

Pubblicato il 28/03/2023

N. 00090/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00056/2022 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 il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 56 del 2022, integrato da tre atti di motivi aggiunti, proposto dai sigg.ri Diego Antonecchia, Giancarlo De Lisi, Massimiliano Di Sisto, Maria Teresa Lembo, Silvia Miceli, Mauro Pellegrino, Nicola Pontarelli, Luisa Plescia, Salvatore Colagiovanni e Mario Spidalieri, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Iacovino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Molise, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria, n.74;

nei confronti

dei sigg.ri Colucci Giuseppe Lucio e Giancarlo Feole, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

delle sigg.re Giuseppina Cennamo e Giuditta Lembo, rappresentate e difese

dall'avv. Vincenzo Fiorini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della determinazione della Regione n. 169 del 17 dicembre 2021, avente ad oggetto “*avvisi pubblici, per titoli ed esami, per l'assunzione di complessive n. 14 unità di personale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e a tempo pieno in categoria C e D, profili professionali "amministrativo contabile" e "tecnico amministrativo", posizione economica "C1" e "D1", presso l'amministrazione regionale per le attività del centro funzionale di protezione civile, con riserva dei posti ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017. provvedimenti.*”;

- della determinazione della Regione n. 170 del 17 dicembre 2021, avente ad oggetto “*avvisi pubblici, per titoli ed esami, per l'assunzione di complessive n. 14 unità di personale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e a tempo pieno in categoria c, profili professionali "amministrativo contabile", "informatico amministrativo" e "tecnico amministrativo", posizione economica "C1", presso l'amministrazione regionale, con riserva dei posti ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017. provvedimenti.*”;

- di tutti gli atti prodromici e successivi alle citate determinazioni, limitatamente alle parti lesive delle posizioni degli odierni ricorrenti;

per quanto riguarda il primo atto di motivi aggiunti, per l'annullamento:

- della determinazione della Regione n. 28 del 4 marzo 2022, con cui la Regione ha disposto che sulla quota del 50% di riserva prevista per gli stabilizzandi dalle succitate determine gravassero tutte le altre ipotesi di riserva previste dall'ordinamento;

per quanto riguarda il secondo atto di motivi aggiunti, per l'annullamento:

- della determinazione dirigenziale regionale n. 43 del 7 aprile 2022, con i relativi allegati contenenti gli elenchi alfabetici dei candidati ammessi, ammessi con riserva, non ammessi, e le domande di cui alla determina dirigenziale n. 169/2021 Categoria “D” profilo professionale “*Tecnico amministrativo*”, “*Amministrativo contabile*”;

- della determinazione dirigenziale regionale n. 44 del 7 aprile 2022, con i relativi allegati contenenti gli elenchi alfabetici dei candidati ammessi, ammessi con riserva, non ammessi, e le domande di cui alla determina dirigenziale n. 169/2021 Categoria "C" profilo professionale "*Tecnico amministrativo*", "*Amministrativo contabile*";
- della D.G.R. 140 del 3 maggio 2022, con i relativi allegati, avente ad oggetto il Piano triennale dei fabbisogni di personale per gli anni 2021-2023; per quanto riguarda il terzo atto di motivi aggiunti, per l'annullamento:
- della determinazione della Regione n. 126 del 25 maggio 2022, con i relativi allegati, con cui sono stati riapprovati gli allegati aventi ad oggetto gli elenchi alfabetici dei candidati ammessi, non ammessi, e le domande irricevibili di cui alle determinazioni dirigenziali n. 43/2022 e 44/2022;
- della D.G.R. n. 394 del 4 novembre 2022, con cui è stato proposto, tra le altre cose, che la "*gestione delle procedure concorsuali pubblicate in esecuzione dei Piani triennali di fabbisogno di personale di cui alle DGR n. 289/2019 e n. 338/2019, n. 172/2021 e n. 206/2021, n. 76/2022, n. 140/2022, n. 173/2022 e n. 359/2022 (limitatamente a quelle elencate nel documento istruttorio) sia affidata a ditte specializzate esterne, in possesso dei necessari requisiti di carattere tecnico, informatico e organizzativo*";
- della determinazione della Regione n. 157 del 21 dicembre 2022, recante l'attivazione della "*procedura per l'affidamento del servizio di organizzazione e gestione delle prove preselettive, delle prove scritte e dei colloqui delle procedure concorsuali bandite dalla Regione Molise in attuazione dei piani triennali dei fabbisogni di personale adottati con le deliberazioni di Giunta regionale n. 289/2019, n. 338/2019, n. 172/2021, n. 206/2021, n. 140/2022 e n. 359/2022 mediante indizione di procedura telematica di richiesta di offerta (RdO semplice) su MEPA da aggiudicare con il criterio del minor prezzo, inferiore a quello stimato, ai sensi dell'art. 95, comma 4 lett. b), del D.Lgs. 50/2016, trattandosi di servizio con caratteristiche standardizzate, determinato mediante offerta a corpo*", nonché del relativo allegato alla citata determinazione avente ad oggetto il "*capitolato tecnico*" della procedura avviata;

- dell'accordo raggiunto tra la Regione Molise e l'Università degli Studi del Molise, avente ad oggetto “*l'utilizzo della vigente graduatoria emanata dall'Università degli Studi del Molise relativa al ‘concorso pubblico per la copertura di n. 12 posti di personale tecnico amministrativo di categoria D, posizione economica D1, area amministrativo gestionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato’*”;
- della determinazione della Regione n. 133 del 14 novembre 2022, recante l'approvazione dell' “*accordo tra la Regione Molise e l'Università degli Studi del Molise per l'utilizzo della vigente graduatoria emanata dall'Università degli Studi del Molise relativa al ‘concorso pubblico per la copertura di n. 12 posti di personale tecnico amministrativo di categoria D, posizione economica D1, area amministrativo gestionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato’*”;
- di ogni ulteriore atto prodromico o successivo, lesivo della posizione degli odierni ricorrenti, ivi compresa la determinazione della Regione n. 151 del 13 dicembre 2022, recante una nuova proroga dei contratti per il personale assegnato al Centro funzionale e alla Sala operativa della protezione civile alla data del 15 marzo 2023, esclusivamente nella parte lesiva per i ricorrenti.

Visti il ricorso, i tre atti di motivi aggiunti, le memorie e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio e le memorie della Regione Molise;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* delle sigg.re Giuseppina Cennamo e Giuditta Lembo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2023 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – I ricorrenti hanno agito in giudizio nelle vesti di dipendenti delle strutture del Servizio di protezione civile (Centro funzionale e Sala operativa) della Regione Molise in virtù di contratti a tempo determinato più volte prorogati,

e rivendicano il possesso dei requisiti per la stabilizzazione diretta presso la Regione stessa *ex art.* 20, comma 1, del d.lgs n. 75/2017.

In tali vesti, essi hanno impugnato le determinazioni con cui la Regione Molise, invece di dare impulso alle procedure per la loro stabilizzazione diretta, ha indetto un **concorso** pubblico per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di personale per vari profili, con riserva dei posti fino al 50% , peraltro, in favore di quanti possedevano i requisiti di cui all'art. 20, comma 2, del d.lgs 75/2017, nonché un'adeguata esperienza in materia di protezione civile.

