

N. 01080/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00113/2008 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 113 del 2008, proposto da:  
Daniela Pasquali, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo D'Alfonso, con domicilio eletto presso avv. Vincenzo D'Alfonso in L'Aquila, viale Corrado IV N. 20 (N.I.);

contro

Comune dell'Aquila in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Paola Giuliani, Domenico De Nardis, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Comune in L'Aquila, via G. Pastorelli, 18/C;

per l'annullamento

della deliberazione n.488 del 20/11/2007 recante annullamento d'ufficio della deliberazione n.234 del 24/5/2007 relativa alla stabilizzazione del personale precario.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune dell'Aquila in persona del Sindaco p.t.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2013 la dott.ssa Maria Abbruzzese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

La ricorrente impugna gli atti in epigrafe individuati lamentando che il Comune dell'Aquila, che aveva in precedenza ritenuto possibile la stabilizzazione di essa ricorrente, già in servizio presso lo stesso Comune in forza di una serie di contratti di lavoro a tempo determinato a termini dell'art. 90 del D.lgs. 18 agosto 2000, n.267, aveva successivamente proceduto all'annullamento degli atti che avevano avviato la detta procedura sulla scorta di un difforme indirizzo

apparentemente escludente tale possibilità emanato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica.

Esponde la ricorrente di aver prestato attività lavorativa presso il Comune dal mese di giugno 2001 al 31 maggio 2007 con l'inquadramento Categoria C1 posizione economica C1 e profilo professionale di istruttore amministrativo, sulla base di contratti a tempo determinato ex art. 90 D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267, in realtà svolgendo mansioni di carattere amministrativo del tutto conformi alla categoria e al profilo di inquadramento.

Il Comune dell'Aquila, con delibera giunta n.234 del 5 giugno 2007 deliberava di procedere alla stabilizzazione del personale precario in possesso del requisito di cui all'art. 1 comma 558 della legge 27 dicembre 2006, n.296, dando mandato agli uffici competenti di avviare la relativa procedura concorsuale (concorso per esami) finalizzata all'assunzione a tempo indeterminato di 3 unità di istruttore amministrativo, cat. C; il bando avrebbe dovuto prevedere, quali requisiti per l'accesso alla procedura, il servizio prestato presso il Comune della durata minima di tre anni per i periodi espressamente indicati e lo svolgimento di mansioni riconducibili all'area amministrativa cui era iscritto il profilo da ricoprire; nello stesso atto, l'Amministrazione si riservava di procedere al suo ritiro in via di autotutela nel caso in cui una successiva interpretazione del comma 558 avesse escluso il personale di cui all'art. 90 dalla partecipazione al processo di stabilizzazione, ovvero nel caso in cui fosse risultato che il Comune non avesse rispettato il patto di stabilità ovvero l'obbligo di contenimento delle spese per il personale; la ricorrente, nel possesso dei requisiti richiesti, notificava pertanto il Comune atto di diffida a procedere agli atti successivi per la stabilizzazione, atto che il Comune nondimeno riscontrava con missiva che, facendo riferimento ad un parere richiesto al Dipartimento per la Funzione Pubblica, spiegava che "il contratto assegnato intuitu personae ai sensi del richiamato art. 90 del D.lgs. 267 del 2000 risulta escluso dal processo di stabilizzazione, essendo legato da un particolare rapporto di tipo fiduciario con l'organo di vertice che ha assegnato l'incarico", in quanto lo stesso contratto sarebbe stato caratterizzato, per sua stessa natura, dalla "temporaneità e dunque l'incarico correlato è destinato ad esaurirsi con la scadenza del mandato politico", preannunciando, quindi, l'adozione dell'atto di annullamento d'ufficio della deliberazione, che in effetti interveniva con l'atto impugnato.

Da qui il ricorso che deduce: 1) Violazione di legge (comma 558 dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2006, n.296): la lettera della disposizione non esclude affatto la possibilità di stabilizzazione per il personale assunto a termini dell'art. 90 D.lgs. 267/2000, definendo il perimetro della possibile stabilizzazione nel "personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato" in possesso dei requisiti temporali richiesti; il parere del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si pone dunque in assoluto contrasto con la lettera della legge, inserendo esclusioni non previste dalla legge, che non attribuisce alcun rilievo al motivo per il quale la P.A. si è determinata a stipulare il contratto di lavoro e non rilevando la natura "temporanea" dell'incarico, che è propria di tutti i contratti a tempo determinato; del resto l'esclusione dalla procedura di stabilizzazione risulta espressa solo nella lettera b) del comma 94 della Legge Finanziaria per il 2008 con riferimento al personale già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa "di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche", mentre alcuna esclusione è prevista per il personale di cui alla lettera a), ossia "in servizio con contratto a tempo determinato, ai sensi dei commi 90 e 92, in possesso dei requisiti di cui all'art.1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n.296"; è illegittima la "riserva" di autoannullamento apposta dall'Amministrazione comunale all'atto deliberativo con cui disponeva di procedere alla stabilizzazione, stante la sua assoluta genericità anche in relazione al soggetto che avrebbe dovuto procedere alla paventata interpretazione del comma 558; 2) Eccesso di potere – Adozione della deliberazione n.488/2007 in assoluta non conformità all'interesse pubblico: ricorrono nella specie tutti i presupposti per procedere alla stabilizzazione, onde del tutto immotivata è la scelta di annullare la procedura in assenza di vizi di legittimità; non sussiste alcuna ragione di interesse pubblico nella disposta revoca; 3) Eccesso di potere – Difetto di motivazione – travisamento dei fatti: la delibera impugnata è carente di motivazione, non spiegando le ragioni di supina conformazione al parere della funzione pubblica senza alcuna valutazione comparativa degli interessi in gioco; la diffida inviata dalla ricorrente, peraltro, evidenziava la concreta situazione di fatto (con riguardo all'attività lavorativa effettivamente prestata da essa ricorrente) da cui il Comune non avrebbe potuto prescindere in sede di annullamento; in concreto la Pasquali non ha mai svolto attività di supporto degli organi politici, svolgendo invece funzioni amministrative proprie del profilo professionale di istruttore amministrativo e senza alcun rapporto fiduciario con l'organo di vertice che ha assegnato l'incarico; 4) Violazione del principio dell'affidamento: il disposto ritiro dell'atto deliberativo autorizzativo della stabilizzazione non è motivato con riguardo alla tutela dell'affidamento ingenerato nel privato, bilanciato con l'interesse pubblico; nel caso di specie la ricorrente, in possesso di tutti i requisiti di legge, è pure titolare di un interesse differenziato e qualificato alla prosecuzione del procedimento di stabilizzazione.

Concludeva per l'accoglimento del ricorso.

Il Comune dell'Aquila, nel costituirsi, chiedeva il rigetto del ricorso.

All'esito della pubblica udienza del 4 dicembre 2013, il Collegio riservava la decisione in camera di consiglio.

## DIRITTO

Il Comune dell'Aquila, che aveva dapprima avviato la procedura di stabilizzazione del personale precario, ha, con l'atto deliberativo impugnato, revocato la prima determinazione aderendo alla tesi della non ammissibilità della procedura in

questione per il personale assunto ai sensi dell'art. 90 d.lgs. 267/2000 (personale assunto alle dirette dipendenze degli organi di vertice), come propugnata da un parere del Dipartimento per la Funzione pubblica (in atti).

Avverso la regressione procedimentale indotta dal disposto annullamento insorge l'odierna ricorrente deducendo, in sostanza, la piena legittimità della scelta dapprima operata dall'Amministrazione, non essendo il personale assunto ex art. 90 escluso dall'eventuale stabilizzazione, anche in ragione della peculiare situazione di fatto per cui essa ricorrente aveva sempre svolto funzioni amministrative proprie del profilo professionale di inquadramento e giammai funzioni di supporto agli organi politici.

La procedura di stabilizzazione de qua è stata intrapresa sulla base del comma 558 dell'art.1 della L. 27 dicembre 2006, n.296, a termini del quale "a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti di cui al comma 557, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, ove consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data in vigore della presente legge, nonché del personale di cui al comma 1156, lettera f), purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si procede previo espletamento di prove selettive".

Secondo la ricorrente da tale possibilità non sarebbe escluso il personale assunto ex art. 90 d.lgs. 267/2000.

Tale disposizione, come noto, prevede la possibilità di costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituite da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da "collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni".

Osserva il Collegio che la norma in esame sulla "stabilizzazione", derogando alla regola generale del pubblico concorso "esterno" per l'accesso ai pubblici uffici, consente invece una procedura "semplificata" di accesso, "riservata" al personale già in servizio con contratto a tempo determinato, per le durate dalle stessa legge stabilite, alla condizione, espressamente indicata, che il personale da stabilizzazione "sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge".

In quanto derogatoria delle modalità di reclutamento ordinarie, la disposizione va interpretata restrittivamente (cfr. in termini, TAR Basilicata, n.163/2012).

La condizione per poter procedere all'espletamento della procedura di stabilizzazione è dunque che il fatto costitutivo del rapporto (a tempo determinato) sia comunque una procedura "selettiva", concorsuale ovvero "prevista da norme di legge".

Tale condizione non è invece evidentemente integrata dalla "chiamata diretta" che è il fatto "costitutivo" del rapporto a tempo determinato instaurato con il personale ex art. 90 lgs. 267/2000, che non può dare luogo ad alcun affidamento in ragione della basale violazione del principio di imparzialità e indipendenza dell'organo amministrativo che procede alla provvista del personale pubblico, garantita proprio dalla natura "selettiva" di procedimenti diversi, siano essi concorsuali o disciplinati da norme di legge.

Nessuna garanzia di imparzialità è assicurata invece dalla "chiamata diretta" del personale ex art. 90, il cui rapporto "a tempo determinato" non può essere diversamente valorizzato ai fini dell'integrazione dei requisiti di accesso alla "stabilizzazione".

Ne discende che del tutto legittima si appalesa la scelta dell'Amministrazione di non dare corso alla procedura di stabilizzazione revocando il relativo deliberato.

Giova aggiungere che la "riserva" apposta nella delibera poi annullata, lungi dal costituire condizione illegittima, ha avuto il precipuo fine di rendere avvertiti i destinatari del dubbio interpretativo sulla possibilità stessa di procedere alla stabilizzazione, poi negativamente sciolto dal Dipartimento della Funzione pubblica, così escludendo anche il possibile affidamento in capo agli stessi.

Non rileva, infine, la circostanza che la ricorrente abbia svolto funzioni di natura amministrativa del tutto assimilabili al profilo di inquadramento e non funzioni di supporto agli organi politici, a fronte della ribadita inammissibilità della procedura di stabilizzazione derivante dalla peculiare fonte costitutiva del rapporto.

Le considerazioni che precedono valgono a ritenere del tutto infondato il ricorso che va pertanto respinto.

La natura della controversia consiglia l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo – L'AQUILA,  
definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Corasaniti, Presidente

Alberto Tramaglino, Consigliere

Maria Abbruzzese, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/12/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)