

Publicato il 29/03/2018

N. 03511/2018 REG.PROV.COLL.

N. 02619/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2619 del 2017, proposto da:

Anna Acciarino, Annalisa Addonizio, Marianna Adduci, Maria Clara Agnani, Silvia Agresti, Roberta Albanesi, Eleonora Albano, Maria Aloisi, Daniela Altobelli, Alessandro Amati, Fabio Anella, Silvia Lea Anticoli Borsa, Denise Antonetti, Giorgio Antonetti, Stefania Mara Antonica, Daniele Aragona, Umberto Arena, Adriano Ascarelli, Marisa Assacute, Fortuna Azzurro, Vanda Baluganti, Matthias Ban, Ulivi Luca Battistini, Alessandro Bellasai, Silvia Berardi, Antonio Bianchi, Paola Boccatonda, Alessia Boccia, Corrado Bonan, Eligia Bono, Francesca Bononi, Angela Brusca, Valentina Brusca, Antonio Budak, Vincenzo Capasso, Raffaella Capodilupo, Luisa Caponecchia, Simona Cardarelli, Gloria Carluccio, Maria Teresa Carpentiero, Vincenzo Casaccio, Marco Casaldi, Cristina Casillo, Immacolata Cassetino, Valentina Cavallini, Alessia Ceccano, Carolina Ceccarelli, Vincenzo Ceci, Agostino Checchinato, Cecilia Cianfrocca, Alfredo Ciotti, Ernesta Cipolla, Anna Maria Cipriani, Marcello Ciuffreda, Cinzia Colaci, Francesca Colapietro, Maria Colonna, Roberta Colopardi, Francesca Corbi, Antonino Ferdinando Costantino, Patrizia Cotesta, Alessandro Cozzolino, Ersilia Cozzolino, Vilma Crescimanno, Rosa Cretella, Federica Cucchiarelli, Valerio D'Alfonso, Francesca D'Alise, Andrea D'Alonzo, Martina D'Ascanio, Ombretta D'Onofrio, Maria Loretta D'Angelis, Alessandra De Angelis, Daniele De Angelis, Antonella De Bonis, Giovanna De Filippis, Elisa De Giuli, Matteo De Stefano, Katia Del Gigante, Roberto Delisio, Gilda Dell'Unto, Maria Alessandra Della Fornace, Anna Dell'Aversana, Ferdinando Dello Vicario, Fabrizio Di Carlantonio, Chiara Di Crescenzo, Sergio Di Mauro, Luca Di Nardo, Maria Vincenza Di Rienzo, Valentina Di Rienzo, Laura Di Sauro, Doretta Dragone, Letizia Durante, Rosa Eragona, Danila Esposito, Carla Fabbri, Giovanna Falabella, Barbara Fallovo, Gloria Pasqua Fanelli, Silvia Ileana Sara Fattoruso, Sara Feola, Roberto Fiorenza, Cristina Fiori, Stefania Fontana, Matteo Forcina, Lorenzo Forte, Sabrina Forte, Piero Francioni, Ulrike Franz; Erika Frisani, Andrea Gabrielli, Sara Galeazzi, Nicoletta Galuppi, Manuela Galvani, Lucilla Gargano, Giovanni Gattola, Eleonora Genziani, Emanuela Gianolla, Michela Gilberti, Anna Rita Giorgi, Lorenzo Giovangrossi, Tommasina Giuliani, Giorgio Grandi, Luca Graziano, Antonello

Guddelmoni, Adriana Guida, Henrietta Halkova, Sabrina Iacovacci, Stefania Iacovelli, Filippo Iadicicco, Rosa Angela Improda, Ida Indolfi, Monica Iorio, Nicole Iorio, Federica Istone, Simonetta Lauretti, Mario Lecce, Quirino Liberati, Damiano Lisciani, Maria Luisa Livani, Vittorio Emanuele Loffré, Flavia Luccardi, Chiara Luciano, Rita Macera, Valeria Macrì, Marta Magnanini, Roberto Magnanini, Valentina Magnarelli, Alberto Maione, Katarzyna Majchrzycka, Nunzio Maria Manciangli, Mario Manno, Serena Marandola, Isabella Marcante, Nicola Marchitto, Maria Grazia Marciano, Immacolata Marcucci, Alessia Marra, Riccardo Marrone, Silvia Gretel Martinelli, Lorenzo Martini, Daniela Martufi, Raffaella Marzano, Nadia Maschietto, Lorena Masi, Roberto Masiero, Nadia Massa, Simone Massarella, Massimo Mastroddi, Antonella Matrullo, Antonella Mattei, Maria Clara Mattei, Arnaldo Giambattista Mauro, Adamo Mazzante, Valentina Melfi, Federica Memé, Valentina Minerva, Francesca Modafferi, Marzia Moretti, Ramona Moretto, Maria Cristina Mosca, Daniele Mucci, Fabio Nania, Mihaela Neaga, Angelo Nocca, Jessica Noce, Marcello Paladino, Gianluca Palombaro, Francesca Palombo, Annalisa Paniccia, Serena Paoletta, Ruxandra Viorela Parva, Silvia Pastore, Anna Lisa Patrei, Maria Francesca Patti, Rossella Pelagalli, Giuseppe Pelle, Maria Elisa Peloso, Marco Perinelli, Sara Petrelli, Francesca Petruccelli, Anna Pietrosanti, Francesca Pietrosanti, Daniela Pilorozzi, Emilio Pimpinella, Genoveffa Piragine, Ylenia Piterà, Andrea Polidoro, Alessandro Porretta, Veronica Primitivo, Iliaria Proietti, Maria Antonietta Putzu, Maria Elena Quacquerelli, Ylenia Ragazzi, Angela Rago, Stella Rapone, Fabrizio Rasile, Cristina Raso, Nelia Ravazzolo, Maria Rega, Michele Rennella, Emanuela Ricci, Massimo Rispoli, Alessia Rocci, Giacomo Romagna, Antonietta Romano, Stefania Romano, Barbara Rosati, Luigi Rossi, Fiorenza Ruggeri, Simona Ruggeri, Maria Luisa Russo, Roberta Russo, Alberto Ruzza, Roberta Sacchetto, Vanessa Saccoccio, Silvia Salvati, Barbara Sardella, Rocco Schettino, Rosalia Scognamiglio, Daniel Sermoneta, Valentina Serra, Chiara Sforza, Cristina Sibilio, Giuseppe Silvia, Valeria Silvia, Lucrezia Maria Chiara Sorgonà, Davide Spanu, Simona Spataro, Gianpaolo Spinelli, Susanna Startari, Spiridiona Stefani, Guliana Stivali, Giuseppe Straface, Fiorella Sturchio, Roberta Subiaco, Federica Taddei, Stefania Tamburro, Maria Mirela Tepeneu, Enina Thanasi, Raffaella Tomao, Maria Teresa Tombolillo, Alessandra Tomei, Daniela Tornese, Torriani Iliaria Tornese, Sara Tramet, Maria Trani, Iolanda Traversa, Letizia Trifiletti, Alessandra Trocchi, Rosalba Turchi, Eva Vaverka, Pietro Venditti, Emilia Ventura, Maria Ascenza Verdone, Valeria Vergari, Deborah Viccaro, Gaetana Vinciguerra, Elena Viola, Gianluca Viscido, Francesca Vollero, Anna Antonella Giuseppina Vozzella, Daniela Zimbardi, Maria Assunta Zizzo, Mariagioconda Zotti, Maddalena Zottola, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Iole Urso, Fernando Gallone, con domicilio eletto presso lo studio della prima di essi in Roma, viale Giulio Cesare 51/A;

contro

Regione Lazio, in Persona del Presidente P.T., rappresentata difesa dall'Avv. Elena Prezioso, con domicilio eletto presso gli Uffici della Avvocatura Regionale in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27;

Azienda Usl Latina, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Casati, Massimo Valleriani e Michele Damiani, con domicilio eletto presso lo studio del primo di essi in Roma, via Antonio Mordini n. 14;

Commissario ad Acta Sanita' per la Regione Lazio, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Fondazione Ptv - Policlinico Tor Vergata non costituito in giudizio;

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA ADOZIONE DELLE OPPORTUNE MISURE CAUTELARI

- del Decreto del Commissario ad Acta **DCA**_U00403 del 23 dicembre 2016, avente ad oggetto: "Approvazione del budget assunzionale per l'anno 2016 e per l'anno 2017 per le Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale-autorizzazione all'indizione delle procedure selettive di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 marzo 2015 e al Decreto del Commissario ad acta n. U00539 del 12 novembre 2015, modificato dal Decreto n. U00154 del 12 maggio 2016 e all'indizione di concorsi pubblici straordinari per titoli ed esami, con la previsione di riserva di posti ai sensi dell'art. 1 comma 543 della legge n. 208 del 28 dicembre 2015 e del Decreto del Commissario ad acta n. U00238 del 18 luglio 2016", laddove non riconosce la riserva dei posti nei concorsi pubblici straordinari di cui all'art.1 co. 543 Legge n.208 del 28/12/2015 in favore di tutti i sopraelencati ricorrenti;
- della Deliberazione del Commissario Straordinario dell'Asl di Latina n.6 del 05/01/2017 (DOC. 3) avente ad oggetto "Indizione procedure di selezione ex D.C.A. n. U00539 del 12.11.2015 come modificato con D.C.A. n. U00154 del 12.05.2016", nonché dell'allegato bando di procedura selettiva per la stabilizzazione di n. 23 Dirigenti Medici (DOC. 4), dell'allegato bando relativo alla procedura selettiva per la stabilizzazione di n.67 C.P.S. Infermieri e n.1 Programmatore (DOC. 5);
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale ai provvedimenti impugnati, ivi espressamente compresi anche eventuali altri atti e/o documenti non cognitivi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Azienda UsI Latina e di Commissario Ad Acta Sanita' per la Regione Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2017 il dott. Massimo Santini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Viene impugnato il decreto, in epigrafe indicato, con il quale si autorizza l'indizione delle procedure selettive di stabilizzazione del personale che, nel periodo indicato, è stato impiegato con carattere di precarietà presso le strutture sanitarie della Regione Lazio.

Il decreto viene in particolare gravato in quanto non prevedrebbe la stabilizzazione altresì del personale – tra cui i soggetti che in questa sede ricorrono – che nel frattempo ha operato con contratti a tempo determinato presso l'ASL di Latina.

Le ragioni di siffatta esclusione risiederebbero nel fatto che tale personale, a suo tempo, sarebbe stato assunto senza alcuna previa procedura pubblica di carattere concorsuale o comunque selettivo.

Questi i motivi di ricorso:

a) difetto di motivazione;

b) contraddittorietà dell'azione amministrativa nella parte in cui la determinazione non avrebbe tenuto conto del fatto che, con un precedente parere dell'ufficio legale della ASL di Latina, sarebbe stato a suo tempo dato avviso favorevole alla stabilizzazione, altresì, del personale precario di Latina;

c) eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento nella parte in cui la suddetta stabilizzazione non sarebbe prevista neppure per quella quota degli odierni ricorrenti che, a loro tempo, sarebbero stati assunti sì a tempo determinato ma pur sempre in forza di una procedura pubblica di carattere selettivo;

d) violazione dell'art. 1, comma 543, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui sarebbe consentita la stabilizzazione del personale sanitario sulla sola base del periodo minimo di servizio prestato presso strutture sanitarie regionali (tre anni nell'ultimo quinquennio);

e) violazione del DPCM 16 marzo 2015 nella parte in cui anch'esso prevedrebbe la possibilità di stabilizzare il personale sanitario unicamente in virtù del periodo di servizio minimo prestato (senza dunque richiedere, nella prospettiva di parte ricorrente, che la relativa assunzione a tempo determinato sia avvenuta a seguito di pubblica selezione).

Si costituivano in giudizio le amministrazioni locali, regionali e statali intimato. La Regione Lazio sollevava in particolare eccezione di inammissibilità stante il rilevato conflitto tra le diverse posizioni vantate dai ricorrenti stessi: alcuni in possesso dei requisiti soggettivi per la stabilizzazione, altri privi dei suddetti requisiti (previo superamento pubblica selezione).

Alla pubblica udienza del 17 ottobre 2017 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso veniva infine trattenuto in decisione.

Tutto ciò premesso il collegio ritiene innanzitutto di prescindere dalla suddetta eccezione di inammissibilità, stante in ogni caso la sicura infondatezza, nel merito, del ricorso stesso. Più in particolare:

1. Non sussiste il difetto di motivazione di cui alla censura sub a) in quanto, per giurisprudenza costante, *“a norma dell'art. 3, comma, della legge n. 241 del 1990, l'atto recante il bando di concorso, in quanto atto generale, rivolto ad un numero incerto di destinatari, è sottratto all'obbligo della motivazione, diversamente dagli atti successivi del procedimento concorsuale. A fortiori tale conclusione vale per la determinazione dell'Amministrazione di indire il concorso (se distinta dal bando); anche tale manifestazione di volontà provvedimento, infatti, oltre che avere una platea di destinatari finali indeterminata (i possibili candidati, interni o esterni che siano), nella parte in cui si rivolge ad altri organi o uffici della medesima Amministrazione è atto interno e come tale non deve essere accompagnato da alcuna motivazione, non essendo ex se impugnabile”* (cfr. T.A.R. Bari, sez. II, 7 ottobre 2013, n. 1359). Lo specifico motivo deve dunque essere rigettato;