2 –In particolare, i ricorrenti hanno esposto: i) di essere stati assunti presso strutture del Servizio di protezione civile della Regione Molise con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato, ai sensi delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate in relazione al sisma del 2002; ii) di aver prestato servizio per oltre 10 anni presso tali strutture (Centro funzionale e Sala operativa), per effetto di proroghe successive dei relativi contratti; iii) di essere stati inseriti nel corso dell'anno 2018, in esito ad una procedura indetta con D.G.R. n. 447/18 e volta alla ricognizione del personale del c. d. sistema Regione (comprendente il personale precario della Regione e degli enti pubblici regionali) che fosse potenzialmente interessato alla stabilizzazione, nell'elenco dei candidati considerati idonei a quest'ultima; iv) che, tuttavia, nell'anno 2019, la Regione aveva avviato un **concorso** pubblico, senza attivare la stabilizzazione né prevedere alcuna riserva di posti per gli stabilizzandi, per la copertura a tempo indeterminato di posti relativi alle medesime funzioni da loro svolte; v) che gli atti di indizione di tale procedura, da loro gravati in sede giurisdizionale, erano stati annullati con sentenza di questo Tribunale n. 159/2020, confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 6044/2021, per difetto di istruttoria e di motivazione, venendo riconosciuta la consistenza della loro posizione di precari non adeguatamente valutata dall'Amministrazione; vi) che successivamente la Regione si rideterminava, e, valutata la loro posizione, concludeva che essi non potessero

essere stabilizzati direttamente in quanto non erano stati assunti, a monte, con selezione concorsuale: sicché essa procedeva all'indizione di una nuova prova concorsuale, tuttavia contrassegnata da riservata ai sensi dell'art. 20, comma 2, d.lgs n. 75/2017.

3 - Il ricorso degli interessati avverso queste ultime determinazioni regionali veniva affidato ai seguenti motivi: *“1) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20 comma 1 del d.lgs n. 75/2017 (c.d. “decreto madia”), recante “superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni”; violazione degli art. 7 e 10-bis della l.240/90; violazione dell'art. 3 della delibera g.r. n. 447 del 3 ottobre 2018; violazione e/o elusione del giudicato delle sentenze del T.A.R. Molise n. 159/2020 e del Consiglio di Stato n. 6044/2021; 2) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20 comma 2 del d.lgs n. 75/2017; eccesso di potere sotto i profili dello sviamento, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, violazione del procedimento, ingiustizia manifesta; contraddittorietà manifesta; violazione del principio buon andamento dell'azione amministrativa; violazione dei principi di economicità ed efficienza; 3) violazione degli artt. 3 e 4 comma 4-bis della l.113 del 2021; violazione della CEDU; violazione della direttiva n.2014/54/UE; violazione dell'art. 27 del d.lgs. n.198/2006; violazione della l.r. Molise n.1/2010; violazione degli artt. 3, 9 e 24 della Costituzione; disparità di trattamento”*.

4 – La Regione si costituiva in giudizio in resistenza al ricorso deducendone l'inammissibilità e comunque l'infondatezza.

5 – Le sigg.re Giusepina Cennamo e Giuditta Lembo, nelle rispettive vesti di consigliere di parità della Regione Molise e della Provincia di Campobasso, spiegavano un atto di intervento *ad adiuvandum*, per chiedere l'annullamento degli atti impugnati per violazione degli artt. 3 e 4 comma 4-bis della l.113 del 2021, della CEDU, della direttiva n.2014/54/UE, dell'art. 27 del d.lgs. n.198/2006, della l.r. Molise n.1/2010 e degli artt. 3, 9 e 24 della Costituzione. La Regione, con articolata memoria, eccepiva l'ammissibilità dell'intervento.

6 – Nel frattempo, con successiva determinazione la Regione specificava che nelle procedure concorsuali da ultimo indette dovevano reputarsi incluse, nel contingente del 50% riservato agli stabilizzandi, anche tutte le altre tipologie

di riserve previste dall'ordinamento, il che avrebbe pregiudicato ulteriormente la posizione degli odierni ricorrenti.

I medesimi avverso tale atto proponevano quindi un atto di motivi aggiunti affidato ai seguenti mezzi: “*i) violazione e/o falsa applicazione dell’art. 20 comma 1 del d.lgs n. 75/2017 (c.d. “decreto madia”), recante “superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni”; violazione degli art. 7 e 10-bis della l.240/90; violazione dell’art. 3 della delibera g.r. n. 447 del 3 ottobre 2018; violazione e/o elusione del giudicato delle sentenze del T.A.R. Molise n. 159/2020 e del Consiglio di Stato n. 6044/2021; 2) violazione e/o falsa applicazione dell’art. 20 comma 2 del d.lgs n. 75/2017; eccesso di potere sotto i profili dello sviamento, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, violazione del procedimento, ingiustizia manifesta; contraddittorietà manifesta; violazione del principio buon andamento dell’azione amministrativa; violazione dei principi di economicità ed efficienza; 3) violazione degli artt. 3 e 4 comma 4-bis della l.113 del 2021; violazione della CEDU; violazione della direttiva n.2014/54/UE; violazione dell’art. 27 del d.lgs. n.198/2006; violazione della l.r. Molise n.1/2010; violazione degli artt. 3, 9 e 24 della Costituzione; disparità di trattamento”.*

La Regione controdeduceva anche in relazione ai motivi aggiunti.

7 – Alla camera di consiglio del 6 aprile 2022, fissata per la trattazione dell’istanza cautelare abbinata ai motivi aggiunti, questo Tribunale, con ordinanza n. 48/2022, rigettava l’istanza per difetto del *periculum in mora*. Detta ordinanza veniva però impugnata, e il Giudice di Appello, con ordinanza n. 2284/2022, statuiva che la posizione dei ricorrenti potesse trovare tutela attraverso una fissazione sollecita della causa in sede di giudizio di merito.

8 – Successivamente i ricorrenti, con due nuovi atti di motivi aggiunti, hanno esteso le censure già formulate nel ricorso originario avverso: i) i provvedimenti regionali recanti gli elenchi degli ammessi e dei non ammessi alla procedura concorsuale impugnata, nonché la delibera della Giunta Regionale sul nuovo Piano dei fabbisogni; ii) gli atti recanti la riapprovazione degli elenchi degli ammessi e dei non ammessi alla procedura concorsuale con riserva impugnata, i successivi atti di organizzazione di quest’ultima nel

frattempo adottati, e l'accordo fra la Regione e l'Università del Molise per l'utilizzazione da parte della prima della graduatoria di un **concorso** svolto dalla seconda.

9 – La Regione ha controdedotto anche in relazione a tali atti di motivi aggiunti.

10 – In vista dell'udienza pubblica dell'8 marzo 2023 le parti, con memorie, hanno ulteriormente articolato e ribadito le rispettive tesi.

11 – All'udienza, uditi gli avvocati come da verbale, la causa è stata assunta infine in decisione.

12 – In via preliminare, il Tribunale deve respingere l'eccezione di carenza della giurisdizione formulata dalla Regione sul presupposto che l'impugnativa dei ricorrenti, pur investendo formalmente degli atti di macro-organizzazione, sarebbe in realtà preordinata solo a sottrarre fondamento ad atti di gestione del rapporto di impiego, e quindi la controversia andrebbe deferita alla cognizione del Giudice Ordinario.

In proposito, il Collegio, alla stregua della interpretazione e qualificazione del ricorso sulla base del suo *petitum* sostanziale, osserva che l'impugnativa in esame, indubbiamente connessa con la pretesa degli interessati di ottenere la stabilizzazione diretta presso l'Amministrazione regionale, è avversativa di determinazioni regionali di indizione di concorsi riservati, in quanto assunte in luogo della diretta stabilizzazione degli stessi ricorrenti. Il Collegio non ha quindi motivo per sottrarre la fattispecie in scrutinio all'impero dell'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, *“quando la p.a., per coprire posti vacanti nella dotazione organica, indice una nuova procedura concorsuale, ovvero avvia una procedura di mobilità, anziché avvalersi del personale precario preesistente, la pretesa da parte di quest'ultimo al riconoscimento del proprio diritto alla stabilizzazione è connessa e consequenziale alla contestazione di un provvedimento che investe l'esercizio del potere dell'Amministrazione, a cui corrisponde una situazione di interesse legittimo, tutelabile innanzi al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 63, comma 4, d.lgs n. 165/2001”* (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, n.228/2019). Altrimenti detto,

“quando la pretesa al riconoscimento del diritto sia connessa o consequenziale alla contestazione di un provvedimento che, per coprire posti vacanti, indice una nuova e diversa procedura concorsuale ovvero avvia una procedura di mobilità, anziché avvalersi del personale precario preesistente, si è in presenza d’una contestazione che investe l’esercizio del potere dell’Amministrazione, a cui corrisponde una situazione di interesse legittimo, tutelabile innanzi al giudice amministrativo” (cfr. ancora T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, n.228/2019 e in tal senso anche *ex multis* Cass. Civ., SS. UU., nn. 26272/2016, 10404/2013, 3170/2011, 24185/2009, 16527/2008; T.A.R. Molise, I, n. 337/2018).

In definitiva, invero, le quante volte una controversia – come la presente - abbia ad oggetto il controllo giudiziale sulla legittimità di una scelta discrezionale operata dall’Amministrazione, la situazione giuridica dedotta in giudizio non può che appartenere alla categoria degli interessi legittimi, la cui tutela è demandata per regola generale al Giudice Amministrativo, cui spetta il controllo del potere amministrativo ai sensi dell’art. 103 Cost.. Quando, infatti, la Pubblica Amministrazione, nei limiti delle proprie prerogative costituzionali, esercita un potere pubblico, a questo di norma corrisponde proprio una situazione di interesse legittimo (cfr. *ex multis* Cass. Civ., SS. UU., n. 29916/2017; Cons. St., III, n. 5637.2017; T.A.R. Molise, I, n. 253/2018).

13 – Sempre in via preliminare, il Collegio deve dichiarare l’inammissibilità dell’intervento *ad adiuvandum* spiegato dalle sigg.re Giuseppina Cennamo e Giuditta Lembo nelle rispettive qualità di consigliere di parità della Regione e della Provincia di Campobasso.

13.1. - L’intervento è inteso a far valere l’asserita mancanza, negli avvisi pubblici impugnati, delle disposizioni relative alle modalità di svolgimento delle prove per i soggetti con disturbi specifici dell’apprendimento (in seguito “DSA”).

Sul punto, va immediatamente evidenziato che il *thema decidendum* proposto dall’intervento ha costituito anche oggetto di un motivo del ricorso originario

(III motivo), mezzo che tuttavia risulta, come si illustrerà in seguito (cfr. par. 14.3), inammissibile per difetto d'interesse in capo ai ricorrenti.

L'inammissibilità di tale motivo d'impugnazione lo rende come non apposto nel ricorso: sicché la censura in questione dovrebbe ritenersi introdotta nel presente giudizio proprio (e solo) in forza dell'atto di intervento delle consigliere di parità.

Occorre però ricordare che dal testo dell'art. 28, comma 2, del cod.proc.amm., secondo cui *“chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova”*, si evince che: i) attraverso l'intervento adesivo non possono dedursi temi che determinino – come nel caso di specie – un ampliamento del *thema decidendum*; ii) l'intervento non può essere spiegato da chi – come le ricorrenti – sia decaduto dal potere di impugnare gli atti in questa sede censurati.

Infatti, secondo il costante e condivisibile insegnamento giurisprudenziale:

- *“l'intervento nel processo amministrativo...è consentito a condizione che il soggetto, se legittimato, non sia decaduto dal diritto di impugnare il provvedimento amministrativo”* (cfr. Cons. St., IV, n.5596/2017 e in senso analogo *ex multis* T.A.R. Campania, Napoli, VII, n.3127/2021);

- *“ai sensi dell'art. 28 comma 2, c.p.a. l'intervento nel processo amministrativo non è litisconsortile autonomo, ma adesivo dipendente, cioè a sostegno delle ragioni di una o di altra parte, il che implica che esso è consentito a condizione che il soggetto, se legittimato, non sia decaduto dal diritto di impugnare il provvedimento amministrativo e che l'interveniente non può proporre domande nuove o diverse, né estendere la portata del devolutum, introducendo nuove domande od eccezioni che non siano rilevabili d'ufficio”* (cfr. Cons. St., VI, n.898/2020 e in senso analogo *ex multis* Cons. St., IV, n.5340/2016; id., V, n. 1640/2012).

Tutto ciò posto, risulta evidente che nella fattispecie in scrutinio le intervenienti abbiano introdotto un *thema decidendum* (quello dell'inosservanza delle norme a tutela dei soggetti con DSA) che va reputato *de iure* estraneo al

giudizio, in quanto introdottovi dai ricorrenti solo in modo irrituale e, pertanto, giuridicamente inefficace.

L'intervento in esame si scontra, dunque, con la preclusione all'ampliamento del *thema decidendum* che connota la generalità degli interventi adesivi dipendenti.

13.2.- Il Collegio deve altresì sottolineare, per completezza, che le sunnominate consigliere di parità hanno proposto il loro intervento quando erano ormai decadute dalla facoltà di esperire qualsiasi eventuale impugnativa in via principale degli stessi atti in epigrafe.

Difatti, l'atto di intervento è stato notificato alla Regione Molise soltanto il 4 marzo 2022, benché le determine dirigenziali in contestazione fossero state pubblicate nel BURM n. 53 del 31 dicembre 2021 (rispettivamente, alle pagine 20398 e ss. e 20445 e ss.), e quindi erano sin da allora legalmente conoscibili *erga omnes* anche ai fini impugnatori e della decorrenza del relativo termine decadenziale.

L'articolo unico comma 1 della l.r. Molise n. 12/1976 prevede che “*gli atti amministrativi emanati dagli organi della Regione Molise, compresi quelli per i quali le leggi dello Stato anteriori all'attuazione dell'ordinamento regionale prescrivevano la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, sono pubblicati, con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge, soltanto nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise*”. Se ne ricava, perciò, che nell'ordinamento regionale sussiste un regime di pubblicazione obbligatoria degli atti, idoneo a determinarne la conoscibilità legale *erga omnes* anche ai fini dell'impugnazione giudiziale (cfr. sul punto T.A.R. Molise n. 140/1991 e n. 270/2006).

Non vi è allora dubbio che nella fattispecie in scrutinio, non venendo in rilievo atti per cui era richiesta una notifica individuale, il *dies a quo* per la proposizione dell'impugnativa non poteva che decorrere dalla loro pubblicazione nel BURM, che era specificamente prevista, come si è già anticipato, da un'apposita legge regionale (cfr. in tal senso art. 41, comma 2, 2° periodo cod.proc.amm.).

Ne consegue che al momento della proposizione dell'intervento in questione i contenuti delle citate deliberazioni nn. 169 e 170 erano ormai per le intervenienti intangibili e consolidati, non avendo le consigliere di parità proposto la necessaria impugnazione entro il termine del 1° marzo 2022.

L'intervento *ad adiuvandum* risulta quindi inammissibile sotto ogni profilo.

14 – Venendo al merito di causa, il Collegio svolgerà la propria disamina principiando dai contenuti del ricorso originario, recante le censure avverso gli atti preclusivi del conseguimento del primario bene della vita perseguito dai ricorrenti (la stabilizzazione diretta).

Si proseguirà indi con l'esame del secondo e del terzo atto di motivi aggiunti, in quanto essi risultano strettamente collegati al ricorso originario: con tali gravami i ricorrenti si sono difatti limitati a trasporre le stesse doglianze già formulate nel precedente ricorso, allo scopo di estendere l'effetto caducante derivante dall'ipotetico accoglimento di quest'ultimo.

L'esame collegiale terminerà infine con il primo atto di motivi aggiunti, basato non solo su doglianze di invalidità derivata, ma anche sulla deduzione di vizi propri del provvedimento che ne forma oggetto.

Si anticipa che il primitivo ricorso nonché il secondo e il terzo atto di motivi aggiunti dovranno essere respinti; il primo atto di motivi aggiunti andrà invece accolto nei limiti e termini illustrati nel prosieguo.

14.1 – Il ricorso originario è infondato.

Con il primo mezzo, i ricorrenti hanno lamentato la contrarietà degli atti impugnati:

- col giudicato formatosi sulla sentenza di questo Tribunale n. 159/2020, confermata dalla sentenza di appello n. 6044/2021, nella parte in cui esso ha riconosciuto la specificità della loro posizione e ha annullato l'indizione del precedente **concorso** pubblico, non riservato, teso alla copertura dei posti relativi alle funzioni dagli stessi già espletate, atti che della loro qualificata posizione non avevano tenuto conto;

- con il fatto del loro inserimento, nel corso dell'anno 2018, ad opera della Regione, in esito alla procedura di ricognizione del personale *ex* D.G.R. n. 447/2018, nell'elenco dei candidati considerati idonei alla futura procedura di stabilizzazione;
- con la medesima D.G.R. n. 447/2018, che avrebbe recato l'accertamento del possesso, in capo a tutti loro, di ciascuno dei requisiti occorrenti per la stabilizzazione, ivi compreso anche quello relativo alla pregressa assunzione a mezzo di procedura concorsuale, cui equivarrebbe l'assunzione "*con procedura speciale*" ad opera delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate in relazione al sisma del 2002;
- con la determinazione regionale n. 158/2021, con cui la Regione ha provveduto a stabilizzare ben ventiquattro unità di personale presso l'Agenzia della ricostruzione post-sisma (ARPS).

Queste doglianze non colgono nel segno.

14.1.1 - Non la prima, volta a dedurre l'elusione da parte della Regione del giudicato formatosi sulla sentenza di questo Tribunale n. 159/2020, confermata in appello (Cons. St., n. 6044/2021).

Tale sentenza aveva annullato gli atti di indizione di un diverso **concorso** pubblico, precedentemente avviato, unicamente per i vizi di difetto di motivazione e di istruttoria.

Secondo tale pronuncia, in particolare, la Regione si era determinata a svolgere una selezione esterna per l'assunzione di profili professionali da adibire alle funzioni già svolte dai ricorrenti, senza però considerare adeguatamente la posizione di questi ultimi, e, anzi, addendo come ragioni ostative della stabilizzazione elementi di carattere organizzativo e finanziario reputati dal T.A.R. inconsistenti.

Sulla stessa linea si è posto il Consiglio di Stato, che, dopo aver invitato la Regione, senza però alcun esito, a chiarire "*l'attuale condizione giuridica degli appellanti, con speciale riferimento alla loro posizione all'interno dell'organizzazione regionale e alle disposizioni normative che regolano la stabilizzazione*", ha concluso, in

assenza dei ragguagli invano richiesti, che “*gli appellati svolgono mansioni istituzionali ed ordinarie dell’Ente Regione*”, senza tuttavia poter affermare alcunché in ordine all’eventuale possesso da parte loro dei requisiti per la stabilizzazione.

Entrambe le pronunce hanno quindi censurato soltanto le modalità con cui l’Amministrazione si era determinata all’indizione del pubblico **concorso**, essendo ciò avvenuto senza adeguata considerazione della posizione dei ricorrenti. In ambo i casi l’inserimento di questi ultimi nell’elenco dei candidati potenzialmente idonei alla stabilizzazione è stato assunto, in sede giurisdizionale, solo quale elemento di fatto idoneo a qualificare la loro posizione di precari, e perciò quale metro cui commisurare l’onere motivazionale della Regione in ordine alla congruità delle scelte assunzionali compiute.

Nelle predette pronunce è quindi mancato sia un qualsivoglia accertamento della titolarità, in capo ai ricorrenti, dei requisiti per la stabilizzazione, sia il riconoscimento che a tal fine potesse essere valida l’inclusione nel predetto elenco del 2018.

Diversamente detto, le due sentenze non hanno censurato la scelta in sé dell’Amministrazione di indire il pubblico **concorso**, ma soltanto le modalità con cui essa vi era addivenuta.

A tale stregua, quindi, a fronte di un giudicato di annullamento per vizio di motivazione di atti espressione di lata discrezionalità (tali essendo quelli volti a individuare le modalità di soddisfazione da parte della Regione dei propri bisogni assunzionali), il conseguente vincolo conformativo (semi-pieno) scaturitone sull’Amministrazione stessa non poteva che coincidere con la necessità di adottare le successive scelte in materia di reclutamento del personale prendendo in adeguata considerazione la posizione dei precari.

Orbene, la Regione proprio in questa direttrice ha rieditato il proprio potere deliberativo mediante le determine qui impugnate.

Con esse, invero, la Regione ha ponderato la posizione dei ricorrenti in modo adeguato e articolato, e con idoneo corredo motivazionale, in relazione: i) sia alla valenza attribuibile al fatto della loro inclusione nell'allegato alla D.G.R. n. 447/2018, circostanza cui è stata motivatamente annessa una valenza meramente provvisoria e non significativa (cfr. *amplius* il successivo par. 14.1.3) ; ii) sia al possesso dei requisiti previsti dall'art. 20, comma 1, del d.lgs n. 75/2017, pervenendo, al riguardo, a ritenere insussistente il requisito previsto dalla lettera b) di tale norma, in quanto gli interessati non erano stati reclutati, a suo tempo, con una procedura concorsuale (cfr. *amplius sub* par. 14.1.2).

E pur in tale contesto l'Amministrazione ha comunque adeguatamente tenuto conto della posizione dei ricorrenti optando per l'unica opzione idonea in concreto a salvaguardarla: quella della stabilizzazione indiretta, consistente nell'indizione di un pubblico **concorso** con ampia riserva di posti in loro favore.

Pertanto, il riesercizio del potere deliberativo da parte della Regione è avvenuto in modo del tutto rispettoso della portata conformativa delle surrichiamate pronunce e della situazione giuridica dei ricorrenti. Diversamente da quanto sostenuto da questi ultimi, deve quindi concludersi che la scelta dell'Amministrazione regionale di attivare un **concorso** riservato è stata adeguatamente e razionalmente motivata e risulta coerente con il disposto delle due sentenze, di cui le controparti hanno erroneamente lamentato la violazione e/o l'elusione.

Tanto più che nella stessa sentenza del Consiglio di Stato n. 6044/2021 l'alto Consesso aveva avuto già modo di affermare che il modello di stabilizzazione del personale precario individuato dalla Regione, oltre ad essere l'unico concretamente adottabile per preservare la posizione dei ricorrenti privi di uno dei requisiti per poter aspirare alla stabilizzazione diretta, era *“coerente con l'art. 97 della Costituzione, il quale, pur affermando la regola generale dell'accesso al pubblico impiego mediante **concorso**, fa espressamente salvi i casi stabiliti dalla legge.*

Pertanto, le procedure concorsuali riservate devono essere principalmente finalizzate ad attuare il fondamentale principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione. Ed una delle ragioni fondamentali che potrebbe giustificare la facoltà di un'amministrazione pubblica di procedere alla stabilizzazione, attraverso percorsi occupazionali dedicati, è proprio quella di valorizzare professionalità che per molti anni sono state impiegate, senza soluzione di continuità e mediante rapporti di lavoro a tempo determinato, per lo svolgimento di attività richiedenti un'alta qualificazione e specializzazione tecnico-amministrativo-gestionale e per questo difficilmente sostituibili?.

14.1.2 – Infondata, come si è già accennato, risulta dunque anche la censura della presunta violazione, a opera delle determinazioni impugnate, dell'art. 20, comma 1, del d.lgs n. 75/2017, e del connesso vizio di motivazione amministrativa.

I provvedimenti assunti, infatti, forniscono chiara evidenza della ragione principale che ha indotto la Regione ad escludere la percorribilità della stabilizzazione diretta, quella della mancanza, in capo ai ricorrenti, del requisito dell'assunzione previo superamento di una procedura concorsuale.

L'art. 20, comma 1 citato, prescrive quanto segue.

“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, fino al 31 dicembre 2023, 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 posseda 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 2022, 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?

Il tenore dell'articolo è allora sufficientemente chiaro nel richiedere, affinché l'Amministrazione possa discrezionalmente attivare la procedura di stabilizzazione diretta del personale precario, la contestuale ricorrenza dei tre surrichiamati requisiti, da ritenersi cumulativi e indefettibili.

Al riguardo, il Collegio non può che aderire all'orientamento giurisprudenziale secondo cui i requisiti per l'accesso alle procedure di stabilizzazione, in quanto preordinati a concretizzare un'ipotesi tipizzata di deroga al principio generale del pubblico **concorso**, devono essere oggetto di accertamento tassativo e vanno interpretati in modo restrittivo, al fine di garantirne la compatibilità, oltre che con l'art. 97 della Carta, anche con il principio di uguaglianza (cfr. in tal senso Cons. St., III, n. 872/2020).

Ai fini di causa riveste importanza centrale la lettera b) dell'art. 20 comma 1, quanto mai lineare nel richiedere che i precari da stabilizzare dovessero essere necessariamente stati reclutati *“a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali...”*.

In proposito, è quindi d'obbligo ribadire che, ai fini dell'applicabilità della norma in questione, non è sufficiente che il lavoratore precario avesse superato una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, ma occorre tassativamente che l'aspirante alla stabilizzazione fosse risultato vincitore di una precedente procedura concorsuale vera e propria.

Senonché, come ben evidenziato dalle determinazioni impugnate, gli odierni ricorrenti sono stati a suo tempo contrattualizzati senza passare per il filtro di una procedura concorsuale, giacché sono stati reclutati con una mera chiamata nominativa.

Gli stessi, infatti, per loro ammissione (cfr. pag. 20 del ricorso), sono stati contrattualizzati con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate in relazione al

sisma del 2002, e, pertanto, non sono stati selezionati a seguito di alcuna procedura comparativa. Del resto, l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3260 del 27 dicembre 2002 (v. in particolare gli artt. 3 e 8) autorizzava l'assegnazione del personale alle strutture organizzative dei Centri funzionali anche in deroga alla vigente normativa in tema di reclutamento di personale.

E' quindi inequivocabile l'assenza in capo ai ricorrenti di uno dei tre requisiti indispensabili, giusta l'art. 20, comma 1, del d.lgs n. 75/2017, per accedere alla stabilizzazione diretta.

In proposito il Collegio non può difatti che aderire all'orientamento giurisprudenziale consolidato secondo cui:

- *“nell'ambito del pubblico impiego, la necessità del percorso selettivo si giustifica nelle mere procedure di stabilizzazione relative alla posizione di soggetti che, in precedenza, non siano stati assunti mediante prove di tipo concorsuale, mentre la procedura di cui all'art. 20, comma 1 del d.lgs. 75/2017 esclude il passaggio concorsuale”* (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, III, n.2639/2019);

- *“le pubbliche amministrazioni possono applicare l'istituto di cui all'art. 20, comma 1, assumendo con rapporto di lavoro a tempo indeterminato personale già inserito in organico a tempo determinato, a patto che quest'ultimo sia stato precedentemente reclutato a seguito di procedura concorsuale anche espletata presso altre amministrazioni pubbliche, secondo la programmazione dei fabbisogni contenuta nei piani triennali di fabbisogni di personale”* (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo n. 2364/2019).

Né ha pregio l'argomento ricorsuale poggiante sulla previsione dell'art. 3 della D.G.R. n 447/2018 specificante che, ai fini dell'applicabilità del comma 1 del citato art. 20, occorre che gli stabilizzandi, tra le altre cose, *“b. siano stati assunti a tempo determinato attingendo a una graduatoria, a tempo determinato o a tempo indeterminato, riferita a una procedura concorsuale - ordinaria, per esami e/ o titoli o anche prevista da una specifica normativa...”*.

Secondo i ricorrenti, le ordinanze sulla cui base essi sono stati assunti costituirebbero proprio la *“specifica normativa”* loro propria, derogatoria delle

normali procedure di assunzione.

Il Collegio deve però osservare che la conclusione di tale argomentazione è smentita dalla stessa lettera della deliberazione del 2018, chiara nel circoscrivere il ruolo della “*specificativa normativa*” alla conformazione della disciplina della procedura, comunque pur sempre concorsuale, che gli stabilizzandi dovevano aver già superato: sicché non potrebbe rilevare ai fini di cui si tratta una “*specificativa normativa*” soppressiva, invece, della concorsualità, carattere, quest’ultimo, contemplato come indefettibile dall’art. 20, comma 1, lett. b).

E’ perfino ovvio, d’altra parte, che la citata deliberazione regionale debba essere letta in aderenza a detta norma di legge, che definisce la concorsualità della previa procedura assunzionale quale componente ineliminabile per l’accesso alla stabilizzazione.

Quanto, poi, alla nozione di concorsualità, il Collegio non può non riportarsi al costante insegnamento giurisprudenziale secondo cui per “*procedura concorsuale*” deve intendersi “*quella che ha ad oggetto una procedura selettiva comparativa, con una effettiva comparazione del merito...*” (cfr. *ex multis* Cons. St., III, n. 2439/2019, con ulteriori richiami giurisprudenziali).

Su tali basi, non può essere revocato in dubbio che la procedura di assunzione di cui hanno beneficiato a suo tempo i ricorrenti, procedura a chiamata priva di alcuna selezione comparativa, pur nella considerazione della specificità della relativa normativa, fosse priva del crisma della concorsualità.

Ne consegue che gli atti impugnati sono pienamente coerenti con le previsioni dell’art. 20 del d.lgs n. 75/2017.

14.1.3 – Parimenti infondate risultano, come già accennato, le doglianze con cui i ricorrenti hanno lamentato il contrasto degli atti impugnati con la pregressa attività ricognitiva del personale precario del c. d. sistema Regione potenzialmente suscettibile di essere stabilizzato, attività condotta dalla Regione nel corso dell’anno 2018 (cfr. D.G.R. n 447/2018) e culminata nel

loro inserimento all'interno di un elenco di candidati potenzialmente idonei alla stabilizzazione, allegato alla delibera giuntale.

Secondo i ricorrenti, tale inclusione avrebbe determinato senz'altro il riconoscimento, in loro favore, della titolarità dei requisiti per accedere alla stabilizzazione diretta, mentre con gli atti gravati l'Amministrazione avrebbe poi smentito la propria pregressa attività, con l'effetto di compromettere - senza garanzie procedurali né la previa comunicazione di un preavviso di rigetto- la loro posizione ormai acquisita.

Questa ricostruzione non può essere condivisa.

Come ben evidenziato nelle determinazioni impugnate, l'iniziativa regionale posta in essere con la D.G.R. n. 447/2018, e volta alla ricognizione del personale del c. d. sistema Regione potenzialmente interessato alla stabilizzazione, ha costituito un adempimento a carattere semplicemente conoscitivo, interno e istruttorio, strumentale a fornire all'Amministrazione il quadro necessario per autodeterminarsi in ordine alle future scelte assunzionali.

Ciò in coerenza: i) con quanto indicato dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3/2017, che aveva appunto previsto che tutte le Pubbliche Amministrazioni redigessero un atto interno volto a definire la platea del personale potenzialmente interessato alla stabilizzazione; ii) con l'accordo della Regione con le principali Organizzazioni Sindacali (CGIL, CISL e UIL), finalizzato non già direttamente alla stabilizzazione dei precari, bensì soltanto, in prima battuta, all'attivazione di una mera procedura di rilevazione del precariato presente nel c. d. sistema Regione (ricomprensivo non solo i lavoratori di quest'ultima ma anche i dipendenti degli altri enti pubblici regionali).

La delibera del 2018, dunque, ha dato impulso unicamente all'individuazione del personale potenzialmente interessato ai processi di stabilizzazione.

E i ricorrenti, che hanno partecipato alla suddetta procedura di rilevazione, vi sono stati ammessi in esito a un'istruttoria incentrata unicamente sulla verifica

dei requisiti formali della relativa domanda di partecipazione, quali la data e l'orario ultimo per la sua trasmissione, e quindi a seguito di un riscontro limitato alla mera correttezza formale della domanda stessa (cfr. determinazione dirigenziale n. 68/2018).

Ne discende che con la conclusione di una simile procedura, dalle finalità solo conoscitive, nessuna posizione qualificata poteva essersi consolidata in favore degli interessati. La loro inclusione nell'elenco dei soggetti potenzialmente interessati alla stabilizzazione è avvenuta in via meramente provvisoria, atteso che la procedura non aveva implicato alcun accertamento in capo agli istanti del possesso dei requisiti sostanziali previsti dall'art. 20 del d.lgs n. 75/2017.

Siffatto accertamento è stato espletato invece solo successivamente, e i suoi esiti, di segno negativo, sono stati documentati proprio nelle determinazioni gravate.

Sicché con tale successiva attività di accertamento sostanziale la Regione, lungi dal revocare illegittimamente dei riconoscimenti in tesi ormai già accordati agli interessati, si è limitata a portare a concreto compimento le proprie precedenti attività preparatorie.

Il Collegio può allora osservare che il carattere puramente conoscitivo e interlocutorio della descritta procedura di rilevazione del 2018, strumentale solo a riflettere sulle modalità di soddisfazione delle necessità assunzionali, preclude in radice la configurabilità della violazione delle pretese garanzie procedurali dei ricorrenti stabilite dagli artt. 7 e 10-*bis* della legge n. 241/1990.

Senza dire, poi, che, in ogni caso, le norme sulla partecipazione del privato al procedimento amministrativo non vanno applicate meccanicamente e formalisticamente, non potendosi quindi ignorare la circostanza che nel caso specifico risulta che il contenuto dispositivo del provvedimento finale non avrebbe potuto essere diverso da quello, ricusativo della stabilizzazione diretta, in concreto adottato, stante la rilevata mancanza obiettiva, in capo ai

ricorrenti, di uno dei requisiti a ciò indispensabili (cfr. T.A.R. Campania n. 1183/2019).

14.1.4 – I ricorrenti hanno lamentato anche, e sempre infondatamente, la contraddittorietà degli atti impugnati rispetto alla scelta della medesima Amministrazione di assumere una quota del personale già incardinato a tempo determinato presso l’Agenzia regionale per la ricostruzione post sisma (ARPS), avvalendosi proprio dell’*iter* di stabilizzazione diretta.

Ora, effettivamente la Regione, con la determinazione n. 158/2021, ha provveduto all’inquadramento a tempo indeterminato nei propri ruoli di ventiquattro unità di personale già assunte a tempo determinato presso l’ARPS.

Tuttavia la Regione ha agito in tal senso facendo applicazione di una norma non riferibile ai ricorrenti.

Si tratta dell’art. 57, commi 3 e 3-*bis*, del d.l. n. 104/2020, che ha previsto la facoltà per le Regioni e per gli enti locali ricompresi nei crateri dei terremoti del 2002, del 2009, del 2012 e del 2016, di assumere a tempo indeterminato - in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale - *“il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato in servizio presso gli Uffici speciali per la ricostruzione”*, e ciò attraverso le procedure, i termini e le modalità di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 75/2017.

I ricorrenti erano estranei all’ambito soggettivo di applicazione della norma, atteso che essi risultavano incardinati all’interno della Regione ma presso il Centro funzionale e la Sala operativa del Servizio protezione civile.

Il personale preso in esame dalla norma, inoltre, era stato precedentemente selezionato a seguito di una procedura concorsuale pubblica, bandita dall’ARPS con determinazione del Direttore dell’Agenzia regionale n. 392/2016, e non già assunto per chiamata diretta e nominativa, come i ricorrenti.

A tale stregua, va escluso quindi ogni aspetto di contraddittorietà nella decisione della Regione Molise di procedere al reclutamento degli uni e degli

altri con modalità differenti.

14.2 – Con il secondo mezzo del ricorso i ricorrenti hanno contestato la formulazione degli Avvisi Pubblici impugnati, nella parte in cui essi hanno previsto la riserva fino al 50% dei posti banditi in favore dei candidati in possesso di esperienza professionale di almeno 36 mesi nelle materie afferenti le attività di protezione civile, senza operare nessun richiamo alle attività peculiari del Centro Funzionale. La genericità di questa lata formulazione, in tesi, eluderebbe la riserva, atteso che consentirebbe di fruirne anche a dipendenti assunti da altri enti regionali e sprovvisti dell'esperienza specifica dei ricorrenti.

La doglianza è priva di pregio.

L'apparente eccessiva genericità della lamentata formulazione della *lex specialis* è invero sterilizzata dall'art. 9, commi 6 e 7, dei citati Avvisi Pubblici.

Con il suddetto comma 6, la Regione, in scrupolosa attuazione dell'art. 20, comma 2, del d.lgs n. 75/2017, ha richiesto quale requisito speciale di partecipazione al **concorso** da parte dei riservatari: i) la titolarità, successivamente alla data di entrata in vigore della l.n. 124/2015, di un contratto di lavoro flessibile presso la Regione; ii) la maturazione, alla data del 31 dicembre 2022, di almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso la stessa Regione (comma 6).

All'art. 9 comma 7 gli Avvisi hanno poi previsto la mancata considerazione, ai fini della riserva, delle esperienze professionali maturate mediante: i) i contratti di lavoro a tempo determinato aventi ad oggetto il conferimento di incarichi dirigenziali; ii) il servizio prestato negli uffici di diretta collaborazione di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 165/2001 o degli organi politici delle regioni, secondo i rispettivi ordinamenti, nonché quello prestato in virtù di contratti di cui agli articoli 90 e 110 del d.lgs n. 267/2000; iii) il servizio prestato come personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, nonché le Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; iv) il servizio

prestato con contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni.

L'applicazione delle clausole testé illustrate ha avuto l'effetto di restringere in modo considerevole l'operatività della riserva al solo personale regionale in possesso dei predetti requisiti, ossia un numero di persone che la Regione ha affermato in giudizio, senza alcuna adeguata confutazione da parte dei ricorrenti, essere di gran lunga inferiore al novero dei soggetti potenzialmente interessati.

Tenuto conto di tanto, la formulazione volta a valorizzare, ai fini della riserva, non già qualsivoglia esperienza comunque collegabile alla protezione civile, ma solo quella temporalmente qualificata (di 3 anni), e contenutisticamente circoscritta alle materie afferenti la protezione civile vera e propria, è risultata tutt'altro che generica, e, in realtà, pienamente coerente rispetto al tipo di professionalità da stabilizzare.

I ricorrenti, in contrario, si sono limitati, da un lato, alla mera enunciazione delle competenze del Centro funzionale, che però, al di là di alcune peculiarità procedurali, sono pur sempre riconducibili all'ambito delle funzioni in tema di protezione civile; dall'altro lato, a lamentare un'eccessiva ampiezza dei possibili fruitori della riserva, individuando esemplificativamente delle categorie di lavoratori che però non potrebbero comunque fruirne (cfr. dipendenti di enti sub-regionali per difetto degli altri requisiti richiamati dall'art. 9 dell'Avviso Pubblico).

I ricorrenti non hanno corredato le loro affermazioni di adeguati riscontri neppure sull'indicativo numero degli altri potenziali fruitori della riserva, e pertanto le loro deduzioni a suffragio dell'illegittimità della formulazione degli Avvisi Pubblici risultano, se non addirittura tautologiche, comunque inammissibilmente generiche.

D'altra parte, una maggiore restrizione del perimetro dei possibili fruitori della riserva, realizzata circoscrivendo l'esperienza considerabile a quella svolta presso il Centro funzionale, sarebbe risultata eccessiva e non

ragionevole, nella misura in cui avrebbe alterato il necessario equilibrio fra considerazione della professionalità dei singoli precari, da una parte, e interesse pubblico *ex art. 97 Cost.* a non restringere in modo eccessivo le professionalità più adeguate a soddisfare le esigenze assunzionali dell'Amministrazione, dall'altra.

Difatti, dato il carattere obiettivamente omologo e fungibile delle competenze in materia di protezione civile rispetto a quelle del relativo Centro funzionale, un'ipotetica esclusione dal novero dei riservatari dei precari in possesso, oltre agli altri requisiti degli Avvisi Pubblici, anche di una specifica esperienza di protezione civile presso strutture diverse dal suddetto Centro avrebbe portato alla pretermissione di percorsi professionali sicuramente coerenti con le funzioni da svolgere, oltre che all'eccessiva restrizione del bacino dei riservatari (cfr. Cons. St., V, n. 6044/2021).

L'esperienza specifica dei ricorrenti è stata poi comunque valorizzata anche ai sensi dell'art. 12, comma 3, degli Avvisi Pubblici, quale specifico elemento di valutazione, consentendo comunque loro di conseguire un vantaggio competitivo rispetto agli altri partecipanti.

In definitiva, il Collegio ritiene pertanto che la Regione abbia correttamente esercitato il proprio potere discrezionale di conformare l'ambito della riserva concorsuale, introducendo una disciplina immune da censure, in quanto non arbitraria e coerente con l'obiettivo di una equilibrata selezione.

14.3 – Con il terzo motivo del ricorso è stata lamentata, infine, l'asserita mancanza negli Avvisi Pubblici gravati delle disposizioni relative alle modalità di svolgimento delle prove per i soggetti con DSA.

La doglianza, come si è già anticipato al par. 13, è inammissibile per difetto di interesse all'impugnativa da parte dei ricorrenti.

Infatti nessuno dei medesimi ha neppure allegato di versare in una condizione di disabilità e di poter subire, quindi, un qualsivoglia danno da una eventuale mancata predisposizione di strumenti di tutela degli ipotetici candidati affetti da disturbi specifici di apprendimento.

Di conseguenza, rispetto a tale profilo degli Avvisi Pubblici i ricorrenti non vantano una posizione differenziata e qualificata, onde le loro doglianze si traducono in motivi d'impugnazione inammissibili. Il processo amministrativo non ha difatti il carattere della giurisdizione obiettiva, preordinata cioè al perseguimento della legalità dell'azione amministrativa in sé considerata, ma integra una giurisdizione soggettiva, ossia uno strumento di realizzazione di un interesse legittimo del singolo ricorrente leso dall'azione amministrativa.

15 – In definitiva il ricorso originario, che da quanto fin qui illustrato risulta infondato, deve perciò essere respinto.

16 - Alla reiezione di tale ricorso consegue quella del secondo e del terzo atto di motivi aggiunti, con i quali i ricorrenti si sono limitati a trasporre le censure originariamente introdotte (e qui già vagliate), estendendole anche a carico degli atti costituenti lo sviluppo della medesima procedura concorsuale gravata (gli atti recanti gli elenchi degli ammessi e dei non ammessi, gli atti prodromici all'organizzazione delle prove concorsuali), e comunque degli atti successivi e in senso lato collegati (il nuovo Piano dei fabbisogni, l'accordo fra Regione e Università del Molise per l'utilizzazione da parte della prima della graduatoria di un **concorso** svolto dalla seconda).

17 – Merita invece accoglimento il primo atto di motivi aggiunti, con riferimento al profilo con cui (parte finale del II motivo, pag. 31) i ricorrenti hanno lamentato l'illegittimità, per motivi propri, della determinazione dirigenziale della Regione n. 28 del 4 marzo 2022.

Tale provvedimento, si deduce, avrebbe ulteriormente compromesso la posizione dei ricorrenti, stabilendo che nel computo del 50% dei posti oggetto di riserva dovessero computarsi, oltre alla riserva accordata a soggetti precari come i ricorrenti, anche tutte le altre ipotesi di riserva previste dall'ordinamento.

Fra tali riserve, l'art. 9, comma 1 dei bandi menziona quella prevista dagli articoli n. 678 e 1014 del d. lgs n. 66/2010 (c. d. Codice dell'Ordinamento

Militare), che sanciscono l'obbligo, per le Pubbliche Amministrazioni che bandiscono concorsi, di prevedere una riserva di posti pari al 30% per i militari congedati. Per effetto della citata determinazione, tale percentuale inciderebbe sulla quota del 50% prevista per gli stabilizzandi, con conseguente notevole riduzione della sua effettiva portata.

Ad avviso del Collegio, la decisione della Regione di far gravare altre riserve su quella strumentale alle stabilizzazioni non è coerente con l'interpretazione logica e funzionale dell'art. 20, comma 2, del d.lgs n. 75/2017.

Tale norma, infatti, nell'attribuire all'Amministrazione la possibilità di fare ricorso alla stabilizzazione indiretta, e stabilendo all'uopo una quota di posti riservati agli stabilizzandi (fino al 50%), presuppone indefettibilmente che la quota a ciò in concreto destinata sia effettiva, ossia insuscettibile di venire incisa *in minus*, o al limite perfino di fatto soppressa, per l'effetto del concorrere sugli stessi posti di analoghi meccanismi di riserva.

Ove così non fosse, rischierebbe di finire frustrato lo scopo d'interesse pubblico sotteso allo svolgimento delle procedure concorsuali riservate - come quelle in discorso -, che consiste nel valorizzare professionalità che per molti anni sono state già impiegate, senza soluzione di continuità, mediante rapporti di lavoro a tempo determinato, nello svolgimento di attività richiedenti una qualificazione e specializzazione tecnico-amministrativo-gestionale, professionalità che per questo potrebbero essere difficilmente sostituibili (cfr. in tal senso Cons. St., n. 6044/2021).

Ove si facessero gravare sulla riserva dedicata agli stabilizzandi anche altre ipotesi di riserva previste dall'ordinamento, l'efficace perseguimento della predetta finalità verrebbe a dipendere da un fattore estrinseco e casuale, cioè dal numero dei riservatari "esterni" prendenti parte alla medesima selezione: e questo con buona pace del citato art. 20, comma 2.

Nello stesso senso soccorre anche l'argomento ermeneutico secondo cui, pur essendo stata la riserva in discorso introdotta in epoca successiva rispetto alle altre riserve legali, l'art. 20 comma 2 non richiama la normativa relativa a

queste ultime, né reca indicazioni sul cumulo con esse. E ciò può spiegarsi, appunto, con la *voluntas legis* di considerare la riserva per gli stabilizzandi come piena, effettiva, e perciò non intaccabile da altre fattispecie di riserva, così da poter garantire la *ratio legis* sottesa alla procedura concorsuale riservata.

La Regione si è limitata, in giudizio, a giustificare l'interpretazione da essa seguita richiamandosi a una non meglio precisata "*prassi amministrativa*", la quale non potrebbe però certo valere a superare gli elementi già esposti in senso contrario.

Né l'opzione del cumulo delle riserve potrebbe trovare giustificazione nell'esigenza di non erodere la quota del 50% riservata all'accesso tramite pubblico **concorso**, onde preservare la garanzia di adeguata provvista dall'esterno.

Appare decisiva, in questo senso, la considerazione che i potenziali titolari di riserve previste dall'ordinamento (come i militari in congedo) coincidono con soggetti, a differenza degli stabilizzandi, tutti "esterni" rispetto alla Regione. Conseguentemente, anche nel caso in cui la loro quota di riserva gravi sulla quota destinata all'accesso concorsuale, non verrebbe comunque ad essere pregiudicato il principio della copertura dei posti messi a **concorso** con adeguata provvista esterna: l'aliquota destinata al personale interno (gli stabilizzandi), infatti, resterebbe comunque nei limiti del 50%, e quindi nei limiti stabiliti dalla legge e più volte ribaditi dalla Corte Costituzionale in materia.

D'altra parte, il possibile effetto pervasivo del cumulo delle riserve conseguenza dell'atto gravato è stato dai ricorrenti ben lumeggiato, allorché essi hanno fatto riferimento al caso dell'Avviso Pubblico con riserva di posti *ex art. 20, comma 2, d.lgs n. 75/2017* per l'assunzione di n. 2 unità di personale in categoria D per le attività del Centro funzionale: in tal caso gli stabilizzandi non potrebbero nei fatti aspirare a nessuna riserva, atteso che la quota riservata di una risorsa verrebbe interamente assorbita dalla riserva del 30%, prevista per i militari in congedo.

Con ciò, l'operato dell'Amministrazione potrebbe allora di fatto pervenire a smentire le sue decisioni in merito alla stabilizzazione indiretta, determinando una compromissione eccessiva e irragionevole della posizione giuridica e delle prospettive degli stabilizzandi, così come dell'interesse pubblico a non disperdere un patrimonio di risorse qualificate di cui la stessa Amministrazione si è valsa per anni per l'adempimento di funzioni delicate e specializzate.

18 – In definitiva, il primo atto di motivi aggiunti va quindi accolto, in quanto è fondato nei termini e limiti in precedenza illustrati (parte finale del II motivo, pag. 31).

Per l'effetto, la determinazione dirigenziale della Regione n. 28 del 4 marzo 2022 va dunque annullata.

19 – Conclusivamente, va dichiarato inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* delle sigg.re Giuseppina Cennamo e Giuditta Lembo.

Il ricorso originario, nonché il secondo e terzo atto di motivi aggiunti, devono essere respinti in quanto infondati.

Il primo atto di motivi aggiunti, invece, va accolto nei sensi e nei limiti in precedenza illustrati, e di conseguenza la determinazione dirigenziale della Regione n. 28 del 4 marzo 2022 va annullata.

La soccombenza reciproca giustifica la compensazione delle spese di lite fra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, integrato da tre atti di motivi aggiunti, così dispone:

- dichiara inammissibile l'intervento spiegato *ad adiuvandum*;
- respinge il ricorso originario nonché il secondo e il terzo atto di motivi aggiunti;
- accoglie il primo atto di motivi aggiunti, nei limiti e nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto annulla per quanto di ragione la determinazione

dirigenziale della Regione Molise n.28 del 4 marzo 2022;

- compensa integralmente le spese di lite fra tutte le parti in causa.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2023

con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

Francesco Avino, Referendario

L'ESTENSORE
Massimiliano Scalise

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO