

Publicato il 18/01/2021

N. 00065/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00585/2020 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 Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 585 del 2020, proposto da Pasquale Naso, rappresentato e difeso dall'avvocato Giorgio Vizzari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Damiana Falcone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della Determinazione n. 2844 del 15.10.2020 adottata dal Comune di Reggio Calabria.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2021 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale, ai sensi dell'art. 25 del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020 n. 176;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. che consente l'immediata assunzione di una decisione di merito, con "sentenza in forma semplificata", ove nella camera di consiglio fissata per l'esame della domanda cautelare il giudice accerti la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e nessuna delle parti dichiara che intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale, regolamento di competenza o regolamento di giurisdizione;

1. Nell'ambito del programma di assunzioni per l'anno 2020, approvato con delibera della Giunta Municipale n. 13 del 10.02.2020, il Comune di Reggio Calabria ha previsto, tra l'altro, la copertura di vari profili, a tempo pieno e indeterminato, mediante utilizzo di graduatorie valide e approvate da altri enti del comparto funzioni locali, ai sensi dell'art. 9 della legge 16 gennaio 2003 n. 3 e del regolamento comunale per l'utilizzo delle graduatorie di concorsi pubblici approvate da altri enti, di cui alla delibera della GM n. 305 del 16.12.2019.

Tra i profili da coprire con la descritta modalità di provvista del personale rientrava quello per un posto di istruttore direttivo contabile categoria D. A tale scopo, con determinazione dirigenziale N. 143 del 17.2.2020, è stato perciò approvato un avviso di manifestazione di interesse, rivolto agli enti disponibili alla stipula di un accordo di utilizzazione per l'utilizzo di proprie graduatorie concorsuali in corso di validità e facenti parte del comparto funzioni locali, nonché degli enti di cui all'art. 2 comma 1 del D.Lgs n.165/2001.

Nei termini prescritti, manifestavano al Comune di Reggio Calabria l'interesse a concedere l'utilizzo di proprie graduatorie concorsuali il

Comune di Bagaladi, il Comune di Pimonte (NA) ed il Comune di Rosarno che, con nota prot. n. 50251 del 4/3/2020, comunicava la disponibilità all'utilizzo della graduatoria del concorso per un posto, a tempo pieno ed indeterminato, di istruttore direttivo contabile - cat. D, approvata con Determinazione n. 289 del 04/05/2017.

Considerata l'inutilizzabilità sia della graduatoria del Comune di Pimonte (già sancita con determinazione n. 1017 del 07.05.2020, cfr pag. 3 della memoria di costituzione del Comune di Reggio Calabria), che della graduatoria del Comune di Bagaladi (per mancanza di omogeneità del regime giuridico, la procedura ivi avviata infatti riguardava la copertura di un posto a tempo parziale), con determinazione dirigenziale n. 1740 dell'1/7/2020, veniva formalizzata la volontà del Comune di Reggio Calabria di utilizzare la ridetta graduatoria del Comune di Rosarno, per la copertura del posto di istruttore direttivo contabile di categoria D.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 141 del 14/09/2020, il Comune di Reggio Calabria ha quindi approvato lo schema di convenzione per la regolazione dei rapporti con l'ente concedente l'utilizzo della graduatoria e successivamente, acquisita la disponibilità all'assunzione dai candidati utilmente collocati nella stessa, ha calendarizzato il colloquio motivazionale dell'odierno ricorrente, primo candidato che, in ordine di graduatoria, ha manifestato la disponibilità all'assunzione, come previsto dall'art. 5 del citato Regolamento comunale.

Il Colloquio è stato sostenuto dal Dr. Naso in data 30/9/2020 ed ha avuto esito positivo.

All'esito della procedura svolta, tuttavia, l'intimata amministrazione con determinazione n. 2844 del 15.10.2020 ha ritenuto, ai sensi dell'art 1, comma 147, della Legge n.160 del 27/12/2019, non più utilizzabile la graduatoria approvata dal Comune di Rosarno (come detto in data 04.05.2017), *“non essendosi perfezionata la procedura assuntiva entro il 30/09/2020, in mancanza di autorizzazione della Commissione per la*

stabilità finanziaria degli Enti locali ex art 243 TUEL..., sebbene svolti i colloqui entro il suddetto termine,.....”.

2. Contro il detto provvedimento è insorto il ricorrente con il ricorso in epigrafe affidato alle seguenti censure:

2.1. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. dell'art. 1, c. 147, della Legge 160/2019 (Finanziaria 2020) - Violazione e/o falsa applicazione del Regolamento comunale in materia di utilizzo delle graduatorie di altri Enti e delle precedenti Deliberazioni di Giunta Comunale (spec. n. 13/2020 e n. 141/2020) relative alla stessa procedura - Violazione della Legge 241/1990 - Violazione dei principi di giusto procedimento e non aggravamento del procedimento — Violazione dei principi di ragionevolezza, buona fede e legittimo affidamento - Eccesso di potere - Contraddittorietà tra atti e provvedimenti dello stesso Comune resistente - Difetto e/o carenza di istruttoria e di motivazione

Sostiene in sintesi la difesa del ricorrente che il Comune di Reggio Calabria avrebbe disposto l'utilizzo della ripetuta graduatoria del Comune di Rosarno ben prima della scadenza del termine di efficacia temporale di essa previsto dalla Finanziaria 2020 e, precisamente, sin dall'adozione della Deliberazione di G.C. n. 13 del 10/2/2020 o, in ogni caso, sin dall'adozione della Deliberazione di G.C. n. 141 del 14/9/2020, con la quale il Comune di Reggio Calabria avrebbe approvato lo schema di accordo e disposto l'utilizzo della graduatoria del Comune di Rosarno.

Evidenzia altresì la difesa del ricorrente che la procedura si era comunque conclusa entro il termine del 30/9/2020 (data di scadenza dell'efficacia temporale della graduatoria in questione), atteso che proprio in tale data si è positivamente svolto l'ultimo adempimento preordinato all'assunzione, vale a dire il colloquio motivazionale del ricorrente, svoltosi peraltro sul presupposto dell'utilizzo già avvenuto della graduatoria in parola.

2.2. Violazione dell'art. 5 DPR 142/2013 - Eccesso di potere — Difetto di motivazione — Irragionevolezza

Denunzia la difesa del ricorrente che, pur essendosi perfezionata e conclusa la procedura di utilizzo e scorrimento, il Comune avrebbe dovuto subordinare l'effettiva assunzione del ricorrente al sopraggiungere dell'autorizzazione della COSFEL. Il Comune cioè non avrebbe potuto legittimamente ritenere "non utilizzabile" tale graduatoria, e quindi porre nel nulla l'intera procedura per la mancanza dell'autorizzazione della COSFEL che, per altro, ad avviso della difesa del ricorrente doveva ritenersi acquisita *per silentium*.

3. Con memoria del 12.12.2020 si è costituito in giudizio il Comune di Reggio Calabria, che nell'eccepire preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e disintegrità del contraddittorio, stante che il mezzo di tutela non è stato notificato né ai Comuni partecipanti alla procedura né agli altri candidati inseriti nella graduatoria del Comune di Rosarno, nel merito ne ha chiesto il rigetto.

Con ordinanza n. 737 del 17.12.2020, il Collegio ha onerato la resistente amministrazione della produzione in giudizio della copia sottoscritta della convenzione per l'utilizzo della graduatoria in questione, di cui allo schema di accordo approvato con la delibera di GM n. 141 del 14/9/2020 del Comune di Reggio Calabria.

Il Comune di Reggio Calabria ha ottemperato all'ordine istruttorio in data 18 dicembre 2020, ed il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito della camera di consiglio del 12 gennaio 2021, previo avviso alle parti della possibilità di definire la causa con sentenza in forma semplificata ex art. 60 cpa.

4. Devono essere preliminarmente scrutinate le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa della resistente amministrazione, che il Collegio reputa infondate.

Quanto alla dedotta carenza di interesse del ricorrente, questo Collegio (proprio con riferimento alle procedure avviate nel corso del 2020 dal Comune di Reggio Calabria per l'utilizzo di graduatorie concorsuali in

corso di validità approvate da enti facenti parte del comparto funzioni locali) ha avuto modo di evidenziare (con la sentenza n. 511 del 06.08.2020) che “.....tra le modalità di provvista del nuovo personale a cui le pubbliche amministrazioni possono accedere, rientra senz'altro l'utilizzo delle graduatorie di altre amministrazioni, afferenti a profili equivalenti, sia pure sulla base di una valutazione discrezionale di utilizzo e previo assenso dell'amministrazione titolare della graduatoria (anche successivo alla sua approvazione)..... In sostanza la valutazione circa il ricorso a tale modalità di copertura del fabbisogno assunzionale è rimessa alle discrezionali valutazioni delle amministrazioni coinvolte, e non fonda alcun diritto all'assunzione dei dipendenti eventualmente interessati”.

Tanto premesso però, nel caso di specie, appare evidente che una volta consumata tale scelta discrezionale, addivenuta cioè la resistente amministrazione alla risoluzione di utilizzare la graduatoria del Comune di Rosarno per sopperire alla propria esigenza assunzionale, acquisita la disponibilità del ricorrente all'assunzione, ed addirittura esperito con esito favorevole il colloquio motivazionale, la vicenda non può essere più, come vorrebbe la difesa comunale, inquadrata nell'ambito di un rapporto tra i soli enti coinvolti, e non può essere revocato in dubbio che il Dr. Naso sia divenuto titolare di una legittima aspettativa allo scorrimento della graduatoria in cui era inserito, e sia pertanto legittimato a contestare gli atti con i quali il Comune di Reggio Calabria ha bloccato tale scorrimento, prodromico alla sua assunzione.

Non può essere condivisa nemmeno l'altra eccezione relativa alla disintegrità del contraddittorio, per la mancata notifica del mezzo di tutela agli altri due comuni che avevano manifestato la disponibilità all'utilizzo delle loro graduatorie, al Comune di Rosarno e agli altri candidati inseriti nella graduatoria facente capo a questo ultimo ente.

Quanto agli altri Comuni che si erano detti disponibili all'utilizzo delle loro graduatorie, la stessa difesa della resistente amministrazione evidenzia che,

sia il Comune di Bagaladi che (ancor prima) quello di Pimonte (NA) erano stati esclusi dalla procedura. In ogni caso, osserva il Collegio, come la decisione di utilizzare la graduatoria del Comune di Rosarno rimonta alla citata determinazione del Comune di Reggio Calabria n. 1740 dell'1.07.2020 e si è perciò ampiamente consolidata escludendo pertanto ogni potenziale interesse degli altri due enti dalla vicenda per cui è causa.

Quanto invece alla mancata notifica del ricorso al Comune di Rosarno, non si vede in che modo questo ente possa essere considerato controinteressato in senso sostanziale nel presente giudizio, quindi titolare di un interesse alla conservazione dell'atto impugnato.

L'ente in questione aveva infatti formalizzato, da ultimo con la stipula della relativa convenzione, la volontà di consentire al Comune di Reggio Calabria di utilizzare la propria graduatoria, sicchè semmai avrebbe potuto essere considerato cointeressato all'annullamento del provvedimento gravato. Sennonchè, poiché ogni eventuale, ulteriore, utilizzo della graduatoria in questione, approvata in data 04.05.2017, è attualmente precluso dalla legge, il Comune di Rosarno non può che considerarsi terzo rispetto alla presente controversia. Per le medesime ragioni non possono essere considerati controinteressati i soggetti idonei già inseriti nella ripetuta graduatoria approvata dal Comune di Rosarno che, per altro, poiché collocati in ordine di graduatoria alle spalle dell'odierno ricorrente, non vennero nemmeno chiamati dal Comune di Reggio Calabria a sostenere il colloquio per l'unico posto disponibile.

5. Tanto premesso, nel merito il ricorso è fondato e va pertanto accolto.

5.1. Osserva il Collegio come i presupposti per addivenire allo scorrimento di una graduatoria concorsuale sono due:

- a) la graduatoria dev'essere valida ed efficace al momento in cui si rendono vacanti i posti da occupare;
- b) non deve trattarsi di posti di nuova istituzione.

Il primo presupposto si collega alla temporaneità del periodo di validità ed efficacia delle graduatorie concorsuali, sulla base del principio fatto proprio anche dalla Corte Costituzionale per il quale *"La previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è diretta a evitare che, essendo lontana la selezione che vi ha dato luogo si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi. Si tratta, dunque, di una ratio intimamente correlata con l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione"* (Corte Costituzionale n. 241 del 21 dicembre 2018).

A ciò va aggiunto che a mente dell'art. 4 comma 4 del regolamento del Comune di Reggio Calabria per l'utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici approvate da altri enti *"Individuata la graduatoria si procede al suo utilizzo previo accordo con l'Ente detentore, mediante scorrimento dei soggetti utilmente collocati, ai quali è di volta in volta assegnato un termine di 2 giorni per confermare la propria disponibilità in merito all'assunzione"*.

Orbene, nel caso di specie, la graduatoria nella quale il ricorrente era inserito come idoneo è stata approvata dal Comune di Rosarno con determinazione n. 289 del 04/05/2017, ed era perfettamente valida al momento in cui, con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 13 del 10/02/2020, il Comune di Reggio Calabria approvò la programmazione triennale dei fabbisogni di personale 2020/2022 ed il programma delle assunzioni per il 2020.

Ma anche a voler spostare in avanti il momento in cui l'amministrazione utilizzatrice deve procedere alla verifica della validità della graduatoria da utilizzare per soddisfare le proprie esigenze assunzionali, questo limite temporale non può, ad avviso di questo Tribunale, essere spostato oltre il

momento della chiusura del procedimento finalizzato alla individuazione della graduatoria da utilizzare ed alla definizione dell'accordo di utilizzo, voluto dall'art. 3 co. 61 legge n. 350/2003, anche richiamato dalla legge 125/2013 di conversione del D.L. 101/2013 in materia di pubbliche amministrazioni e pubblico impiego, a mente del quale "*le amministrazioni pubbliche (...) possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate*".

Dalla documentazione versata in atti dalla resistente amministrazione, dopo ordine istruttorio del Tribunale, risulta che l'individuazione della graduatoria del Comune di Rosarno come quella da utilizzare per la copertura del posto di istruttore direttivo contabile, risale alla citata determinazione n. 1740 dell'1 luglio 2020, mentre la convenzione per l'utilizzo della graduatoria in questione, di cui allo schema di accordo approvato con la delibera di GM n. 141 del 14/9/2020, venne sottoscritta dal Comune di Reggio Calabria e da quello di Rosarno in data 23.09.2020, ed in quel momento il procedimento finalizzato all'individuazione ed all'utilizzo della graduatoria si è, definitivamente, concluso.

Il successivo svolgimento del colloquio "motivazionale", per altro positivamente sostenuto dal ricorrente in data 30 settembre 2020 (ossia quando ancora non era spirato il termine di cui all'art. 1 comma 147, della Legge 160/2019), si colloca fuori dal procedimento finalizzato all'utilizzo della graduatoria del Comune di Rosarno ed attiene, invece, alla discrezionale individuazione, da parte della resistente amministrazione, delle modalità di provvista del nuovo personale funzionali, all'esigenza di garantire omogeneità e adeguatezza dell'azione degli uffici, per la più adeguata ed efficiente cura degli interessi pubblici.

5.2. Si colloca al di fuori del procedimento preordinato all'utilizzo della graduatoria in questione anche l'approvazione, con funzione di controllo, della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (COSFEL),

stante che l'inidoneità dell'atto a produrre effetti giuridici, in ragione della pendenza di un procedimento di controllo non incide sulla validità dell'atto stesso (in termini CGA pareri nn. 18 del 28.01.2019 e 53 del 13.03.2019).

In disparte ogni considerazione sulla circostanza, emersa nel corso della camera di consiglio, per cui il Comune in realtà non avrebbe mai richiesto l'autorizzazione della COSFEL per procedere all'assunzione dell'istruttore direttivo contabile (pur avendo individuato sin da luglio 2020 la graduatoria da utilizzare), coglie dunque nel segno la difesa del ricorrente nell'evidenziare come la mancanza di tale autorizzazione avrebbe dovuto indurre il Comune a subordinare ad essa il perfezionamento dell'assunzione (come del resto l'ente ha fatto per le altre graduatorie individuate per sopperire alle proprie esigenze), ma non incide sull'utilizzo della graduatoria del Comune di Rosarno avvenuto entro i termini di sua efficacia e vigenza temporale.

6. In conclusione, per le ragioni esposte il ricorso è fondato e va accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

7. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune di Reggio Calabria al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, liquidate in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre oneri di legge e refusione del contributo unificato, se versato.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2021, tenutasi in videoconferenza con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams", con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Referendario

Antonino Scianna, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Antonino Scianna

IL PRESIDENTE
Caterina Criscenti

IL SEGRETARIO