, co. 2, del D. lgs. n. 75/2017 in relazione al carattere interamente riservato del concorso;
- 3) Falsa applicazione dell'art. 22 della L.R. n. 1/2019 e delle norme da esso richiamate;
- 4) Eccesso di potere per illogicità/inapplicabilità ed estraneità del fine perseguito allo scopo della norma applicata, in base all'assunto che l'art. 20, comma 2, cit. sarebbe diretto a garantire la stabilizzazione dei lavoratori flessibili, ma non di quelli a tempo determinato.

Inoltre, hanno eccepito l'illegittimità costituzionale delle predette disposizioni legislative, ove interpretate in guisa da garantire una riserva di posti in favore dei soli lavoratori precari e da escludere la partecipazione alla procedura di soggetti "esterni", sotto il profilo dell'eccesso di delega (per quanto attiene specificamente all'art. 20, co. 2, del D. lgs. n. 75/2017) nonché per violazione degli artt. 97 Cost. (in relazione al principio del concorso pubblico), 117, co. 1, e 14, primo periodo, dello Statuto Siciliano (in relazione ai vincoli della potestà legislativa regionale), 3 e 51 Cost. (in relazione al principio di uguaglianza anche nell'accesso ai pubblici uffici).

Si è costituito in giudizio l'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica della Regione Siciliana a mezzo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo con atto depositato in data 3.2.2020, integrato con successiva memoria depositata il 7.3.2020, con la quale ha eccepito l'inammissibilità della domanda di annullamento del Piano Triennale dei Fabbisogni e l'infondatezza, per il resto, del ricorso, chiedendone il rigetto. L'Assessorato Regionale resistente, inoltre, ha messo in risalto che la "garanzia di adeguato accesso all'esterno", sulla quale i ricorrenti fondano il proprio interesse all'azione, è estranea alla posizione dei ricorrenti, tutti dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale.

All'udienza pubblica del 21 aprile 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, come da separato verbale di causa, la causa è stata trattenuta per la decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, del d.l. n. 18/2020.

DIRITTO

Occorre rilevare, in primo luogo, come nell'impugnare il Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale (P.T.F.P.) 2019/2021 i ricorrenti abbiano omesso di specificare i motivi di censura. In verità, i motivi di doglianza proposti sono riferibili esclusivamente al bando di concorso, mentre contro il P.T.F.P. non sono rivolte autonome e specifiche contestazioni. Ne consegue che la domanda di annullamento del Piano deve essere dichiarata inammissibile per mancata specificazione dei motivi ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d), e comma 2 c.p.a.

Ciò premesso, con il bando oggetto del presente ricorso, l'amministrazione regionale ha indetto una procedura concorsuale per l'assunzione a tempo indeterminato di n. 277 unità complessive, in

categoria D, in Categoria C e in categoria B, rivolta al personale non dirigenziale titolare di un contratto a tempo determinato con la Regione Siciliana prorogato ai sensi dell'art. 32 della legge regionale n. 5/2014, dell'art. 2, comma 9, della legge regionale n. 27/2016 e dell'art. 26, comma 3, della legge regionale n. 8/2018, in possesso dei requisiti espressamente previsti dall'art. 20, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017, come di seguito indicati:

- a) risultare titolare, successivamente alla data del 28 agosto 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'Amministrazione Regionale Siciliana;
- b) avere maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi 8 anni, presso l'Amministrazione Regionale Siciliana.

L'art. 20 del D. lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a cui l'amministrazione regionale si è richiamata nell'adottare il presente bando, prevede che "1. Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:

- a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati;
- b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione;
- c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

2. Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti:

- a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;
- b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso".

Il bando di concorso approvato dalla Regione, nel fare applicazione dell'art. 20, co. 2, cit., ha riservato interamente i posti messi a concorso ai lavoratori titolari di contratti a tempo determinato con la medesima amministrazione, implicitamente escludendo la possibile partecipazione di soggetti esterni.

La volontà manifestata dall'amministrazione con l'indizione della presente procedura, come esplicitata nell'art. 1, comma 2, del bando, è stata, dunque, quella di arginare il fenomeno del precariato "storico" mediante il pieno e proficuo impiego dei lavoratori flessibili e la valorizzazione

delle competenze acquisite in virtù della pluriennale esperienza lavorativa resa al servizio della Regione.

I ricorrenti, esclusi dalla procedura in questione in quanto lavoratori a tempo indeterminato già inseriti nei ruoli organici della Regione, contestano la scelta operata dalla p.a. di riservare tutti i posti a concorso ai precari, invocando in loro favore la garanzia “dell’adeguato accesso dall’esterno” tenuta ferma dall’art. 20, comma 2, del D. lgs. n. 75/2017. Gli stessi deducono, inoltre, l’illegittimità del bando sotto altro profilo, sostenendo che l’art. 20, comma 2, del D. lgs. n. 75/2017 si applichi ai soli lavoratori flessibili, categoria nella quale non dovrebbero rientrare – a loro dire – i lavoratori con contratto a tempo determinato dei quali si occupa invece il primo comma dell’art. 20.