2. Il motivo sub b) è infondato dal momento che l'amministrazione regionale, in disparte ogni considerazione circa la rilevanza di un simile parere legale, si è comunque limitata ad osservare quello che è un preciso obbligo normativo: contemplare, tra i requisiti soggettivi dei partecipanti alla procedura di stabilizzazione, il previo superamento di una procedura selettiva di natura concorsuale onde poter essere assunti con contratto a tempo determinato. Conferme in tale direzione provengono, del resto: a) dal DPCM in data 6 marzo 2015, recante *"Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità"*, il cui art. 2 (Procedure concorsuali riservate) afferma che tali procedure *"sono riservate al personale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 588, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"*: tra questi, una determinata anzianità di servizio e la necessaria assunzione, per l'appunto, *"mediante procedure selettive di natura concorsuale"*; b) dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 5 del 18 aprile 2008, secondo cui *"comunque la procedura selettiva di natura concorsuale rimane resupposto fondamentale per l'assunzione a tempo indeterminato anche nel contesto di un percorso di stabilizzazione"*; c) infine, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui simili trasformazioni del rapporto di lavoro (da precario a stabilizzato) possono riguardare *"soltanto soggetti che siano stati selezionati "ab origine" mediante procedure concorsuali"* (cfr. Corte Cost., 14 luglio 2009, n. 215; Corte Cost., 13 novembre 2009, n. 293). Da quanto detto deriva la correttezza circa l'operato dell'intimata amministrazione e dunque il rigetto della specifica censura;

3. Il motivo sub c) è inammissibile, prima ancora che infondato, per la genericità della sua formulazione. Circa i 140 ricorrenti asseritamente in regola con i suddetti requisiti non viene infatti fornita specificazione alcuna in merito alle procedure cui avrebbero partecipato ed al periodo in cui avrebbero reso servizio. In altre parole non viene fornito il benché minimo principio di prova, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 64, comma 1, c.p.a., circa la regolarità delle loro posizione e, in particolare, sul ritenuto superamento di una previa procedura pubblica competitiva;

4. Il motivo sub d) è pure infondato dal momento che la deroga disposta dall'art. 1, comma 543, della legge n. 208 del 2015, riguarda le diverse ed eventuali esigenze assunzionali emerse in relazione alla riformulazione del piano di fabbisogno del personale effettuato ai sensi del precedente comma 541 e non anche i requisiti soggettivi di partecipazione alla procedura di stabilizzazione, non bastando a tale riguardo il mero (ed unico) richiamo al servizio triennale da maturare. A ciò si aggiunga che, quand'anche tale disposizione avesse contemplato una deroga espressa al requisito del previo superamento di procedure concorsuali, ciò non avrebbe comunque consentito il superamento di un vaglio di costituzionalità, per violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost., alla luce della richiamata giurisprudenza secondo cui siffatte normative debbono comunque offrire *"sufficienti garanzie per assicurare che la trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che siano stati selezionati "ab origine" mediante procedure concorsuali"* (cfr. Corte Cost., 14 luglio 2009, n. 215; Corte Cost., 13 novembre 2009, n. 293, cit.);

5. A medesime conclusioni di infondatezza si perviene con riguardo alla censura sub e), e tanto dal momento che anche l'art. 2 del DPCM 16 marzo 2016 non reca alcuna deroga espressa al requisito soggettivo del previo superamento di procedure concorsuali. Ad ogni buon conto, anche nel caso in cui una siffatta deroga fosse stata in questi termini contemplata, ciò non avrebbe permesso di affrontare con successo un eventuale scrutinio di costituzionalità per le ragioni già espresse al punto n. 4. A ciò si aggiunga che nel caso specifico, ove si annettesse il significato proposto dalla difesa dei ricorrenti (requisito soggettivo riferito al solo servizio e non più anche al previo superamento di procedure concorsuali) a quella parte della disposizione secondo cui la procedura di stabilizzazione si applica anche *"al personale che alla data del 30 ottobre 2013 abbia maturato negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio, anche non continuativo, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, anche presso enti del medesimo ambito regionale diversi da quello che indice"*

la procedura”, ciò provocherebbe una grave disparità di trattamento nei riguardi dei soggetti che, al contrario, hanno prestato servizio presso gli stessi enti che hanno bandito la procedura di stabilizzazione.

Più in generale, a nulla varrebbe infine obiettare che la Legge Regione Lazio n. 4 del 2 maggio 2017 ha poi stabilito che *“ai fini dell’applicazione di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 marzo 2015 ... e dall’articolo 1, comma 543, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, relativo alle procedure concorsuali straordinarie per l’assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, si considera, per il personale in possesso dei requisiti ivi richiesti, il servizio svolto, anche in deroga alle procedure previste dalla normativa regionale”*, e ciò in quanto la citata disposizione – al netto di ogni considerazione circa la sua effettiva portata interpretativa ed applicativa e dunque anche in merito alla sua eventuale compatibilità costituzionale per le ragioni sopra partitamente evidenziate – è comunque entrata in vigore in un momento successivo (5 maggio 2017) rispetto alla adozione della gravata determinazione commissariale (23 dicembre 2016): di qui la sicura inapplicabilità della suddetta disposizione, in ossequio al principio *tempus regit actum*, alla fattispecie oggetto della presente controversia.

In conclusione il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Con compensazione in ogni caso delle spese di lite, stante la peculiarità e la sostanziale novità della questione esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, LO RIGETTA.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Alfredo Storto, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Massimo Santini

IL PRESIDENTE
Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO