

N. 00268/2014 REG.PROV.COLL.
N. 01144/2012 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 Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1144 del 2012, proposto da:
MARIA GIOVANNA AVAGLIANO, rappresentata e difesa dagli avv.
Sebastiano Zuccarello, Lucia Monacis, con domicilio eletto presso
Sebastiano Zuccarello in Torino, via Magenta, 36;

contro

REGIONE PIEMONTE, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe
Piccarreta, con domicilio eletto presso Giuseppe Piccarreta in Torino,
piazza Castello, 165;

nei confronti di

ANDREA FRANCESCO CACIOPPO;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale n. 0584/0302 (A03000/A03040) del
Consiglio Regionale del Piemonte in data 15/11/2012, notificata in pari
data, nonchè
per l'annullamento

per quanto pregiudizievole, di ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso, ed - in particolare - per l'annullamento della precedente determinazione n. 0016/0006/DB0300/DB0304 del 20/1/2011, nonché per il risarcimento di tutti i danni patiti e patienti che dovessero derivare dall'illegittimità degli atti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2014 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La sig.ra Maria Giovanna Avagliano è stata assunta in servizio presso la Regione Piemonte, con decorrenza 27 dicembre 2010, nella categoria professionale B1, profilo "Operatore addetto ad attività servizi generali", con contratto di lavoro a tempo indeterminato. Tale assunzione è derivata dall'espletamento di apposito concorso pubblico, bandito dalla Regione il 13 ottobre 2008, il cui esito ha visto la sig.ra Avagliano piazzarsi tra i vincitori al 4° posto della graduatoria finale, dopo il superamento di una prova scritta e di una prova orale.

Con determinazione dirigenziale n. 16/06, del 20 gennaio 2011, tuttavia, il Consiglio regionale del Piemonte ha stabilito la decadenza dal servizio della sig.ra Avagliano. Ciò in quanto l'interessata era risultata carente di un requisito richiesto dall'avviso di concorso, requisito nella specie relativo "*allo svolgimento di attività di servizio a tempo determinato di almeno 6*

mesi a tempo pieno, prestati presso un ente del comparto Regioni e autonomie Locali, nella categoria A o B, con riferimento alle attività di usciere o di assistenza alle sedute degli organi dell'Ente o di informazioni al pubblico”.

La sig.ra Avagliano ha quindi impugnato siffatto provvedimento dinnanzi al Tribunale di Torino, in funzione di giudice del lavoro, il quale, con sentenza n. 2804 del 21 settembre 2011, ha accolto il ricorso ed ha, per l'effetto, dichiarato illegittima la determinazione impugnata, al contempo condannando la Regione Piemonte a riammettere la ricorrente in servizio (oltre al pagamento delle spese di lite). La Regione ha quindi conferito attuazione alla sentenza, provvedendo a riammettere in servizio la sig.ra Avagliano a far data dal 3 ottobre 2011, ma, allo stesso tempo, ha impugnato tale decisione dinnanzi alla Corte d'Appello di Torino. Quest'ultima, con sentenza n. 1231 del 5 dicembre 2012, ha quindi accolto l'appello dichiarando, sulla controversia, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario (con compensazione delle spese di lite).

A seguito della pubblicazione del dispositivo di tale ultima decisione, il Consiglio regionale del Piemonte, con determinazione dirigenziale n. 584 del 15 novembre 2012, ne ha preso atto e, conseguentemente, ha nuovamente disposto la decadenza dal servizio della sig.ra Avagliano a decorrere dal 15 novembre 2012.

2. Con ricorso presentato dinnanzi a questo TAR, quindi, la sig.ra Avagliano ha impugnato entrambi i provvedimenti di decadenza, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, ripresentando i medesimi motivi di illegittimità già fatti valere presso il giudice ordinario. Preliminarmente, peraltro, la ricorrente ha contestato la declaratoria di difetto di giurisdizione resa dalla Corte d'Appello di Torino, ritenendo che la presente controversia rientri nella giurisdizione

del giudice ordinario, in quanto essa avrebbe ad oggetto non la procedura concorsuale ma la risoluzione di un contratto già stipulato tra le parti. Questi, poi, nel merito, i motivi a sostegno del gravame:

- travisamento dei fatti: la ricorrente sarebbe, in realtà, in possesso del requisito contestato, avendo ella svolto esperienza lavorativa presso il Comune di Torino, dal 15 aprile 2008 al 15 aprile 2009, nell'ambito del progetto "Cantieri lavoro" *ex* artt. 32 e 29 della legge della Regione Piemonte n. 34 del 2008, con mansioni di rendere informazioni al pubblico. Che tale attività, peraltro, dovesse considerarsi come "lavoro subordinato" è quanto emergerebbe da una dichiarazione rilasciata dal Comune di Torino (in qualità di datore di lavoro) per la concessione dell'indennità di disoccupazione per l'anno 2008 (doc. n. 2-*bis* della ricorrente);

- (in via subordinata) responsabilità precontrattuale in capo all'amministrazione, nonché violazione dei principi di correttezza e di buona fede di cui agli artt. 1337 ss. c.c.: la Regione aveva comunque "ammesso" al concorso la ricorrente (già in data 4 ottobre 2010), così ingenerandole "un indubbio e giustificato affidamento nella regolarità della sua domanda", e, dopo l'esaurimento della procedura concorsuale, la ha regolarmente convocata per la stipula del contratto di lavoro (23 dicembre 2010), così rafforzando il convincimento circa la regolarità della domanda "anche sotto il punto di vista dei requisiti specifici di ammissibilità".

Nelle conclusioni del ricorso è stata anche formulata domanda risarcitoria, concernente il "pagamento delle retribuzioni contrattuali non corrisposte, oltre interessi legali dalle singole scadenze al saldo".

3. Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, depositando documenti e

concludendo per il rigetto del gravame.

Preliminarmente, peraltro, l'amministrazione ha eccepito l'irricevibilità del ricorso nella parte in cui esso "introduce nuovi motivi di impugnazione" rispetto a quelli già fatti valere dinanzi al giudice ordinario. Nel merito, si osserva – in particolare – che il requisito di esperienza richiesto dal bando di concorso dovesse intendersi riferito "a veri e propri contratti di pubblico impiego" alle dipendenze di amministrazioni appartenenti al comparto Regioni-Autonomie locali, con "specifico inquadramento del dipendente all'interno di una delle richiamate Categorie (A o B)". L'esperienza dei c.d. cantieri lavoro, in base alla legge, non costituirebbe un vero e proprio rapporto di lavoro in quanto i soggetti così utilizzati conservano lo stato di disoccupazione (così l'art. 32, commi 1 e 3, della legge regionale n. 34 del 2008).

4. Con ordinanza n. 25 del 2013 questo TAR ha accolto la domanda cautelare.

In vista della pubblica discussione, la Regione Piemonte ha depositato una breve memoria difensiva.

Alla pubblica udienza del 29 gennaio 2014, quindi, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio sono i provvedimenti con i quali la Regione Piemonte ha disposto la decadenza dal servizio della dipendente, odierna ricorrente, nonché vincitrice di apposita selezione pubblica, per asserita mancanza di un requisito di ammissione alla procedura concorsuale preordinata all'assunzione in servizio. Nella specie, si tratta del requisito richiesto dall'art. 2, lett. *b*, del bando, consistente nell'*"aver svolto attività di servizio a tempo determinato di almeno 6 mesi a tempo pieno, prestati presso un ente del comparto Regioni e autonomie"*

Locali, nella categoria A o B anche complessivamente considerate, nei cinque anni precedenti la data di pubblicazione con riferimento alle seguenti attività: - attività di usciere; - attività di assistenza alle sedute degli organi dell'Ente; - attività di informazioni al pubblico".

La ricorrente sostiene, in particolare, di possedere siffatto requisito, avendo ella svolto attività lavorativa, per un anno, nell'ambito dei c.d. cantieri di lavoro, di cui alla legge regionale n. 34 del 2008: si è trattato, in particolare, di attività con mansioni di informazione al pubblico prestata, nel 2008/09, presso il Comune di Torino.