Tutti i motivi di censura articolati in ricorso sono diretti, a ben considerare, ad avvalorare tale duplice assunto e a ottenere una pronuncia di tipo demolitorio quantomeno delle clausole del bando intese, da un lato, a garantire la partecipazione al concorso dei precari con contratto di lavoro a tempo determinato prorogato e, dall’altro, a escludere la partecipazione di soggetti esterni all’amministrazione, disegnando una struttura di concorso “chiuso” in violazione dell’art. 97 Cost. Ebbene, così riassunti i termini della controversia, ritiene il Collegio che le parti ricorrenti, in quanto dipendenti con contratto a tempo indeterminato della Regione, non abbiano un interesse effettivo e concreto ad articolare i predetti motivi di censura.

Come è noto, l’interesse a ricorrere va inteso non come idoneità astratta dell’azione a realizzare il risultato perseguito, ma come interesse proprio del ricorrente al conseguimento di un’utilità o di un vantaggio (materiale o, in certi casi, morale), attraverso il processo.

Secondo la giurisprudenza amministrativa (ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2012, n. 16), in base ai principi generali in materia di condizioni dell’azione, desumibili dall’art. 24, comma 1 Cost. (ai sensi del quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi) e dall’art. 100 c.p.c. (ai sensi del quale per proporre una domanda o contraddire alla stessa è necessario avervi un interesse), l’interesse processuale presuppone, nella prospettazione della parte istante, una lesione concreta ed attuale dell’interesse sostanziale dedotto in giudizio e l’idoneità del provvedimento richiesto al giudice a tutelare e soddisfare il medesimo interesse sostanziale. In mancanza dell’uno o dell’altro requisito, l’azione è inammissibile ai sensi dell’art. 35, comma 1, lett. b), c.p.a.

L’interesse all’azione, inoltre, come precisato da autorevole dottrina, deve essere:

- a) personale, ossia attenersi al ricorrente;
- b) concreto o diretto, nel senso che la lesione deve provenire direttamente dal provvedimento impugnato o dal comportamento su cui verte il giudizio;
- c) attuale, a tal fine occorrendo che la lesione dello stesso: c1) sia già avvenuta; c2) non necessiti dell’adozione di provvedimenti successivi; c3) non sia dipendente da eventi futuri ed incerti; c4) sia suscettibile di essere riparata dalla sentenza; c4) sussista anche solo al momento della decisione.

Nella vicenda in esame, in verità, appare evidente che l’annullamento del bando, nella sua interezza ovvero limitatamente alle clausole che riservano ai soli titolari di rapporti flessibili e a tempo determinato ex art. 32 della L.R. n. 5/2014 e successive proroghe tutti i posti a concorso, non sarebbe di giovamento alcuno alle parti ricorrenti, poiché non consentirebbe in ogni caso alle stesse di partecipare alla procedura concorsuale e di soddisfare le proprie aspettative di progressione di carriera: di certo non sarebbe di giovamento né ai ricorrenti né ad alcuno l’annullamento tout court

del bando; ma neppure l'annullamento delle clausole limitative predette potrebbe loro giovare, visto che i ricorrenti, essendo già dipendenti regionali di ruolo, non potrebbero in ogni caso far valere la garanzia dell'accesso dall'esterno, qualora il bando – in forza della richiesta sentenza di annullamento – aprisse alla partecipazione di soggetti esterni all'amministrazione regionale.

In realtà, non l'apertura della procedura agli esterni potrebbe giovare ai ricorrenti, bensì l'inclusione dei dipendenti di ruolo tra i destinatari del bando di concorso accanto ai dipendenti precari. Siffatta soluzione – per la quale non è stata formulata espressa domanda – andrebbe, tuttavia, nel verso di accentuare ulteriormente proprio quel carattere "chiuso" del concorso, di cui ci si duole in ricorso e attorno al quale sono incentrati tutti i motivi di censura.

L'azione di annullamento del bando nei termini precisati in ricorso è, quindi, inammissibile per mancanza di interesse all'azione.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza delle parti ricorrenti e si liquidano come da dispositivo sulla base dei parametri previsti dal d.m. n. 55/2014, tenuto conto del valore indeterminabile della controversia e della media complessità delle questioni giuridiche affrontate, avendo riguardo ai valori medi e senza tener conto della fase istruttoria in quanto nessuna attività difensiva rilevante è stata concretamente svolta.

P.Q.M.

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

Condanna i ricorrenti in via solidale al pagamento in favore dell'amministrazione resistente delle spese di giudizio, che liquida in complessivi € 3.600,00 (euro tremilaseicento/00), oltre spese forfettarie, I.V.A. e C.P.A. come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Amministrazione.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e dal decreto del Presidente del T.A.R. Sicilia n. 31 del 6 aprile 2020, con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Calogero Commandatore, Referendario

Bartolo Salone, Referendario, Estensore