

Pubblicato il 09/04/2024

N. 06836/2024 REG.PROV.COLL.
N. 03359/2020 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 il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3359 del 2020, proposto da (omissis)
,
rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Americo, con
domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia e domicilio
eletto *ex art. 25 c.p.a.* presso il suo studio in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Crea - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex*
lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

(omissis) difesi

dall'avvocato Domenico Naso, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia;

(omissis), non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento di esclusione e di depennamento dagli elenchi del personale stabilizzando pubblicati a seguito della procedura di stabilizzazione avviata dal Crea *ex art. 20 co. 2 d.lgs n. 75/2017*;
- del decreto del direttore generale f.f. n. 98 del 5.3.2020 con il quale si dispone la esclusione dalla procedura di stabilizzazione del ricorrente in quanto titolare di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con una pubblica amministrazione;
- del bando di **concorso** n. 1/2018 avente per oggetto “procedura concorsuale riservata, per titoli e colloquio, per la stabilizzazione del personale non dirigenziale ai sensi dell’art. 20 co. 2 del d.lgs n. 75/2017 (stabilizzazione C.2)”, nella parte in cui, all'art. 2 prevede che «ai fini della stabilizzazione oggetto della presente procedura è richiesto che i candidati non debbano essere titolari di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso una Pubblica Amministrazione, sia alla data di scadenza della presentazione delle domande che alla data dell’eventuale assunzione»;
- nonché dei decreti assunti dal Crea e dei relativi allegati ed elenchi con i quali è stato disposto il depennamento del nominativo del ricorrente dal personale da stabilizzare;
- dei decreti e dei relativi allegati con i quali è stato disposto il depennamento del ricorrente dalla graduatoria generale di merito del **concorso**;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali anteriori e successivi compresi i provvedimenti di esclusione dal **concorso** che escludono il ricorrente in quanto già dipendente a tempo indeterminato in una pubblica amministrazione;

nonché per la declaratoria

del diritto del ricorrente ad essere reinserito negli elenchi del personale da stabilizzare nonché nella graduatoria di merito del **concorso** nella posizione acquisita prima del suo depennamento per effetto del superamento delle prove selettive oggetto del **concorso**.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Crea e di (omissis)

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2024 il dott. Pierluigi Tonnara e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso spedito per la notifica il 5.5.2020 (dep. il 12.5.2020) Stefano Cianchetta ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, con cui il Crea lo ha escluso dalla procedura di stabilizzazione *ex art. 20*, comma 2, del d.lgs. 75/2017 (per il profilo di ricercatore) dopo averne accertato l' idoneità, ritenendo che sussistesse la causa di esclusione di cui all'art. 2 del relativo bando, in quanto il ricorrente, alla data della sua possibile assunzione, risultava già titolare di un contratto a tempo indeterminato (con profilo di operatore tecnico) stipulato all'esito di una procedura di stabilizzazione indetta dallo stesso Crea ai sensi dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. 75/2017.

1.1. La parte ricorrente ha quindi articolato i seguenti motivi:

(i) *“Violazione, erronea e falsa applicazione dell'art. 20 d.lgs n. 75/2017 e delle circolari esplicative n. 3/2017 e 1/2018. Ingiustizia manifesta”*;

e *“Violazione, erronea e falsa applicazione del dPR 487/1994; dPR 445/2000; decreto legislativo 165/2001 ‘norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche’ e successive modifiche e integrazioni; della Carta Europea dei ricercatori e del codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori; art. 20 del d.lgs 25 maggio 2017 n. 75; Circolari n. 3 del 23 novembre 2017 E n. 1 del 9 gennaio 2018; degli artt. 3, 35, 51 e 97 della Costituzione nonché violazione dei principi in materia di accesso al lavoro pubblico ed al pubblico **concorso**. Eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifesta, difetto di motivazione”* in termini di:

(ii) *“[...] profili di incostituzionalità”*;

(iii) *“Violazione della normativa comunitaria”*.

2. Il Crea e i controinteressati indicati in epigrafe si sono costituiti in resistenza con atti di stile (è appena il caso di precisare che soltanto (omissis) è stato evocato in giudizio dal ricorrente).

3. All'udienza pubblica del 27.2.2024, in vista della quale il Crea ha presentato una propria memoria e ha depositato documenti, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è infondato per le ragioni che seguono.

5. Giova premettere che il Crea ha indetto parallelamente due distinte procedure di stabilizzazione:

- la prima ai sensi del comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. 75/2017, in forza del quale “[l]e amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”;

- la seconda in virtù di quanto previsto al comma 2 dello stesso articolo, a mente del quale “[n]ello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il **concorso**; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il **concorso**”;

- l'avvio di entrambe è stato reso noto con apposite pubblicazioni sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, IV serie speciale, n. 48 del 19

giugno 2018.

5.1. L'odierno ricorrente ha partecipato ad ambedue le procedure. Nella prima è risultato idoneo e il 14.12.2018 è stato assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per la qualifica di operatore tecnico VIII. Nella seconda si è qualificato al settimo posto per un profilo professionale migliore (quello di ricercatore III; vd. doc. 13 del ricorso, recante "Allegato n. 1 DG n. 1303 del 30/12/2019"), ma ne è stato escluso con successivo provvedimento del 5.3.2020, in quanto il Crea ha ritenuto sussistente (anche sulla scorta di quanto chiarito dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 3.2.2020, n. 872) la causa ostativa di cui all'art. 2 del bando, secondo cui "[a]l fine della stabilizzazione oggetto della presente procedura è richiesto che i candidati non debbano essere titolari di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso una pubblica amministrazione sia alla data di scadenza della presentazione delle domande che alla data dell'eventuale assunzione. A tal fine, il candidato deve comunicare tempestivamente qualsiasi variazione intervenuta in tal senso".

6. Con il primo motivo la parte ricorrente lamenta, in sintesi, che né il d.lgs. 75/2017 né le relative circolari esplicative hanno previsto un'ipotesi di esclusione dal **concorso** per gli aspiranti già titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato in possesso dei requisiti per partecipare alla procedura, con conseguente illegittimità della predetta clausola del bando.

6.1. La doglianza è priva di pregio.

6.2. Come chiarito dal giudice d'appello in un caso analogo a quello per cui è causa (Cons. Stato, sez. III, 3.2.2020, n. 872, alla cui motivazione si rinvia giacché condivisa dal Collegio), la clausola ostativa prevista dall'art. 2 del disciplinare è coerente con la *ratio* ricavabile dalla lettura combinata dei primi due commi dell'art. 20 del d.lgs. 50/2017, ossia quella di prevedere un'eccezionale "meccanismo di passaggio da una condizione di lavoro temporaneo (pregressa o ancora in essere) ad una condizione di lavoro a tempo indeterminato, sicché, cessata la prima posizione (come nel caso di specie, in cui il lavoratore abbia conseguito un contratto a tempo

indeterminato e abbia abbandonato il precedente contratto a tempo determinato), non vi è più margine per poter accedere alla procedura riservata”.

6.3. Né è condivisibile l'assunto dell'odierno ricorrente, ad avviso del quale la disciplina sarebbe irragionevole perché, qualora egli si fosse dimesso dalla posizione *medio tempore* assunta, sarebbe venuto meno ogni ostacolo alla stabilizzazione. In realtà, a parte il fatto che si tratta di scenario ipotetico e il cui esame non è sorretto da un adeguato interesse, comunque il ricorrente non avrebbe potuto invocare il diritto all'assunzione, in quanto la clausola del bando intende attribuire carattere ostativo all'assunzione a tempo indeterminato in un qualsiasi momento tale condizione si verifichi (dalla data di presentazione della domanda a quella della possibile assunzione il requisito della “situazione di precarietà” deve essere posseduto senza soluzione di continuità).

6.4. D'altronde, non va dimenticato che le procedure di stabilizzazione finiscono per tracciare un percorso preferenziale di accesso al pubblico impiego a tempo indeterminato, che è precluso alla generalità dei consociati. L'eccezionalità di tali procedure depone allora nel senso che, superata la situazione di precarietà (quindi soddisfatto l'interesse pubblico-generale e quello privato che consentono eccezionalmente di derogare alle procedure ordinarie), il sistema straordinario di reclutamento non può essere piegato al raggiungimento di ulteriori finalità, qual è quella perseguita dall'odierno ricorrente di miglioramento della propria posizione lavorativa; miglioramento che può essere raggiunto con gli ordinari mezzi a disposizione di ogni lavoratore e non avvalendosi di una “corsia preferenziale” prevista per ragioni eccezionali.

6.5. Ciò consente altresì di evidenziare che nessun affidamento può essere invocato dal ricorrente per il fatto che il Crea ha consentito la partecipazione a entrambe le procedure di stabilizzazione. La circostanza prova troppo, in quanto essa ha consentito di accrescere le *chance* di conseguimento del bene

della vita sperato (il superamento del precariato alle dipendenze dell'ente resistente), a fronte della possibilità che i candidati potessero risultare inidonei o non vincitori nell'ambito di una o di ambedue le procedure. Tale *favor participationis* non può però significare, per le ragioni già esplicitate e approfondite nel precedente del Consiglio di Stato, che le procedure potessero essere utilizzate per una esigenza diversa e ulteriore, ossia quella di acquisire il migliore inquadramento possibile.

7. Con il secondo motivo la parte ricorrente prospetta l'illegittimità costituzionale del provvedimento di esclusione. In particolare, la doglianza, pur evocando una pluralità di parametri, ruota attorno a un unico nucleo argomentativo: la clausola del bando attuerebbe una irragionevole discriminazione tra i dipendenti a tempo indeterminato del settore pubblico, esclusi dalla procedura di stabilizzazione, e quelli del settore privato, per i quali invece non è prevista un'analoga ipotesi di esclusione. L'assunto sarebbe corroborato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 6.12.2017, da cui si ricaverebbe per l'appunto il principio che è costituzionalmente illegittimo consentire ai titolari di contratto a tempo indeterminato presso un datore di lavoro privato di partecipare alla procedura di stabilizzazione e di escludere analoga legittimazione in capo ai titolari di contratto a tempo indeterminato presso un datore di lavoro pubblico o ad esso equiparato.

7.1. Il motivo non ha fondamento.

7.2. Occorre anzitutto osservare che il richiamo operato dalla parte ricorrente al precedente della Corte Costituzionale non è pertinente.

Nella sentenza n. 251 del 2017 la Corte si è occupata di una questione del tutto diversa, ossia della legittimità dell'esclusione dai concorsi pubblici per il reclutamento dei docenti di coloro che fossero stati già assunti con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali. Si trattava non già di procedure di stabilizzazione, bensì del sistema ordinario di assunzione; da qui il giudizio della Corte, secondo cui l'esclusione era da ritenersi "eccentrica" rispetto "all'obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori

professionalità". In senso contrario a quanto argomentato dalla parte ricorrente, la Corte ha quindi insistito proprio sull'assenza nelle procedure scrutinate di una finalità di stabilizzazione, enfatizzando l'irragionevolezza della esclusione giacché riferita al sistema di reclutamento "a regime".

È poi vero che la Corte ha esteso *ex officio* la declaratoria di incostituzionalità al comma 3 dell'art. 17 del d.lgs. 59/2017 nella parte in cui, nel dichiarato intento di "superare il precariato", escludeva dal **concorso** i "titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato da docente presso le scuole statali". Tuttavia, da una disamina complessiva della motivazione emerge che la finalità di superamento del precariato è stata giudicata dalla Corte più come un fine dichiarato che uno scopo effettivamente riscontrabile nella procedura prevista dalla legge, da ritenere comunque estranea al perimetro delle procedure straordinarie di stabilizzazione.

7.3. In ogni caso, l'irragionevole discriminazione prospettata dalla parte ricorrente non sussiste.

Invero, la c.d. privatizzazione del pubblico impiego non ha comportato una piena equiparazione tra il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e quello nel settore privato. Sussistono, come noto, significative divergenze, essenzialmente giustificate sulla base del diverso meccanismo di accesso e della particolare conformazione dell'organizzazione e delle finalità perseguite dalla pubblica amministrazione (artt. 97-98 Cost.), ad esempio in materia di mobilità del personale, modifica delle mansioni e soprattutto di licenziamento (tanto in punto di disciplina sostanziale quanto per le tutele invocabili).

Non è dunque irragionevole che il bando attribuisca rilievo ostativo soltanto al contratto a tempo indeterminato che sia stato *medio tempore* stipulato con una pubblica amministrazione, e non anche a quello concluso con un datore di lavoro privato.

Del resto, la finalità della procedura è quella non già di superare il precariato in generale, in qualsiasi contesto si sia verificato, bensì rispetto a rapporti

instaurati con la pubblica amministrazione (o soggetti a essa equiparati), come dimostrato inequivocabilmente dai requisiti richiesti per la partecipazione alla procedura (art. 20, comma 2, d.lgs. 75/2017: “*a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il **concorso**; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il **concorso**”). Obiettivo che può dunque dirsi raggiunto soltanto mediante l'assunzione a tempo indeterminato alle dipendenze del datore di lavoro pubblico.*

8. Parimenti infondato è il terzo motivo di ricorso con cui la parte ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento di esclusione per contrasto con la normativa unionale. La censura, nel richiamare genericamente alcune previsioni del diritto sovranazionale, prospetta la stessa questione già affrontata nel precedente paragrafo, ossia quella della riferita illegittimità per disparità di trattamento rispetto a chi avesse concluso un contratto di lavoro a tempo indeterminato con un datore di lavoro privato. Sul punto, è quindi sufficiente richiamare quanto già esposto.

9. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

I profili di novità sottesi alle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Anna Maria Verlengia, Presidente FF

Annalisa Tricarico, Referendario

Pierluigi Tonnara, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Pierluigi Tonnara

IL PRESIDENTE
Anna Maria Verlengia

IL SEGRETARIO