

Publicato il 23/11/2022

N. 07249/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 02868/2019 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 della Campania**

**(Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2868 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Giuseppe Annunziata, Antonino D'Orsi, Rosanna Palomba e Pasquale Sorrentino, rappresentati e difesi dall'avvocato Rosita Brigante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Napoli, alla via Toledo n. 156;

*contro*

Comune di Torre del Greco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Nappo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso introduttivo, in trasposizione di ricorso straordinario:

a) della deliberazione della Giunta comunale di Torre del Greco n. 138 del 31 ottobre 2018, pubblicata il 2 novembre 2018, avente a oggetto "*procedure concorsuali in itinere - Esercizio del potere di revoca - Atto di indirizzo*";

b) di ogni altro atto presupposto, connesso ovvero consequenziale a quello che precede tra i quali, per quanto d'interesse: le determinazioni del 3° Settore - Risorse Umane Affari Legali del Comune di Torre del Greco nn. 2422, 2426, 2428 e 2431 del 14 dicembre 2018; gli atti o provvedimenti, se esistenti e non conosciuti, recanti la scelta amministrativa di procedere a nuova selezione nei profili oggetto dei bandi revocati; gli atti di programmazione triennale del fabbisogno del personale dell'Ente 2019/2021 e la nuova dotazione organica della deliberazione della Giunta comunale n. 278 del 18 dicembre 2018 se e nella parte in cui vadano intesi come revocatori delle pregresse scelte assunzionali, e/o come implicitamente abrogativi delle posizioni lavorative oggetto dei concorsi revocati);

nonché per l'accertamento del diritto dei ricorrenti alla riattivazione e conclusione delle procedure concorsuali illegittimamente revocate o, in subordine, del diritto dei ricorrenti a ottenere l'indennizzo *ex* articolo 21-*quinqüies* della legge n. 241 del 1990;

quanto ai motivi aggiunti:

a) della determinazione n. 1476 del 16 luglio 2021 del 2° Settore Politiche di inclusione sociale, culturale e risorse umane del Comune di Torre del Greco, pubblicata nell'albo pretorio a decorrere dal 19 luglio 2021, recante a oggetto *“scorrimento di graduatorie concorsuali di altre amministrazioni pubbliche del comparto funzioni locali per la copertura di n. 22 posti a tempo pieno e indeterminato in vari profili professionali appartenenti alle cat. "d" e "c" - approvazione avvisi per la manifestazione di interesse da parte di candidati idonei collocati in graduatorie in corso di validità”*;

b) degli *“avvisi e modello di domanda per la manifestazione d'interesse candidati idonei ed in graduatorie in corso di validità di altre amministrazioni pubbliche del comparto EE.LL. per la copertura di n. 22 posti a tempo pieno e indeterminato”* pubblicati dal Comune di Torre del Greco il 20 agosto 2021;

c) di ogni altro atto presupposto, connesso ovvero consequenziale a quelli che precedono tra i quali, nei limiti di quanto occorrer possa: i provvedimenti se esistenti e non conosciuti aventi a oggetto la selezione ed eventuale

aggiudicazione dei ridetti posti oggetto di manifestazione d'interesse; gli atti di programmazione triennale del fabbisogno del personale dell'Ente 2021/2023 e la nuova dotazione organica di cui alla Delibera di Giunta comunale n. 126 del 2021;

nonché per l'accertamento del diritto dei ricorrenti alla riattivazione e conclusione delle procedure concorsuali illegittimamente revocate o, in subordine, per l'accertamento del diritto dei ricorrenti a ottenere l'indennizzo *ex* articolo 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torre del Greco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 11 ottobre 2022, tenuta da remoto a termini dell'articolo 87, comma 4-*bis* del codice del processo amministrativo, la dott.ssa Valeria Ianniello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

#### FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, viene impugnata la deliberazione della Giunta comunale di Torre del Greco n. 138 del 31 ottobre 2018, pubblicata il 2 novembre 2018, avente a oggetto "*Procedure concorsuali in itinere - Esercizio del potere di revoca - atto di indirizzo*". Con tale provvedimento, l'Amministrazione ha deciso di revocare le quattro procedure concorsuali in precedenza indette per la selezione di n. 6 coordinatori di vigilanza, n. 18 istruttori di vigilanza, n. 2 coordinatori psicologi, n. 8 istruttori tecnici, "*a seguito di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario*".

Ciascuno dei ricorrenti è candidato in una delle procedure oggetto di revoca.

Avverso tale determinazione, essi allegano:

a) la violazione dell'articolo 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, sotto diversi profili: difetto di motivazione, lesione del legittimo affidamento (anche

alla luce dell'articolo 53 dell'ordinamento degli uffici e dei settori del Comune di Torre del Greco, approvato con delibera di Giunta n. 22 del 2013, nella parte in cui consente la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno), disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe (segnatamente, determinazioni n. 917 del 18 maggio 2018, n. 537 del 3 aprile 2017, n. 713 del 20 aprile 2017, n. 356 del 16 marzo 2017, n. 1808 del 5 ottobre 2018, recanti trasformazione di rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno), contraddittorietà rispetto ai precedenti provvedimenti di determinazione del fabbisogno di personale;

b) la violazione dell'articolo 7 della legge n. 241 del 1990.

Il ricorso è infondato.

Espone, al riguardo, la difesa comunale che:

- con deliberazione di Giunta n. 66 del 26 giugno 2014 era stata approvata la programmazione del fabbisogno di personale 2014/2016, la quale prevedeva, tra l'altro, l'assunzione a tempo indeterminato e parziale al 33% di coordinatori e istruttori di vigilanza (categoria D e C) e coordinatori psicologi (categoria D); nel 2016 veniva prevista l'assunzione, sempre al 33%, di istruttori tecnici;
- nel periodo 2015/2017, erano state dunque avviate le relative procedure (mobilità obbligatoria, mobilità volontaria esterna e infine **concorso** pubblico con prova preselettiva, scritta e orale);
- nel 2017, relativamente ai concorsi di coordinatori e istruttori di vigilanza e coordinatori psicologi, erano state effettuate le prove preselettive, mentre per gli istruttori tecnici erano state acquisite solo le domande di partecipazione;
- con l'impugnata deliberazione di Giunta comunale n. 138 del 2018, le procedure concorsuali dei citati profili sono state revocate, autorizzando i dirigenti interessati a porre in essere ogni necessario e consequenziale adempimento;
- con successiva deliberazione di Giunta n. 126 del 30 giugno 2021, recante modifiche e integrazioni alla delibera di Giunta n. 396 del 22 dicembre 2020,

è stato approvato il piano dei fabbisogni di personale 2021/2023;

- con deliberazione del Consiglio comunale n. 48 del 29 giugno 2021, sono state apportate le necessarie variazioni al bilancio di previsione in merito agli stanziamenti relativi alle spese del personale;

- con la deliberazione di Giunta n. 130 del 7 luglio 2021, è stata modificata e integrata la disciplina contenuta nel capo IV - *Norme di accesso all'impiego e modalità concorsuali, requisiti di accesso*, articoli 56 e 57, dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, introducendo gli articoli da 56-*bis* a 56-*duodecies* e da 57-*bis* a 57-*octies*, che disciplinano le modalità e i criteri per l'utilizzazione di graduatorie di altri enti per il reclutamento di personale;

- infine, con determinazione dirigenziale n. 1476 del 16 luglio 2021, avente a oggetto "*scorrimento di graduatorie concorsuali di altre amministrazioni pubbliche del comparto funzioni locali per la copertura di n. 22 posti a tempo pieno e indeterminato in vari profili professionali appartenenti alle cat. "d" e "c" - approvazione avvisi per la manifestazione di interesse da parte di candidati idonei collocati in graduatorie in corso di validità*", sono stati approvati gli avvisi per la manifestazione d'interesse per le seguenti figure professionali: n. 14 istruttori di vigilanza, n. 1 coordinatore tecnico, n.1 coordinatore sociale, n. 1 coordinatore contabile, n. 2 avvocati, n. 2 coordinatori amministrativi e n. 1 coordinatore di vigilanza.

Questa essendo la sequenza procedimentale completa, il Collegio ritiene legittima la condotta dell'Amministrazione comunale. Come già affermato da questa Sezione in relazione a vicende analoghe, non coglie nel segno la censura con la quale i ricorrenti lamentano l'omessa comunicazione di avvio del procedimento conclusosi con l'impugnata delibera. Secondo condivisibile giurisprudenza, "*la comunicazione di avvio del procedimento non è dovuta nell'ipotesi di atti amministrativi generali (come il bando, incluso il suo annullamento o la sua revoca), come disposto dall'art. 13, primo comma, della legge n. 241/1990*" (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza n. 4554 del 2011); in particolare, "*l'atto di macro organizzazione in quanto atto generale è espressamente sottratto alle norme sulla partecipazione, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 241 del 1990 che al comma 1 recita: Le*

*disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione"* (Consiglio di Stato, sezione II, sentenza n. 5969 del 2019).

Peraltro, la giurisprudenza ha anche sempre affermato che *“l'annullamento d'ufficio (o la revoca) degli atti di una procedura di selezione della Pubblica amministrazione, se disposto prima dell'approvazione degli atti della commissione e della graduatoria da parte del competente organo dell'Amministrazione, non può considerarsi come il risultato di un procedimento di secondo grado avente ad oggetto una precedente determinazione finale ma, piuttosto, come la conclusione dell'unico procedimento predisposto per l'assunzione, iniziato con l'indizione della selezione e proseguito con l'esame dei requisiti e dei titoli dei partecipanti. Ne consegue che, non avendo natura di atto finale di un procedimento di secondo grado, ma di atto posto in essere nell'ambito del più generale procedimento concorsuale non definito, l'atto di annullamento [o di revoca] della delibera di indizione della selezione non doveva essere preceduto, nel caso in esame, dall'avviso d'inizio del procedimento (TAR Sardegna, sez. II, 19 ottobre 2012, n. 846). Il "diritto" alla comunicazione d'avvio del procedimento di autotutela può, al più, essere riconosciuto al candidato che, avendo già sostenuto tutte le prove concorsuali ed essendo in attesa di conoscere la graduatoria finale, ha di sicuro un interesse differenziato e qualificato in ordine agli esiti della procedura concorsuale in vista del conseguimento delle utilitates connesse (TAR Napoli, sez. V, 4 marzo 2008, n. 1064)"* (T.A.R. Campania, sezione V, sentenza n. 4853 del 2022; in termini, T.A.R. Toscana, sezione II, sentenza n. 218 del 2019).

Parimenti infondato si rivela anche il motivo di ricorso incentrato sull'asserito difetto dei presupposti di cui all'articolo 21-*octies* della stessa legge n. 241 del 1990. Come già affermato nella pronuncia di questa Sezione, sopra richiamata:

- *“la giurisprudenza amministrativa in proposito ritiene che "la revoca o l'annullamento di un **concorso** pubblico rientra nei normali ed ampi poteri discrezionali della pubblica*

*amministrazione che, fino a quando non sia intervenuta la nomina dei vincitori, può provvedere in tal senso (vantando i meri partecipanti una semplice aspettativa alla conclusione del procedimento) in presenza di fondati motivi di pubblico interesse che sconsigliano la prosecuzione dell'iter concorsuale rendendone evidente l'inopportunità" (cfr., Consiglio di Stato, Sez. III, 1 agosto 2011, n. 4554)";*

*- "la revoca o annullamento d'ufficio di un pubblico **concorso** richiedono una motivazione particolarmente puntuale e penetrante soltanto quando il procedimento concorsuale si sia completato e perfezionato con l'intervento della presa d'atto della graduatoria, seguito dall'invito a prendere servizio, atti che determinano il sorgere di una posizione soggettiva qualificata e tutelata, costituita dall'affidamento del concorrente chiamato al lavoro; viceversa, in assenza di un atto conclusivo del procedimento concorsuale, la revoca del **concorso** pubblico può essere giustificata anche con sintetiche ragioni di ordine organizzativo, che esplicitino l'interesse pubblico antagonista, a fronte dell'insorgenza di un significativo affidamento dei concorrenti, pur meritevole di tutela (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 22/11/2013, n. 9992)";*

*- "i partecipanti ad una procedura concorsuale non lamentano la revoca ovvero l'annullamento di un provvedimento definitivo che ha consentito loro di ottenere il bene della vita (il posto di lavoro a tempo indeterminato), ma lamentano proprio un comportamento omissivo da parte della Pubblica amministrazione: non avere concluso le procedure di assunzione con la stipula dei contratti di lavoro. Basti notare che la fase della procedura concorsuale ad evidenza pubblica si è bloccata e manca l'adozione di un provvedimento amministrativo ad "efficacia durevole" (C.G.A., Sez. Giur., 1 aprile 2020 n. 230)" (sentenza n. 4853 del 2022, cit.).*

Nel caso in esame, nella motivazione del provvedimento viene precisato che:

*- "la copertura di posti a tempo parziale 33% ed indeterminato dei Coordinatori e istruttori di cui alle determinazioni sopra richiamate non è funzionale alle esigenze della P.A., intenzionata a valutare la possibilità di procedere ad assunzioni a tempo pieno nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica";*

*- "le citate procedure concorsuali ... non sono giunte a compimento né si sono perfezionate con l'adozione della graduatoria e la nomina dei vincitori, essendo state poste in essere*

*unicamente le pubblicazioni dei relativi bandi ed in alcune procedure solo una fase preselettiva, e che, pertanto, non risultano lese posizioni soggettive qualificate e tutelate”;*

*- “deve ritenersi prevalente, rispetto alla mera aspettativa di partecipazione alla selezione dei candidati dei concorsi banditi, l’interesse attuale dell’amministrazione comunale ad orientare la propria capacità di spesa, peraltro ridotta, verso la selezione di professionalità di maggiore rilevanza strategica”.*

L’impianto motivazionale così strutturato, a parere del Collegio, resiste alle articolate censure. Segnatamente, l’impugnato atto di revoca della procedura concorsuale rende ragione dell’intervenuta comparazione degli interessi in campo, operata dall’Amministrazione resistente, attribuendo correttamente prevalenza a quello pubblico di percorrere una via diversa per soddisfare più adeguatamente le esigenze dell’Ente, sotto il profilo sia delle professionalità necessarie sia del rispetto dei vincoli di bilancio, decidendo di acquisire figure professionali a tempo pieno e indeterminato, in funzione di una migliore, più stabile e continuativa organizzazione degli uffici.

Inoltre, con specifico riferimento all’asserito *vulnus* arrecato all’affidamento dei ricorrenti, osserva il Collegio che nel provvedimento impugnato si dà specificamente conto della contrapposta aspettativa dei concorrenti, cui tuttavia si riconosce una posizione di mera aspettativa all’utile collocamento nella graduatoria finale.

Tale percorso motivazionale deve ritenersi conforme ai consolidati principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa in materia di autotutela amministrativa, secondo cui l’interesse pubblico al ritiro (mediante annullamento d’ufficio o revoca) di precedenti provvedimenti “*può recedere all’esito del bilanciamento con i contrapposti interessi privati a condizione che le precedenti determinazioni abbiano attribuito a questi ultimi vantaggi certi e consolidatisi nel tempo, il che non può evidentemente riscontrarsi nel caso di atti endoprocedimentali, come l’ammissione all’ultima [o, comunque, alla successiva] prova del concorso*” (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 4584 del 2015).

Neppure giova ai ricorrenti il richiamo all'ordinamento degli uffici e dei settori del Comune di Torre del Greco, nella parte relativa alla possibilità di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, potendo tale previsione essere utilmente invocata solo con riferimento a posizioni lavorative già in essere e non – strumentalmente – per legittimare la costituzione di nuovi rapporti a tempo parziale al deliberato fine di estenderli immediatamente dopo. Per la medesima ragione, i ricorrenti non possono dolersi di un'illegittima disparità di trattamento rispetto ad altre situazioni nelle quali l'Amministrazione si sia determinata a trasformare, in rapporti di lavoro a tempo pieno, rapporti a tempo parziale già in essere.

Infine, *“alcun indennizzo può conseguire dalla revoca della procedura concorsuale, né la mancata previsione di esso ne inficerebbe comunque la legittimità, in quanto l'amministrazione ben può procedere alla revoca di una procedura concorsuale in presenza di fondati motivi di pubblico interesse, come si è osservato innanzi sussistenti nel caso di specie, che sconsigliano la prosecuzione dell'iter concorsuale rendendone evidente l'inopportunità (Cons. Stato, nn. 1343/2015, n. 73/2015, n. 136/2014). In tali ipotesi al partecipante non spetta alcun risarcimento, né l'indennizzo di cui all'articolo 21-quinquies della legge 241 del 1990 in quanto la norma sancisce l'obbligo dell'amministrazione di provvedere all'indennizzo dei soggetti direttamente interessati, quale ristoro dei pregiudizi provocati dalla revoca, con riguardo ai provvedimenti amministrativi ad efficacia durevole, tra i quali non rientra il bando di **concorso** (ex multis, Cons. Stato, n. 2838/2013; T.A.R. Lazio n. 6024/2012; T.A.R. Campania n. 1646/2012)”* (T.A.R. Basilicata, sentenza n. 570 del 2019).

In conclusione, infondate le proposte censure, il ricorso dev'essere respinto. Con motivi aggiunti depositati il 16 novembre 2021, i ricorrenti hanno successivamente impugnato la determinazione comunale n. 1476 del 16 luglio 2021, recante *“scorrimento di graduatorie concorsuali di altre amministrazioni pubbliche del comparto funzioni locali per la copertura di n. 22 posti a tempo pieno e indeterminato in vari profili professionali appartenenti alle cat.*

"d" e "c'", e i relativi avvisi per la manifestazione d'interesse dei candidati idonei in graduatorie in corso di validità, pubblicati dal Comune di Torre del Greco il 20 agosto 2021.

Come da avviso dato dal Collegio all'udienza dell'11 ottobre 2022, ai sensi dell'articolo 73, comma 3, del codice del processo amministrativo, i motivi aggiunti sono inammissibili, tenuto conto dell'esito del ricorso principale, non favorevole ai ricorrenti, i quali pertanto non trovano legittimazione a impugnare le successive determinazioni dell'Amministrazione, rispetto alle quali non rivestono posizioni giuridiche qualificate.

La complessità delle questioni e la natura della controversia giustificano, tuttavia, la compensazione integrale delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e dichiara l'inammissibilità dei motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2022, tenuta da remoto mediante piattaforma Microsoft Teams, con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Valeria Ianniello, Consigliere, Estensore

Fabio Maffei, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Valeria Ianniello**

**IL PRESIDENTE**  
**Maria Abbruzzese**

# IL SEGRETARIO