2. Deve anzitutto confermarsi la giurisdizione del giudice amministrativo per la decisione della presente controversia.

La giurisprudenza ha avuto più volte occasione di precisare che, con riferimento all'ultimazione di una procedura concorsuale per l'assunzione di pubblici impiegati, le fasi del controllo e dell'eventuale decadenza non appartengono ad un procedimento diverso rispetto a quello di formazione delle graduatorie, ma ne costituiscono aspetto endoprocedimentale (cfr., da ultimo, TAR Campania, Napoli, sez. VIII, n. 1297 del 2010). Anche i provvedimenti per i quali è causa, pertanto, in quanto volti a realizzare un controllo – sia pure *ex post* – sul possesso dei requisiti di ammissione espressamente stabiliti dal bando di concorso, devono considerarsi afferenti alla procedura concorsuale, in quanto logicamente antecedenti alla vera e propria instaurazione del rapporto di lavoro. La conseguenza è che la loro contestazione in sede giurisdizionale segue la giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001.

3. Nel merito, il ricorso è fondato.

Portata assorbente assume il primo motivo, già oggetto dell'esame in

sede giurisdizionale ordinaria, mediante il quale la ricorrente ha allegato e dimostrato il possesso del requisito richiesto dal bando di concorso (e specificamente indicato nella propria domanda di partecipazione alla selezione).

3.1. Giova premettere che le attività prestate nell'ambito dei "cantieri di lavoro", di cui all'art. 32 della legge regionale n. 34 del 2008, sono specificamente prestate a favore di enti pubblici locali (Comuni o Comunità montane) ed hanno la finalità di "*facilitare l'inserimento lavorativo*" (art. 32, comma 1, della legge regionale) per i soggetti inclusi in particolari categorie sociali, tra i quali gli inoccupati o i disoccupati in cerca di occupazione. Si tratta quindi di una misura di "*politica attiva del lavoro*" finalizzata all'incremento dell'occupazione mediante "*inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro*" (così l'art. 29, comma 1, della legge regionale): scopo precipuo del legislatore regionale è stato quello, pertanto, di offrire maggiori opportunità di inserimento lavorativo proprio per coloro che usufruiscono di tali misure, ai fini di un complessivo rilancio dell'occupazione in Piemonte. Ed anche il previsto mantenimento dello stato di disoccupazione per l'ipotesi dei cantieri di lavoro (art. 32, comma 3, della legge regionale), comportando l'accrescimento temporale dello *status* di disoccupato, ha la funzione di favorire i lavoratori nella ricerca di una più stabile occupazione, e non certo di ostacolarli nel successivo inserimento lavorativo.

In tale quadro è quindi irragionevole che chi abbia preso parte a simili iniziative (come quella, nella specie, dei cantieri di lavoro), prestando la propria attività lavorativa in favore di pubbliche amministrazioni, non possa poi farle valere come requisito di ammissione ai concorsi pubblici i cui bandi prescrivano, specificamente, il possesso di un'esperienza lavorativa presso amministrazioni appartenenti al medesimo comparto.

Il requisito richiesto dal bando di concorso – nel caso oggetto dell'odierno giudizio – non poteva, pertanto, essere interpretato in modo difforme rispetto all'intenzione del legislatore regionale del 2008, fino al punto di escludere dalla nozione di “servizio prestato presso un ente del comparto Regioni-Autonomie locali” l'esperienza dei cantieri di lavoro. A ciò deve aggiungersi che la precedente legge regionale che aveva disciplinato i cantieri di lavoro (legge della Regione Piemonte n. 55 del 1984) aveva espressamente stabilito che la partecipazione dei lavoratori a siffatti progetti non costituiva titolo preferenziale per la partecipazione a concorsi (art. 7, comma 3): disposizione che – ormai abrogata – non è stata però riprodotta nella nuova legge la quale, anzi, ha dettato una disciplina complessivamente incompatibile con essa. Ciò, a dimostrazione del fatto che l'intenzione del legislatore è oggi quella di consentire l'utilizzazione più ampia possibile dell'esperienza maturata nei cantieri di lavoro, anche – evidentemente – nell'ambito dei concorsi pubblici per l'assunzione presso pubbliche amministrazioni.

3.2. Da un punto di vista sostanziale, peraltro, l'esperienza lavorativa maturata dalla ricorrente si svela essere del tutto sovrapponibile a quella richiesta dall'art. 2, lett. *b*, del bando di concorso. Essa, invero, è stata svolta per un anno a tempo pieno (come emerge dai documenti versati in atti e come, del resto, è pacifico tra le parti) e, per le sue caratteristiche, è tale da poter essere assimilata ad una vera e propria attività di servizio alle dipendenze della p.a.: come riferito nel ricorso, sulla scorta dell'istruttoria giurisdizionale compiuta dinnanzi al Giudice del lavoro di primo grado, il lavoro prestato dalla sig.ra Avagliano presso il Comune di Torino si è articolato in base ad un preciso orario di entrata e di uscita (con obbligo di firma del foglio-presenze), prevedeva il versamento di contributi previdenziali, consentiva al

lavoratore la possibilità di percepire gli assegni familiari e di fruire di permessi retribuiti o di permessi sindacali, e prevedeva anche un indennizzo per il caso di infortunio, oltre al congedo per maternità ed alle sanzioni disciplinari graduate dal rimprovero verbale alla destituzione (tutti elementi, peraltro, non contestati in questa sede dalla Regione resistente e, quindi, pacifici tra le parti). Le mansioni affidate e svolte dalla lavoratrice odierna ricorrente – e consistenti in un’attività di informazione al pubblico presso l’Ufficio ICI del Comune di Torino – sono tali, poi, da rientrare sia nei compiti astrattamente inquadrabili nel livello B del C.C.N.L. degli Enti locali sia nelle attività specificamente indicate dall’art. 2, lett. *b*, del bando di concorso.

Né ha pregio replicare, come fa la Regione Piemonte nella memoria da ultimo depositata, che una lettura “sostanzialistica” del requisito di ammissione richiesto dal bando porterebbe a “conseguenze inaccettabili”, onerando gli uffici amministrativi, in sede di procedura concorsuale, ad una “puntuale verifica, caso per caso, di tutte le attività pregresse svolte, a qualsivoglia titolo, da ogni candidato”: ciò, in quanto non si tratta di operare una verifica per “qualsivoglia attività” indicata dai candidati, ma di limitare le verifiche a quelle attività lavorative che, per essere state indicate dal candidato nel modulo di domanda, godono – come nella specie – di un particolare regime di favore discendente direttamente dalla legge.

4. All’annullamento degli atti impugnati consegue – come da domanda avanzata dalla ricorrente nelle conclusioni dell’atto introduttivo del presente giudizio – la condanna della Regione Piemonte alla riammissione in servizio della ricorrente nonché al pagamento, in favore della medesima, delle retribuzioni contrattuali non corrisposte durante il periodo nel quale ha avuto efficacia la decadenza dal servizio, secondo i

criteri appresso delineati.

Dovranno, in particolare, essere pagate le retribuzioni a decorrere dal 15 novembre 2012, data in cui ha ripreso efficacia la decadenza per effetto della determinazione dirigenziale n. 584 (in pari data), in questa sede annullata, con esclusione tuttavia delle mensilità eventualmente già pagate dall'amministrazione in ottemperanza all'ordinanza cautelare n. 25 del 2013 di questo TAR. Quanto alle retribuzioni del periodo dal 20 gennaio 2011 al 3 ottobre 2011 (ossia, dal primo provvedimento di decadenza alla riammissione in servizio disposta dal Tribunale civile di primo grado) esse risultano essere già state pagate dall'amministrazione, come provato dal deposito in atti del relativo cedolino del mese di marzo 2012 (circostanza, peraltro, non contestata dalla ricorrente), e non rientrano pertanto nell'odierna condanna della Regione. Alle somme così dovute dovranno aggiungersi gli interessi legali dalle singole scadenze al saldo effettivo.

5. In considerazione della novità delle questioni trattate, il Collegio rinviene giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti. Ai sensi dell'art. 13, comma 6-*bis*.1, del d.P.R. n. 115 del 2002, tuttavia, la Regione dovrà restituire alla ricorrente l'importo del contributo unificato da questa versato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda, definitivamente pronunciando,

- a) accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati;
- b) condanna la Regione Piemonte a riammettere in servizio la ricorrente ed a corrisponderle le retribuzioni non pagate durante il periodo nel quale ha avuto efficacia la decadenza dal servizio, secondo i criteri indicati in motivazione;

- c) compensa le spese di giudizio tra le parti;
- d) condanna la Regione Piemonte alla refusione, in favore della ricorrente, dell'importo del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/02/2014

IL SEGRETARIO

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