

Cons. Stato, Sez. V, Sent., (data ud. 12/06/2025) 27/10/2025, n. 8283

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA › *Procedimento giurisdizionale* › *(interruzione, sospensione e cessazione del giudizio)*

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 863 del 2025, proposto da Comune di Cassino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Lio Sambucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Toni De Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 772/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2025 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e uditi per le parti gli avvocati Sambucci e De Simone;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Latina ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti proposti da -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- contro il Comune di Cassino per l'annullamento:

A) col ricorso introduttivo:

- della deliberazione n. -OMISSIS- del 21 aprile 2022 del Comune di Cassino, adottata a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 1052/2022, avente ad oggetto le deliberazioni di G.C. n.-OMISSIS-/2020 e n.141/2020 sulle modalità di reclutamento dei vigili urbani inseriti nel piano del fabbisogno 2020/2022 e piano assunzioni;

- per quanto occorrere possa, della deliberazione di approvazione Piano triennale fabbisogno di personale (PTFP) 2022/2024 e di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguenziale;

B) con i motivi aggiunti presentati da parte ricorrente il 29 settembre 2023:

- della delibera di Giunta Municipale n. 231 del 6 giugno 2023, di modifica della deliberazione n. -

OMISSIS- del 21 aprile 2022;

- della delibera di Giunta municipale n. 244 del 13 giugno 2023: "Approvazione Piano fabbisogno triennale 2023-2025; assunzioni 2023 e ricognizione delle eccedenze e personale in esubero. Richiesta autorizzazione ad assunzioni";

- della delibera di Giunta Municipale n. 320 del 27 luglio 2023 avente ad oggetto: "Atto di indirizzo per l'attuazione del piano occupazionale approvato con delibera di giunta comunale n. 244 del 13 giugno 2023", con cui è stata statuita l'assunzione di n. 8 unità dell'Area degli istruttori, del profilo specialistico di Agente di Polizia Locale - scorrimento graduatoria di altri enti - indizione concorso pubblico, senza alcuna previsione di assunzione per i ricorrenti;

C) con i motivi aggiunti presentati il 30 ottobre 2023:

- della Det. n. 2151 del 5 ottobre 2023 avente ad oggetto: "Attuazione della delibera di G.C. n. 320 del 26.07.2023 in ordine all'assunzione di numero otto unità dell'area istruttori profilo di agente di polizia locale. Determinazioni";

- della Det. n. 2271 del 23 ottobre 2023 avente ad oggetto "Assunzione di numero otto unità dell'area istruttori profilo di agente di polizia locale mediante utilizzo di graduatorie di altri enti - individuazione graduatoria";

D) con i motivi aggiunti presentati il 31 gennaio 2024:

- della determina dirigenziale n. 2391 del 7 novembre 2023 con cui il Comune di Cassino ha indetto il "concorso interamente riservato per soli esami mediante procedura di reclutamento ai sensi dell'[art. 20](#), comma 2, [D.Lgs. n. 75 del 2017](#) per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 3 agenti di polizia locale";

- dell'avviso pubblico indetto in ragione della determina dirigenziale n. 2391 del 7 novembre 2023;

- della Det. n. 2558 del 24 novembre 2023.

Sono stati dichiarati improcedibili in parte i primi motivi aggiunti e i secondi motivi aggiunti, per sopravvenuto difetto di interesse, con riguardo alla Delib. n. 320 del 27 luglio 2023 e alle Det. n. 2151 del 5 ottobre 2023 e Det. n. 2271 del 23 ottobre 2023, sull'assunzione di otto unità di personale dei Vigili Urbani.

1.1. I fatti esposti col ricorso notificato il 5 luglio 2022 sono sintetizzati nella sentenza appellata come segue:

- i ricorrenti, a seguito della selezione indetta dal Comune di Cassino, con bando del 19 aprile 2012, in qualità di vincitori di concorso hanno prestato servizio a tempo determinato nella funzione di agenti di polizia locale, inquadrati nella posizione giuridica C - posizione economica C1 - nei periodi dal 15 ottobre 2012 al 14 gennaio 2013 e dal 15 gennaio 2013 fino al 14 ottobre 2015;

- in seguito all'entrata in vigore dell'[art. 20](#) del [D.Lgs. n. 75 del 25 maggio 2017](#) hanno presentato, in data 4 luglio 2017, istanza di stabilizzazione, avendo prestato servizio alle dipendenze del Comune di Cassino per i tre anni previsti dalla disposizione;

- il Comune di Cassino, con delibera di Giunta Comunale n. 562 del 30 novembre 2017 di riapprovazione del fabbisogno del personale per il triennio 2017/2019, ha provveduto ad inserire nella pianta organica i posti di agenti di polizia locale già ricoperti dai ricorrenti;

- inoltre, con delibera di Giunta n. 285 del 10 settembre 2018 di approvazione del programma triennale del fabbisogno del personale per il triennio 2018-2020, ha statuito espressamente di dare corso all'assunzione di 3 vigili urbani con la seguente modalità: "stabilizzazione [art. 20 D.Lgs. n. 75 del 2017](#)";

- quindi, con deliberazione n. 42 del 28 marzo 2019, assunta dal Commissario straordinario con i poteri della Giunta comunale, ha confermato di dare corso all'assunzione di 3 vigili urbani con la seguente

modalità: "stabilizzazione [art. 20 D.Lgs. n. 75 del 2017](#)", come già previsto con la delibera di Giunta n. 285 del 10 settembre 2018;

- successivamente, il Comune di Cassino ha, tuttavia, approvato il piano triennale del fabbisogno di personale 2020/2022 ed il piano assunzioni 2020, con delibera di Giunta Comunale n. -OMISSIS- del 9 aprile 2020, disponendo il reclutamento per l'anno 2020 di n. 6 vigili urbani (invece dei 3 previsti in precedenza), tutti con la modalità del pubblico concorso e senza alcuna stabilizzazione;

- i ricorrenti hanno impugnato tale delibera, con ricorso presentato dinanzi al Tar Latina, R.G. n. 232/2020, respinto con sentenza n. 119/2020;

- la sentenza di primo grado è stata però riformata dal Consiglio di Stato, che, con sentenza n. 1052/2022, ha annullato gli atti impugnati;

- nonostante le statuizioni del giudice d'appello, con la nuova deliberazione della Giunta Comunale n. -OMISSIS- del 21 aprile 2022, il Comune di Cassino ha nuovamente disposto di procedere all'indizione di un nuovo concorso per n. 6 vigili urbani, anziché dare corso alla procedura di stabilizzazione richiesta dai ricorrenti;

- la deliberazione è stata impugnata con i seguenti motivi del ricorso introduttivo:

I. Violazione dell'[art. 20 D.Lgs. n. 75 del 2017](#). Violazione dell'[art. 3 L. n. 241 del 1990](#) per falsa motivazione e difetto della medesima. Violazione della circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione 3/2017.

II. Violazione dell'[art. 10 bis, L. n. 241 del 1990](#).

III. Violazione dell'articolo 21 quinquies e dell'[art. 7 della L. n. 241 del 1990](#).

IV. Violazione dell'[art. 20](#), comma 2, [D.Lgs. n. 75 del 25 maggio 2017](#).

1.1.1. Dati tali motivi di ricorso, la sentenza dà atto della costituzione in giudizio del Comune di Cassino e dell'emissione di un'ordinanza cautelare di primo grado di rigetto dell'istanza di sospensione avanzata dai ricorrenti, nonché dell'accoglimento dell'appello cautelare con [ordinanza del Consiglio di Stato n. 219/2023](#) del 20 gennaio 2023 (che faceva riferimento all'eventuale valutazione da parte del Comune "di applicare il comma 2 dell'[art. 20](#) del [D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75](#), che prevede la possibilità per le amministrazioni di bandire procedure concorsuali riservate");

1.1.2. A tale ordinanza hanno fatto seguito le delibere di Giunta municipale sopra specificate sotto la lettera B) come oggetto di impugnazione col primo ricorso per motivi aggiunti del 29 settembre 2023, in sintesi:

- la prima (n. 231 del 6 giugno 2023), volta ad indire una procedura concorsuale riservata ai sensi dell'[art. 20](#), comma 2, del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#), accessibile soltanto dai tre ricorrenti;

- le altre due (n. 244 del 13 giugno 2023 e n. 320 del 27 luglio 2023) per l'approvazione del piano del fabbisogno triennale 2023-2025 e per l'assunzione di n. 8 unità dell'Area istruttori.

1.1.3. A tali assunzioni si riferiscono le determinazioni (n. 2151/2023 e n. 2271/2023) sopra indicate sotto la lettera C) come oggetto di impugnazione col secondo ricorso per motivi aggiunti del 30 ottobre 2023.

Con la memoria del 31 ottobre 2023 il Comune di Cassino ha precisato che queste ultime determinazioni, così come le delibere concernenti l'assunzione di otto unità di personale della polizia municipale, non avrebbero pregiudicato la posizione dei ricorrenti garantita dalla deliberazione della Giunta n. 231/2023.

1.1.4. Dopo le vicende di cui sopra sono stati adottati i seguenti atti:

- con Det. del 7 novembre 2023, n. 2391 il Comune di Cassino ha proceduto con l'indizione della procedura riservata per l'assunzione di n. 3 agenti polizia locale, mediante procedura di reclutamento ai sensi dell'[art. 20](#), comma 2, [D.Lgs. n. 75 del 2017](#) per l'assunzione, a tempo pieno e indeterminato, di n.

3 (tre) unità di personale del profilo professionale di Agente di Polizia Locale dell'Area degli Istruttori;

- con successiva Det. del 24 novembre 2023, n. 2558 il Comune ha preso atto che entro il termine previsto, erano state presentate n. 11 domande di partecipazione al suddetto concorso riservato indetto ai sensi dell'[art. 20](#), comma 2, [D.Lgs. n. 75 del 2017](#), ma tutti gli undici partecipanti, tra i quali non vi erano i ricorrenti, erano risultati privi dei requisiti richiesti.

Entrambe le determinazioni sono state impugnate dai ricorrenti con un terzo ricorso per motivi aggiunti del 31 gennaio 2024.

1.2. Il Tribunale ha, in sintesi, deciso come segue:

- ha respinto l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse dei ricorrenti -OMISSIS- e -OMISSIS-, sollevata dal Comune di Cassino perché assunti nell'anno 2021 da altre amministrazioni comunali; il T.a.r. ha affermato la sussistenza dell'interesse a fini risarcitori;

- ha ritenuto infondato il motivo di ricorso col quale era stato dedotto il vizio di elusione o di violazione del giudicato, affermando che la sentenza del Consiglio di Stato n. 1052/2022 non imponeva "obblighi puntuali bensì l'esercizio di un potere amministrativo non ancora esercitato";

- ha ritenuto comunque fondato il ricorso proposto avverso la Delib. n. -OMISSIS- del 2022 per vizi propri, ovvero per violazione dell'[art. 20](#), [D.Lgs. n. 75 del 2017](#), dell'[art. 3](#), [L. n. 241 del 1990](#) nonché della circolare ministeriale n. 3/2017; di conseguenza, ha accolto il primo motivo di ricorso e, assorbiti, per ragioni di ordine logico-giuridico, i restanti motivi di gravame, ha disposto l'annullamento della Delib. n. -OMISSIS- del 21 aprile 2022;

- ha quindi accolto in parte i primi e i terzi motivi aggiunti avverso le delibere successive; e precisamente: la Delib. n. 231 del 6 giugno 2023, con la quale è stato deliberato infine "di procedere al concorso riservato ai sensi dell'[art. 20](#), comma 2, [D.Lgs. n. 75 del 2017](#)", è stata ritenuta illegittima e quindi annullata perché il T.a.r. ha escluso la possibilità di indire procedure concorsuali riservate a coloro che, essendo stati in precedenza assunti dalla stessa amministrazione, potessero vantare i requisiti per la stabilizzazione diretta ai sensi del comma 1 dello stesso [art. 20](#) (come da precedente del [Cons. Stato, V, 19 aprile 2024, n. 3567](#)); la Delib. n. 244 del 13 giugno 2023, recante l'approvazione del piano triennale del fabbisogno di personale 2023/2025, è stata ritenuta illegittima "nella parte in cui non contiene alcuna ricognizione della posizione degli odierni ricorrenti";

- ha dichiarato improcedibili i primi motivi aggiunti e i secondi motivi aggiunti con cui sono state impuginate rispettivamente la Delib. n. 320 del 27 luglio 2023, con la quale è stato stabilito di reclutare n. 8 unità del profilo di agente di polizia locale mediante scorrimento di graduatoria da altri enti, nonché le determinazioni attuative n. 2151 del 5 ottobre 2023 e n. 2271 del 23 ottobre 2023: il T.a.r. ha ritenuto il difetto di interesse stante la sopravvenuta emanazione della Det. n. 2391 del 7 novembre 2023, con la quale è stata approvata la procedura riservata ex [art. 20](#), comma 2, [D.Lgs. n. 75 del 2017](#);

- ha accolto i terzi motivi aggiunti con cui sono state impuginate tale ultima determinazione e la Det. n. 2558 del 24 novembre 2023, con la quale si è preso atto che le 11 istanze di partecipazione al concorso riservato presentate (nessuna da parte dei ricorrenti) erano prive dei requisiti di ammissione: il T.a.r. ha ritenuto l'illegittimità delle determinazioni, derivata dall'accertata illegittimità della Delib. n. 231 del 6 giugno 2023 e della Delib. n. 244 del 13 giugno 2024, di cui sopra.

1.3. Le spese processuali sono state poste a carico dell'amministrazione e liquidate nell'importo di € 3.000,00 per ciascuno dei ricorrenti, oltre oneri e accessori di legge.

2. Il Comune di Cassino ha proposto appello con diversi motivi, articolati in più censure.

I signori -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- si sono costituiti per resistere all'appello, depositando memoria difensiva.

2.1. Con ordinanza cautelare del 28 febbraio 2025, n. 761 si è preso atto della rinuncia dell'appellante

all'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza, risultando già fissata l'udienza di merito di cui appresso.

2.2. All'udienza pubblica del 12 giugno 2025 la causa è stata discussa e assegnata a sentenza, previo deposito di memoria difensiva dell'appellante e di memoria di replica degli appellati.

3. Va premesso che l'atto di appello illustra i motivi sotto i numeri 2, 3, 4 e 5, a loro volta tutti (tranne quello illustrato al numero 3) articolati in diverse censure esposte in sottoparagrafi numerati; per comodità espositiva e per ragioni di sintesi, i motivi saranno quindi esaminati facendo riferimento ai numeri dei paragrafi e, ove necessario, dei sottoparagrafi.

3.1. Col primo motivo (illustrato al numero 2) il Comune di Cassino censura il rigetto dell'eccezione di inammissibilità dei ricorsi di primo grado nei confronti dei ricorrenti -OMISSIS- e -OMISSIS-, sostenendo che questi ultimi non avrebbero mai dichiarato in giudizio di conservare interesse alla decisione a fini risarcitori.

3.1.1. L'eccezione di inammissibilità è estesa anche al ricorrente -OMISSIS-. La difesa comunale sostiene infatti che, essendo rimasta la posizione di quest'ultimo indifferenziata rispetto a quella degli altri ricorrenti - avendo tutti rivendicato soltanto l'interesse alla "stabilizzazione" -, si sarebbe dato luogo ad un ricorso "generalizzato", nell'ambito del quale sarebbe stata "fatta valere un'identità di interessi non sussistente (ovvero non coincidente con la situazione effettiva)".

3.2. Il motivo non è fondato.

3.2.1. Per quanto riguarda la posizione dei ricorrenti -OMISSIS- e -OMISSIS-, la dichiarazione della sussistenza dell'interesse, anche a fini risarcitori, risulta dal ricorso per motivi aggiunti presentato il 29 settembre 2023, sia pure mediante il richiamo alla corrispondente affermazione dell'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 219/2023.

Si tratta di una modalità di manifestazione di interesse utile ai fini di cui all'[art. 34](#), comma 3, [c.p.a.](#), tenuto conto di quanto statuito dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato con la decisione del 3 luglio 2022, n. 8 (secondo la quale allo scopo si palesa "sufficiente una semplice dichiarazione, da rendersi nelle forme e nei termini previsti dall'[art. 73 cod. proc. amm.](#), a garanzia del contraddittorio nei confronti delle altre parti, con la quale a modifica della domanda di annullamento originariamente proposta il ricorrente manifesta il proprio interesse affinché sia comunque accertata l'illegittimità dell'atto impugnato").

D'altronde, per entrambi i detti ricorrenti, non risultano concreti elementi dai quali desumere che la "stabilizzazione" cui è finalizzata l'azione nel presente giudizio sarebbe a condizioni più svantaggiose di quelle dell'impiego frattanto conseguito dall'uno e dall'altra.

Anzi, per la ricorrente -OMISSIS-, è stato dichiarato negli atti di parte l'interesse alla stabilizzazione a tempo pieno, avendo un contratto part-time.

Entrambi i detti ricorrenti hanno perciò interesse ad agire, anche, ma non solo, a fini risarcitori.

3.2.2. Il ricorrente -OMISSIS- è accomunato agli altri due dalla finalità di accertamento dell'illegittimità dei medesimi atti per motivi in tutto e per tutto coincidenti. Le posizioni sostanziali fatte valere in giudizio sono quindi omogenee e compatibili, per la ritenuta possibilità di contestuale "stabilizzazione" di tutti e tre ex [art. 20](#), comma 1, del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#).

Sussistono pertanto sia la condizione positiva di ammissibilità del ricorso collettivo, sia la condizione negativa dell'assenza di una situazione di conflitto di interessi tra ricorrenti (cfr., tra le altre, [Cons. Stato, IV, 21 febbraio 2023, n. 1775](#), nel senso che, in caso di azione collettiva, i requisiti di ammissibilità del ricorso sono: "uno positivo, costituito dalla identità di posizioni sostanziali e processuali in rapporto a domande giudiziali fondate sulle stesse ragioni difensive; l'altro negativo, costituito dall'assenza di un conflitto di interessi, anche solo potenziale, tra le parti", sicché "per

stabilire l'ammissibilità del ricorso collettivo, è necessario verificare l'identità delle situazioni sostanziali e processuali, ossia, in altri termini, accertare che le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto e che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e vengano censurati per gli stessi motivi, da un lato, e la non confliggenza degli interessi dei singoli dall'altro").

3.3. Il primo motivo di appello va quindi respinto.

4. Col secondo motivo (illustrato al numero 3) si censura il punto 4.2. della sentenza, criticando la motivazione con la quale è stato ritenuto fondato il motivo di ricorso proposto avverso la deliberazione n. -OMISSIS- del 21 aprile 2022 e questa è stata annullata.

4.1. La difesa del Comune è basata sul fatto che la deliberazione n. -OMISSIS-/2022 "non esiste più" in conseguenza dell'adozione della deliberazione n. 231/2023, la quale "pur lasciando esistente nel sistema amministrativo la deliberazione n. -OMISSIS-/2022" ne avrebbe cambiato "totalmente il contenuto decisionale".

4.2. Il motivo non è fondato.

Come riconosciuto anche dagli appellati, ricorrenti in primo grado, la deliberazione di Giunta n. 231/2023 non ha mai sostituito interamente la deliberazione n. -OMISSIS-/2022, ma ha soltanto rettificato ed integrato tale ultima deliberazione, confermando espressamente la non applicazione ai ricorrenti della procedura prevista dall'[art. 20](#), comma 1, [D.Lgs. n. 75 del 2017](#).

4.2.1. Rileva, in primo luogo, l'oggetto della Delib. n. 231 del 2023, rubricato come segue: "DELIBERAZIONE DI G.C. N. -OMISSIS- DEL 21/04/2022: DETERMINAZIONI A SEGUITO DELL'[ORDINANZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 219/2023](#). MODIFICHE ALLA DELIBERAZIONE N. -OMISSIS-/2020 E ALLA DELIBERAZIONE N. -OMISSIS-/2022". Non è quindi previsto l'annullamento della deliberazione n. -OMISSIS-/2022.

4.2.2. La volontà dell'amministrazione di mantenere efficace la precedente deliberazione è poi chiaramente esposta nel corpo della deliberazione n. 231/2023, nella parte in cui ribadisce il contenuto ed il dispositivo della deliberazione n. -OMISSIS-/2022.

In particolare, ne riproduce pressoché integralmente il testo, al fine di sostenere e confermare la scelta "di non avvalersi della facoltà di stabilizzazione di cui all'[art. 20](#), comma primo, [D.Lgs. n. 75 del 2017](#) per il reclutamento del personale da destinare al servizio di polizia locale e di confermare, rispetto alle modalità di reclutamento dei 6 (sei) vigili urbani inseriti nel piano del fabbisogno di personale 2020/2022 e nel relativo piano delle assunzioni (approvati con la richiamata deliberazione della Giunta comunale n. -OMISSIS- del 2020 e n. 141 del 2020), di indire un concorso pubblico per titoli ed esami".

Quindi, dopo aver enunciato le ragioni per le quali l'amministrazione si è comunque determinata ad indire la procedura di cui al comma 2 dello stesso [art. 20](#), la Delib. n. 231 del 2023 precisa quanto segue: "fermo restando, per il resto, come detto, quanto già ampiamente esposto nelle deliberazioni della Giunta comunale nn. -OMISSIS-/2020, 141/2020 e -OMISSIS-/2022 in ordine procedura prevista dall'[art. 20](#), comma 1, [D.Lgs. n. 75 del 2017](#)".

4.2.3. Oltre che dai detti argomenti di ordine letterale, la perdurante vigenza della deliberazione n. -OMISSIS-/2022 è logicamente desumibile dall'argomento di ordine logico, per il quale, solo mantenendo ferma la propria scelta di non applicare la procedura prevista dall'[art. 20](#), comma 1, del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#), l'amministrazione comunale ha ritenuto di attivare invece la procedura riservata prevista dal comma 2 della stessa disposizione, al dichiarato fine di tutelare comunque l'interesse dei ricorrenti (sia pure in asserita esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 219/2023, su cui si tornerà).

4.3. L'apodittica affermazione in giudizio del Comune di Cassino secondo cui la Delib. n. -OMISSIS- del 2022 sarebbe venuta meno a seguito dell'adozione della Delib. n. 231 del 2023 e gli argomenti che la sorreggono risultano come sopra smentiti dalla successione e dal contenuto degli atti della stessa amministrazione comunale.

Il motivo in esame va quindi respinto.

5. Il rigetto del motivo di gravame di cui al numero 3 dell'atto di appello comporta che debba essere esaminato in via prioritaria (rispetto alle censure di cui al numero 4 dello stesso atto, logicamente e giuridicamente subordinate, poiché riferite alle delibere successive n. 231/23 e n. 244/23 ed alle conseguenti determinazioni applicative) il motivo di appello illustrato al numero 5, col quale il Comune di Cassino prende "posizione impugnativa" nel merito di quanto deciso dal Tribunale (sempre nel punto 4.2 della sentenza) a proposito della deliberazione n. -OMISSIS-/2022.

5.1. L'appellante (al punto 5.2.1) denuncia un elemento di contraddizione nella parte iniziale della sentenza, laddove il T.a.r., prima, ha osservato che la sentenza del Consiglio di Stato n. 1052/2022 "non imponeva obblighi puntuali" all'amministrazione comunale e, poi, ha scritto che "il giudice d'appello ha imposto al Comune di Cassino un obbligo di motivazione stringente in merito alla scelta del pubblico concorso rispetto alla facoltà di procedere alla stabilizzazione del personale già precedentemente assunto".

Per contro, l'appellante sostiene che non vi sarebbe stato alcun obbligo di motivazione "stringente".

5.2. L'appellante prosegue osservando che comunque la deliberazione n. -OMISSIS-/2022 "ha ampiamente motivato in ordine alle ragioni per le quali aveva ritenuto di non esercitare la facoltà di stabilizzazione e di attivare procedure concorsuali "aperte"".

Quindi, critica le affermazioni del T.a.r. sul vizio di motivazione della deliberazione n. -OMISSIS-/2022, sia quanto al legittimo affidamento dei ricorrenti (paragrafo 5.1., ed in specie 5.1.3 dell'atto di appello) che quanto alla scelta di indizione del pubblico concorso (paragrafi 5.2.2.1 e 5.2.2.2. dell'atto di appello).

5.3. I motivi di appello sono fondati per le ragioni di cui appresso.

6. E' corretta l'affermazione del Tribunale secondo cui la sentenza di questa Sezione n. 1052/2022 "non imponeva obblighi puntuali all'amministrazione comunale", nel senso che non imponeva all'amministrazione comunale - né avrebbe potuto, se non esorbitando dai limiti propri della giurisdizione - di scegliere la procedura di "stabilizzazione" ex [art. 20](#), comma 1, del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#) in luogo dell'indizione del pubblico concorso.

In proposito, già nella parte iniziale della sentenza si precisa che "la previsione dell'[art. 20](#) del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#) non consente di configurare alcuna posizione di diritto soggettivo in capo ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo determinato (pur in possesso dei requisiti previsti dal primo comma per l'assunzione a tempo indeterminato), proprio in ragione degli spazi di discrezionalità riservati all'amministrazione" (punto 6.2 della sentenza n. 1052/2022).

In merito, poi, a tali "spazi di discrezionalità", nella parte centrale della decisione - richiamando i principi espressi dall'Adunanza plenaria di questo [Consiglio di Stato nella sentenza 28 luglio 2011, n. 14](#) - si è affermato l'obbligo dell'amministrazione di "motivare la determinazione di indire un nuovo concorso, dando conto, fra l'altro, delle ragioni per le quali non intende accedere alla modalità di reclutamento che la legge preveda come alternativa e considerando le ragioni dei soggetti interessati a quest'ultima e del sacrificio loro imposto" (punto 7.1 della detta sentenza).

In tale prospettiva, la motivazione non può che rispondere al parametro normativo dell'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 241 del 1990, dovendo indicare "i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria".

Non si tratta quindi, in sé, di una motivazione particolarmente "stringente", ove con tale qualificazione si intenda differenziare l'obbligo motivazionale de quo da quello che connota l'adozione degli atti amministrativi, in generale.

Le precisazioni contenute nella citata sentenza dell'Adunanza plenaria (alla cui motivazione va fatto

rinvio), riguardo all'obbligo di motivare l'indizione di un pubblico concorso, si giustificano per l'esigenza di superare i precedenti indirizzi interpretativi giurisprudenziali contrari, dei quali è detto anche nella sentenza n. 1052/2022 (al punto 7.1 e, con particolare riferimento agli argomenti contrari del Comune di Cassino, ai successivi punti 7.2, 7.3 e 7.4, cui si rinvia).

6.1. Piuttosto è vero che, nel decidere il ricorso dei signori -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- con tale ultima sentenza, si è valorizzata - oltre alle finalità perseguite con l'[art. 20 del D.Lgs. n. 75 del 2017](#), su cui si tornerà - la posizione differenziata dei tre ricorrenti, sia per il legittimo affidamento ingenerato dalle precedenti deliberazioni, della Giunta comunale e del Commissario straordinario, di approvazione dei piani del fabbisogno di personale (punto 8.4 della sentenza n. 1052/2022) sia per la presentazione da parte loro delle istanze di "stabilizzazione" ai sensi della detta norma di legge (punto 8.5 della sentenza n. 1052/2022).

L'affermazione del T.a.r. - criticata dal Comune di Cassino - circa l'"obbligo di motivazione stringente" "imposto" dalla ridetta sentenza n. 1052/2022 va perciò specificata come riferita alla scelta del pubblico concorso, non tanto in sé considerata rispetto all'astratta alternativa della possibile "stabilizzazione" di personale già in passato dipendente della stessa amministrazione, quanto in relazione alla posizione differenziata dei ricorrenti.

6.2. Come si dirà, la motivazione della deliberazione n. -OMISSIS-/2022, diversamente da quanto affermato nel prosieguo della sentenza del T.a.r., si è fatta carico di tale posizione differenziata, prendendo la stessa in adeguata considerazione sotto entrambi i detti rilevanti profili (legittimo affidamento ed istanze di "stabilizzazione").

7. In tema di legittimo affidamento discendente dall'approvazione dei piani del fabbisogno di personale nel 2018 (dalla Giunta comunale) e nel 2019 (dal Commissario straordinario), si afferma nella sentenza appellata che la motivazione della delibera impugnata sarebbe "illegittima" perché ne escluderebbe la "rilevanza", malgrado il legittimo affidamento fosse stato riconosciuto dal Consiglio di Stato.

7.1 Il Comune di Cassino al punto 5.1.3 dell'atto di appello critica tale affermazione, sostenendo che l'"impatto prescrittivo" della sentenza n. 1052/2022 riguardava la necessità dell'espressa valutazione, da parte dell'amministrazione comunale, della posizione di interesse dei signori -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- rispetto alla facoltà di stabilizzazione prevista dal legislatore con l'[art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 75 del 2017](#), poiché nella deliberazione n. -OMISSIS-/2020 (annullata in parte qua con la detta sentenza) - prima delle modifiche apportate con la deliberazione n. -OMISSIS-/2022 - la posizione dei ricorrenti aveva trovato una "considerazione solo implicita e non espressa".

Ad avviso dell'appellante, l'amministrazione, a seguito dell'annullamento della deliberazione n. -OMISSIS-/2020, avrebbe bene operato dato che la "considerazione espressa" della posizione dei ricorrenti è contenuta proprio nella deliberazione n. -OMISSIS-/2022, che ha dato seguito alla sentenza di annullamento n. 1052/2022.

7.2. Il motivo è fondato e la statuizione del T.a.r. è errata perché la "rilevanza" del riconoscimento del "legittimo affidamento", pur affermata dalla sentenza n. 1052/2022, è ivi circoscritta alla necessità della relativa considerazione ai fini dell'adozione della scelta definitiva tra le due possibili alternative, pubblico concorso o, appunto, "stabilizzazione"; scelta, che la sentenza ha rimesso in toto all'amministrazione comunale.

Tenuto conto dei rilievi difensivi degli appellati, già ricorrenti in primo grado, giova precisare che l'affermazione contenuta nella sentenza n. 1052/2022 secondo cui il legittimo affidamento aveva ad oggetto "se non ... l'accoglimento dell'istanza, quanto meno ... l'apertura del procedimento previsto dall'[art. 20, comma 1, del decreto delegato](#)" (punto 8.4), non va certo intesa nel senso che il Comune fosse obbligato a dare corso all'"apertura" del procedimento, solo perché vi erano degli istanti in possesso dei requisiti di legge.

Piuttosto, detta affermazione (da leggere peraltro nel contesto motivazionale dell'intera decisione) sta a significare che, se il Comune avesse deliberato - come di fatto ha poi deliberato - di non avviare nemmeno il procedimento di "stabilizzazione", avrebbe dovuto individuare, tra le altre, delle ragioni di merito di tale scelta specificamente idonee a prevalere anche sull'affidamento nella scelta contraria, pur legittimamente nutrito dagli istanti.

La ratio decidendi della sentenza n. 1052/2022 è d'altronde compendiata nella conclusione secondo cui "La presentazione dell'istanza del 4 luglio 2017, le successive deliberazioni del Comune di Cassino e l'atto di diffida e significazione del 30 dicembre 2019 avrebbero dovuto comunque indurre l'amministrazione a motivare, secondo quanto sopra specificato, la differente scelta effettuata con la Delib. n. -OMISSIS- del 15 aprile 2020" (punto 8.5).

7.3. Chiarita la portata della sentenza, è fondato il motivo di appello anche nella parte in cui afferma che il Comune di Cassino ha specificamente motivato nella Delib. n. -OMISSIS- del 2022 riguardo al legittimo affidamento ingenerato nei confronti degli istanti dalle precedenti delibere di approvazione dei piani di fabbisogno di personale, che prevedevano - peraltro genericamente, cioè senza specifica motivazione - l'assunzione di tre unità di personale dei Vigili Urbani ai sensi dell'[art. 20](#), comma 1, del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#).

La delibera in effetti contiene - in specie nella parte introdotta dal "Rilevato, altresì, quanto ai precedenti Piani del fabbisogno di personale approvati nel 2018 (dalla Giunta comunale) e nel 2019 (dal Commissario straordinario)" - dei passaggi motivazionali (valorizzati, ai diversi fini di cui si dirà, dall'ordinanza cautelare di questa Sezione, 20 gennaio 2023, n. 219) che sembrano negare la stessa configurabilità di un legittimo affidamento degli istanti nella "stabilizzazione" o affermano impropriamente che il legittimo affidamento dei ricorrenti sarebbe "venuto meno".

Tuttavia, si tratta di una delibera ampiamente motivata, ed anche pluri-motivata, di modo che, letta nella sua interezza, consente di individuare le molteplici ragioni per le quali, anche riconoscendo detto legittimo affidamento (non tanto, come detto, nell'assunzione mediante "stabilizzazione" quanto nell'avvio della relativa procedura di stabilizzazione), l'amministrazione ha ritenuto che la scelta del pubblico concorso non solo fosse da preferire, ma fosse talmente rispondente al pubblico interesse (sia originario che sopravvenuto, come si dirà), da consentire di rivalutare le proprie precedenti "politiche assunzionali" (delle quali erano espressione i Piani del fabbisogno di personale approvati nel 2018 e 2019), malgrado le aspettative ingenerate nei potenziali interessati.

7.4. In definitiva, la Delib. n. -OMISSIS- del 2022, occupandosi della posizione dei ricorrenti anche sotto lo specifico profilo delle aspettative ingenerate dai precedenti deliberati della Giunta e del Commissario straordinario, ha colmato la lacuna della deliberazione n. -OMISSIS- del 15 aprile 2020, senza incorrere nuovamente nel corrispondente vizio di motivazione per il quale quest'ultima era stata annullata in parte qua.

8. A riscontro e completamento di quanto fin qui esposto, vanno esaminate le censure mosse dal Comune di Cassino all'ulteriore statuizione del T.a.r. secondo cui la motivazione della deliberazione n. -OMISSIS-/2022 sarebbe "contraddittoria ed apodittica".

Trattandosi di motivare in merito alla scelta del pubblico concorso rispetto alla facoltà di procedere alla stabilizzazione ai sensi del comma 1 dell'[art. 20](#) del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#), va ricordato che questo comma, nel testo vigente *ratione temporis* (cioè alla data della rivendicazione dei ricorrenti), dispone 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, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2 n.d.r. del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), 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 [L. n. 124 del 2015](#) con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione;

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".

8.1. Il Tribunale ha rinvenuto un profilo di contraddittorietà della Delib. n. -OMISSIS- del 2022 nella parte in cui è fatto riferimento al tempo trascorso "dall'assunzione dei ricorrenti". Ne ha affermato l'irrelevanza rispetto ai presupposti di applicazione dell'[art. 20](#), comma 1, del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#), per avere i ricorrenti presentato la relativa istanza nei termini di legge, e ha ritenuto l'imputabilità del successivo decorso temporale "unicamente alla resistente amministrazione", per avere negato "l'avvio del procedimento di stabilizzazione ... in favore dei ricorrenti, come da loro istanza, obbligandoli a ben due giudizi dinanzi al giudice amministrativo".

8.1.1. Con un secondo rilievo il T.a.r. ha ritenuto apodittica la motivazione della Delib. n. -OMISSIS- del 2022 "laddove si imputa ai medesimi ricorrenti la carenza dei requisiti professionali che, in relazione all'evoluzione del contesto normativo, sarebbero ora richiesti per svolgere il servizio di vigile urbano, dal momento che non risulta essere stata effettuata alcuna verifica in concreto della sussistenza o meno degli stessi in capo ai ricorrenti".

8.2. Alla prima affermazione del T.a.r., il Comune appellante obietta (al punto 5.2.2.1 dell'atto di appello) che l'amministrazione non ha mai affermato che la pretesa dei ricorrenti fosse illegittima o intempestiva (rispetto ai termini stabiliti dalla legge), ma ha solo ritenuto, "nella sua valutazione discrezionale", che il lungo tempo trascorso dall'inizio del rapporto lavorativo (2012) e dalla sua cessazione (2015) - cioè "un tempo enorme in relazione alle progressive evoluzioni della pubblica amministrazione" - costituisca un elemento che, unitamente a molti altri (tutti specificamente indicati nella Delib. n. -OMISSIS- del 2022), sconsigliasse di esercitare la facoltà di stabilizzazione dei ricorrenti e rendesse piuttosto legittimo l'espletamento di un pubblico concorso per garantirsi l'acquisizione di "personale dotato di competenze professionali accertate e adeguate".

8.2.1. Alla seconda affermazione del T.a.r., il Comune replica (al punto 5.2.2.2 dell'atto di appello) che la procedura di stabilizzazione di cui al primo comma dell'[art. 20](#) del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#) non prevede alcuna verifica in concreto dei requisiti professionali (come peraltro rilevato dallo stesso T.a.r., in altra parte della sentenza, con evidente contraddittorietà), di modo che per non esercitare la facoltà di "stabilizzazione" l'amministrazione comunale non era tenuta a fare alcuna verifica della sussistenza dei requisiti professionali di ciascuno dei ricorrenti.

Il relativo passaggio motivazionale della Delib. n. -OMISSIS- del 2022 si limiterebbe ad evidenziare le ragioni per le quali, non potendo avere certezza in ordine alla sussistenza di quei requisiti (assolutamente necessari), il Comune ha ritenuto di non esercitare detta facoltà di "stabilizzazione", nell'esercizio della sua discrezionalità amministrativa: ad avviso dell'appellante, si tratta di ragioni insindacabili, se non nei limiti stringenti definiti in giurisprudenza, e perciò insuscettibili di essere sostituite dalle motivazioni prospettate dalle parti ricorrenti.

8.3. Le obiezioni della difesa comunale corrispondono perfettamente al contenuto della Delib. n. -OMISSIS- del 2022 e vanno accolte, tenendo conto dell'articolata motivazione della delibera nella sua interezza, piuttosto che di singoli passaggi, estrapolati dal contesto argomentativo in cui sono inseriti.

In proposito, va necessariamente fatto rinvio alla delibera per quanto riguarda: l'ampia premessa; le considerazioni sul vigente quadro normativo e sulle linee di indirizzo del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione; le vicende amministrative del Comune di Cassino

successive alla dichiarazione dello stato di dissesto del 2018; le esigenze in tema di assunzione del personale via via manifestatesi, valutate alla stregua della normativa primaria e secondaria, dei pronunciamenti del giudice contabile e dei vincoli finanziari vigenti; le considerazioni generali sul piano occupazionale e sulle modalità di reclutamento attivabili.

Solo dopo la trattazione dei detti argomenti ed in coerenza con essa, nella delibera viene esaminata la posizione dei ricorrenti.

8.3.1. Relativamente alla corrispondente parte della delibera (introdotta da "Valutato, rispetto alle richieste pervenute dai Dirigenti di settore ed in particolare di quello dell'Area Sicurezza in numero di sei vigili a tempo pieno e indeterminato, con riguardo specifico alla posizione dei signori ...", seguita dai numeri di cui appresso), va esclusa la contraddittorietà della motivazione ritenuta dal Tribunale dal momento che:

- è corretta la valutazione della rilevanza della data (2012) e della modalità di reclutamento dei ricorrenti, nonché della tipologia di contratto e delle "mansioni effettivamente svolte", poiché - fermo restando il presupposto della relativa valutazione, cioè la rispondenza ai requisiti di legge, perché altrimenti l'amministrazione nemmeno avrebbe dovuto accedere alla valutazione discrezionale - risponde a criteri di logica, di ragionevolezza e di comune e specifica esperienza, quanto esposto al punto 1 della delibera in tema di complessità ed onerosità dei percorsi di riqualificazione, nonché di acquisizione di specifiche competenze, ed ancora quanto esposto al punto 3 della delibera in tema di necessaria assunzione di personale full time; sotto tutti i profili esaminati nella delibera, la valutazione dell'amministrazione è coerente con la finalità, enunciata dall'[art. 20 del D.Lgs. n. 75 del 2017](#), di valorizzare la professionalità acquisita, nel presupposto appunto di tale acquisizione, da valutarsi da parte della p.a.;

- parimenti rilevante è la data di cessazione della prestazione (ottobre 2015) poiché - se è vero che l'[art. 20](#) potrebbe ritenersi rispettato perché il rapporto di lavoro dei ricorrenti era ancora in essere successivamente alla data di entrata in vigore della [L. n. 124 del 2015](#) (28 agosto 2015) - non è certo indifferente ai fini della valutazione discrezionale dell'amministrazione il fatto che detto rapporto non fosse più in essere alla data di entrata in vigore del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#) (22 giugno 2017) né in data prossima a quest'ultima; ciò, in coerenza con l'altra finalità enunciata dall'[art. 20](#) di ridurre il ricorso ai contratti a termine oltre che con "l'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno e non acquisibili all'esterno" (come detto al punto 2 della delibera);

- inoltre, per come risulta dalla motivazione contenuta nei punti successivi (da 4 a 7, la cui lettura integrale e combinata rende palese la completezza e la ragionevolezza della scelta del Comune di Cassino), contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti e dalla sentenza appellata, l'amministrazione non si è limitata a considerare la situazione occupazionale del Comune e quella dei ricorrenti soltanto alla data di adozione degli atti impugnati nel presente giudizio, ma, ponendo la propria deliberazione nella prospettiva decisionale dell'"ora per allora", ha evidenziato come fossero proprio i requisiti di partecipazione richiesti per l'accesso al contratto a tempo determinato dell'epoca ad indurre ad escludere la scelta di stabilizzazione già alla data di entrata in vigore del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#) e successivamente, dovendo essere preferita la prova selettiva concorsuale che consente la verifica di elementi di conoscenza da ritenere essenziali per l'attuale svolgimento delle funzioni.

8.3.2. Per quanto detto, nonché tenuto conto di tutti gli altri elementi illustrati nella delibera, si deve parimenti escludere -contrariamente a quanto affermato dal T.a.r.- che la motivazione sia "apodittica" sulla verifica del possesso dei requisiti professionali dei ricorrenti.

In proposito, va sgomberato il campo dalla confusione tra i "requisiti oggettivi così come stabiliti dalla norma stessa" (id est, dall'[art. 20](#), comma 1, lettere a, b, e c del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#)) e i requisiti professionali "introdotti dal mutato contesto normativo", di cui è detto nel prosieguo della sentenza

appellata (cfr. punto 5.1), nell'assunto -sostenuto a più riprese dai ricorrenti- che solo i primi e non anche i secondi rilevarebbero ai fini del riconoscimento della fondatezza della loro pretesa.

Si tratta di un assunto errato -per come a più riprese giustamente obiettato dalla difesa comunale- atteso che la scelta discrezionale tra le diverse procedure selettive del personale -di cui è detto nella sentenza n. 1052/2022- presuppone che siano entrambe praticabili -cioè che vi siano dei soggetti, che, come i ricorrenti, rivendicano (ed anche, in ipotesi, posseggano) i "requisiti oggettivi" richiesti dall'[art. 20](#), comma 1, lett. a), b) e c), del [D.Lgs. n. 75 del 2017](#). Tuttavia si tratta di un presupposto necessario (perché se non ce ne fossero, nemmeno si porrebbe per l'amministrazione l'alternativa rispetto all'indizione del concorso), ma non sufficiente, spettando appunto all'amministrazione valutare discrezionalmente se -per le ragioni da esplicitare nella relativa deliberazione- pur potendo accedere alla "stabilizzazione" di quel personale sia invece da preferire il pubblico concorso.

Giova precisare - anche chiarendo e rettificando, sul punto, uno dei passaggi motivazionali dell'ordinanza della Sezione n. 219/2023 (su cui si tornerà) - che la valutazione discrezionale di cui si è detto da ultimo va condotta in astratto, cioè -come ben fatto dal Comune di Cassino- confrontando le competenze richieste all'epoca dal concorso di cui alla lettera b) del ridetto art. 20, comma 1, e quelle acquisite (o acquisibili) a seguito dello svolgimento delle mansioni nel periodo lavorativo di cui alla lettere a) e c), senza entrare nel merito delle competenze - eventualmente più complete e più aggiornate - che ciascuno dei richiedenti la "stabilizzazione" potrebbe comunque rivendicare in proprio.

8.4. Peraltro, la motivazione della Delib. n. -OMISSIS- del 2022 rende palesi (ed insindacabili) le ragioni della scelta del Comune di Cassino, non solo al fine di escludere la praticabilità della scelta della "stabilizzazione", ma anche al fine di sorreggere la scelta del pubblico concorso; valga per tutte la ragione fondata sulle mutate esigenze occupazionali - da tre a sei vigili urbani, per di più intervenute dopo la dichiarazione di dissesto e il successivo riequilibrio di bilancio - che ha consentito all'amministrazione di escludere che la scelta della "stabilizzazione" fosse anche quella più conveniente sul piano economico-finanziario, dovendo comunque procedere all'espletamento del concorso per le restanti unità di personale.

8.5. In conclusione, la Delib. n. -OMISSIS- del 2022 indica con dovizia di argomenti - conformi a legge e non travisati in punto di fatto - le ragioni di fatto e di diritto della scelta del Comune di Cassino di non esercitare la facoltà di stabilizzazione e di attivare procedure concorsuali "aperte", sì da doversi concludere che tale scelta, nel merito, non è sindacabile dal giudice amministrativo.

8.6. L'accoglimento dei motivi di appello fin qui esaminati comporta, in riforma della sentenza di primo grado, il rigetto del ricorso dei signori -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- avverso la deliberazione del Comune di Cassino n. -OMISSIS- del 21 aprile 2022.

9. Ferma pertanto tale deliberazione, va dato conto delle deliberazioni successivamente adottate dal Comune e delle determinazioni conseguenti, impugnate in primo grado con i primi e i terzi motivi aggiunti.

9.1. La deliberazione n. 231 del 6 giugno 2023 è stata adottata, come già accennato, in asserita esecuzione dell'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 219 del 20 gennaio 2023.

Con questa, si è ritenuto che "il Comune, nelle more della decisione di merito in primo grado, debba rivalutare il possesso o meno dei requisiti in capo agli appellanti (persistendo, in tale sede, l'interesse di tutti e tre, anche ai fini risarcitori), eventualmente valutando di applicare il comma 2 dell'[art. 20](#) del [D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75](#), che prevede la possibilità per le amministrazioni di bandire procedure concorsuali riservate".

Effettuata quest'ultima valutazione, il Comune ha appunto deliberato di bandire la procedura concorsuale per l'assunzione di n.3 agenti di polizia locale, ai sensi dell'[art. 20](#), comma 2,

[D.Lgs. n. 75 del 2017](#), in sostanza riservata ai tre ricorrenti.

9.2. Malgrado la delibera abbia fatto seguito alla detta ordinanza cautelare - che, tuttavia, aveva, in sede di cognizione sommaria, genericamente affermato la previsione della "possibilità per le amministrazioni di bandire procedure concorsuali riservate", rimettendo al Comune di Cassino di valutarne l'applicazione nei confronti dei ricorrenti - essa è illegittima, per le ragioni già ritenute dal T.a.r.

9.3. Queste si fondano sulla decisione della presente Sezione V, 19 aprile 2024, n. 3567, che qui per intero si conferma. In particolare, ne va ribadita la motivazione - già riportata dal T.a.r. - secondo cui "il meccanismo di stabilizzazione del personale precario della PA, specificamente previsto dall'[art. 20](#) del citato [D.Lgs. n. 75 del 2017](#), è suddiviso in due binari:

a) una stabilizzazione diretta, effettuata ossia senza il ricorso a procedure concorsuali e riservata a coloro che sono in possesso di determinati requisiti (previo reclutamento mediante procedura concorsuale, titolarità contratto a tempo determinato e minima anzianità di servizio);

b) una stabilizzazione mediata dal superamento di una procedura concorsuale nell'ambito della quale una certa aliquota dei posti disponibili (aliquota non superiore al 50%) è per l'appunto riservata a coloro che sono in possesso di ben altri requisiti (titolarità contratti flessibili e anzianità minima di servizio, ossia che non sono entrati in rapporto con la PA per il tramite di una previa procedura selettiva).

Nel primo caso si chiede l'accertamento di alcuni presupposti oggettivi in capo agli interessati, senza che sussista lo spazio per l'apertura di procedure selettive e per la formazione di corrispondenti graduatorie, nonché per la formulazione di valutazioni discrezionali attinenti ai requisiti e al merito riconducibili a ciascun candidato: di qui la giurisdizione dell'AGO, data l'assenza di qualsivoglia procedura selettiva da intraprendere al fine di stabilizzare il predetto personale precario.

Nel secondo caso, ove la necessità del percorso selettivo si giustifica in quanto si tratta di procedure di stabilizzazione rivolte a soggetti che non siano stati in precedenza assunti mediante prove di tipo concorsuale, poiché ci si trova dinanzi ad una vera e propria "procedura concorsuale" - necessaria sì, in questo caso, per consentire l'accesso in via stabile del personale precario - la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo (si veda sul punto [Cons. Stato, sez. III, 15 giugno 2020, n. 3801](#), nonché [TAR Lazio, sez. III-ter, 22 gennaio 2019, n. 845](#)).

Giova precisare - per evitare di suscitare ulteriori fraintendimenti - che la giurisdizione dell'A.G.O. sopra affermata riguarda la fase "a valle" della scelta ("a monte") dell'amministrazione (oggetto invece del presente giudizio, correttamente incardinato dinanzi al G.A.) di procedere alla "stabilizzazione" ai sensi del primo comma: invero, una volta scelta quest'ultima in luogo del pubblico concorso (secondo i criteri di cui si è detto trattando dei motivi di appello precedenti, che trovano conferma), la posizione di coloro che rivendicano il possesso dei "requisiti oggettivi" previsti dall'art. 20, comma 1, lett. a), b) e c) è di diritto soggettivo e il diniego della sussistenza di tali requisiti in capo al singolo è appunto impugnabile dinanzi all'A.G.O.

Da quanto sopra discende anche la correttezza in diritto della conclusione raggiunta dal T.a.r. secondo cui le due procedure di stabilizzazione previste dall'[art. 20](#), [D.Lgs. n. 75 del 2017](#), essendo diversi la ratio e i presupposti di ciascuna, "non possono essere ... in alcun modo sovrapponibili:

a) la procedura di cui al comma 1 dell'art. 20, è prevista per coloro che, essendo stati già selezionati attraverso una procedura concorsuale e avendo già prestato servizio con contratto a tempo determinato, ricorrendo gli altri requisiti oggettivi richiesti dalla norma, possono essere stabilizzati in via diretta senza il previo accertamento di alcun altro requisito professionale o di merito, essendo tale valutazione già stata effettuata nell'originaria procedura concorsuale di selezione;

b) la procedura di cui al comma 2 dell'art. 20, per coloro che, essendo stati assunti con contratti di

lavoro flessibile (ad es. collaborazioni coordinate e continuative) possono essere destinatari di una riserva di posti, nella misura del 50 per cento dei posti disponibili, in un concorso riservato che, in tal caso si rende necessario per l'accertamento di quei requisiti che, a monte, non sono mai stati accertati (e si parla, pertanto, di cd. stabilizzazione indiretta).".

L'alternatività delle due procedure avrebbe dovuto indurre il Comune di Cassino a deliberare che il comma 2 dell'[art. 20 del D.Lgs. n. 75 del 2017](#) non potesse essere applicato nel caso di specie.

9.4. Tuttavia, una volta adottata la Delib. n. 231 del 6 giugno 2023, è da escludere che proprio i ricorrenti -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- avessero un interesse giuridicamente rilevante all'annullamento del provvedimento e delle successive determinazioni attuative, per i seguenti due ordini di ragioni.

9.4.1. In primo luogo, si trattava di una delibera che, così come le determinazioni attuative, non era lesiva di alcuna posizione giuridica sostanziale configurabile in capo ai ricorrenti medesimi, ma anzi per costoro favorevole.

Invero, dovendo ritenersi per tutto quanto sopra detto che fosse impraticabile nei loro confronti la stabilizzazione ai sensi dell'art. 20, comma 1, l'unica alternativa legittima risultava essere il concorso pubblico "aperto".

L'indizione di un concorso, non solo con una quota di posti riservata, ma addirittura riservato ai ricorrenti in via pressoché esclusiva (per essere gli unici in possesso dei requisiti richiesti), non può essere considerata giuridicamente lesiva nei loro confronti - essendo indifferente ai fini in discorso che il Comune di Cassino si fosse determinato all'indizione del concorso riservato anche a seguito delle sollecitazioni contenute nell'ordinanza cautelare n. 219/2023, a sua volta tendente a favorire una soluzione comunque più vantaggiosa per i ricorrenti di quella del concorso pubblico "aperto".

9.4.2. D'altronde gli stessi ricorrenti già col ricorso introduttivo avevano avanzato un quarto motivo (rubricato: "Violazione dell'[art. 20 del D.Lgs. n. 75 del 25 maggio 2017](#) (sotto altro e diverso profilo)"), col quale avevano lamentato che l'amministrazione comunale non avesse motivato nemmeno sulla mancata scelta della procedura di cui al comma 2 dell'art. 20, la quale "...avrebbe consentito l'espletamento di un nuovo concorso con quote riservate dove avrebbe potuto accertare ciò che voleva".

9.5. Per entrambe dette ragioni, vanno dichiarati inammissibili per carenza di interesse i motivi aggiunti proposti avverso la Delib. n. 231 del 2023, sui quali il T.a.r. ha deciso nel merito, senza pronunciarsi sulle condizioni dell'azione, così che la mancanza dell'interesse ad agire è rilevabile anche d'ufficio in appello.

9.5.1. Parimenti inammissibili per carenza di interesse sono i motivi aggiunti proposti avverso la Delib. n. 244 del 13 giugno 2023, recante approvazione del piano triennale del fabbisogno di personale 2023/2025.

Va perciò riformata in tal senso la decisione appellata che ha annullato quest'ultima delibera "nella parte in cui non contiene alcuna ricognizione della posizione degli odierni ricorrenti", atteso che - per quanto sopra - la loro posizione risultava preservata dall'indizione del concorso "riservato", sicché nessuna lesione poteva loro comportare tale ultima delibera sopravvenuta.

9.6. La dichiarazione di inammissibilità dei motivi aggiunti proposti avverso le deliberazioni di cui si è detto da ultimo, nonché avverso le determinazioni attuative (di cui ai terzi motivi aggiunti), e la conseguente riforma della sentenza di primo grado fanno venire meno l'interesse dell'appellante Comune di Cassino ai motivi di appello contenuti al numero 4 (riguardanti appunto "Erroneità della sentenza: deliberazione Giunta n. 231/2023; il concorso riservato"), con assorbimento di tutti i motivi restanti dello stesso Comune di Cassino non esaminati fin qui.

10. Con la memoria difensiva depositata in appello, i signori -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno riproposto due motivi rimasti assorbiti in primo grado.

10.1. Col primo motivo (rubricato: Sui vizi propri del concorso riservato. Violazione ed omessa considerazione della circolare n. 3/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Violazione dell'art. 3, comma 2, Cost. Violazione del principio di trasparenza e buon andamento dell'agire amministrativo. Eccesso di potere per sviamento della funzione pubblica), si sostiene la violazione della detta circolare nella parte in cui (in specie il punto 3.2.2) il Ministero include espressamente tra gli adempimenti preliminari all'avvio della procedura di cui all'art. 20 citato, la ricognizione del personale potenzialmente interessato e delle esigenze di professionalità da reclutare, in modo che il successivo Piano dei Fabbisogni risulti coerente e conforme con detta ricognizione e, in generale, con l'esigenza di superamento del precariato.

Ribadita l'applicabilità dell'art. 20, comma 1, nei loro confronti, i ricorrenti, qui appellati, sostengono che anche nel caso in cui sia possibile procedere al concorso riservato ai sensi del comma 2, sarebbe sempre necessaria l'adozione di un atto interno concordato con i sindacati, ai sensi della seguente previsione della circolare n. 3/2017: "A tal fine, è opportuno che le amministrazioni adottino in ogni caso un atto interno, nel rispetto delle forme della partecipazione sindacale, in cui diano evidenza del personale in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 20, distinguendo i destinatari del comma 1 da quelli del comma 2, definiscano le ragioni delle loro scelte con riferimento all'an, al quomodo e al quando. Si ritiene fondamentale stabilire preventivamente criteri trasparenti sulle procedure da svolgere dandone la dovuta pubblicità".

Il motivo è in parte infondato e in parte inammissibile.

10.1.1. E' infondato se riferito alla scelta di non applicare l'art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 75 del 2017, per tutte le ragioni sopra esposte.

Queste non sono intaccate dal riferimento fatto dai ricorrenti alla Circolare ministeriale n. 3/2017, contenente gli "indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato".

Essendo riferita all'intera disciplina dell'art. 20 del D.Lgs. n. 75 del 2017, la circolare individua, tra l'altro, gli adempimenti preliminari e i criteri di coordinamento tra "le procedure di reclutamento speciale" dell'art. 20, commi 1 e 2, e il piano triennale dei fabbisogni e l'indicazione della relativa copertura finanziaria.

Nel caso di specie, l'opzione del Comune di Cassino per il pubblico concorso, relativamente alle assunzioni dei sei vigili urbani in contestazione, da considerarsi legittima per le ragioni esposte nella Delib. n. -OMISSIS- del 2022 (che tiene conto anche della circolare in oggetto), ha comportato che altrettanto legittimamente il Comune fosse esonerato dall'adozione dell'"atto interno" contemplato nella circolare, indicato come opportuno (non certo obbligatorio) solo nel caso in cui l'amministrazione avesse ritenuto di accedere alle modalità di assunzione contemplate dall'art. 20 del D.Lgs. n. 75 del 2017.

10.1.2. Il motivo è inammissibile per carenza di interesse nella parte in cui è espressamente riferito al "concorso riservato", dal momento che i ricorrenti -che, come detto, non avevano alcun interesse ad impugnare la delibera di indizione di tale concorso, a loro favorevole - a maggior ragione sono privi di interesse a lamentare il fatto che non si sia seguita, prima dell'indizione del concorso, la procedura prevista dalla circolare ministeriale e men che meno che non siano stati "stabiliti preventivamente i criteri trasparenti delle procedure da svolgere", trattandosi di procedura indetta in modo da privilegiare la partecipazione dei ricorrenti medesimi.

10.2. Col secondo motivo (rubricato: "Violazione del principio del favor participationis e della parità di trattamento. Eccesso di potere per sviamento della funzione pubblica e arbitrarietà") si lamenta che il Comune di Cassino avrebbe concesso per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso riservato il termine di quindici giorni (art. 2, comma 3, del bando), ma di fatto

successivamente al decorso di dieci giorni (previsto dall'art. 2, comma 1 del bando) ai ricorrenti non sarebbe stato possibile accedere al portale per presentare la domanda di partecipazione.

In sintesi, vi sarebbe un contrasto tra due previsioni del bando, che il Comune avrebbe dovuto risolvere preferendo il termine più lungo (quindici giorni), sia perché - a differenza dell'altro - previsto "a pena di esclusione", sia per il favor participationis.

10.2.1. Il motivo non merita di essere accolto.

L'art. 2, comma 1, del bando di concorso è esplicito nel prevedere che la domanda di partecipazione al concorso avrebbe dovuto essere proposta nel termine di dieci giorni dalla pubblicazione del bando. L'espressione "entro e non oltre" non può avere altro significato che quello di rendere inammissibili le domande proposte tardivamente, in collegamento peraltro alla modalità di funzionamento del sistema per l'invio telematico - chiarita nello stesso bando - che allo scadere del termine, il sistema informatico non avrebbe più consentito l'accesso alla procedura di inoltro della domanda.

10.3. I motivi riproposti in appello dalle parti appellate ex [art. 101](#), comma 2, [c.p.a.](#) vanno quindi respinti.

11. In conclusione, respinto il primo ed il secondo motivo dell'atto di appello, va accolto il motivo di appello illustrato al numero 5 dello stesso atto, secondo quanto sopra esposto, e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, va respinto il ricorso introduttivo del primo grado e va affermata la legittimità della Delib. n. -OMISSIS- del 21 aprile 2022.

11.1. I motivi aggiunti in primo grado vanno dichiarati in parte inammissibili per carenza di interesse originaria, ferma restando per la parte restante la dichiarazione di improcedibilità per carenza di interesse sopravvenuta, già dichiarata con la sentenza del T.a.r.

11.2. I motivi di gravame illustrati sub 4 del ricorso in appello sono improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, essendo state come sopra dichiarate inammissibili le corrispondenti censure dei motivi aggiunti proposti in primo grado; i restanti motivi del Comune appellante sono assorbiti.

11.3. Vanno respinti i motivi riproposti dagli appellati ai sensi dell'[art. 101](#), comma 2, [c.p.a.](#)

12. La peculiarità delle vicende procedurali e processuali e la novità delle questioni interpretative poste dall'[art. 20](#) del [D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75](#) costituiscono giusti motivi di compensazione delle spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinti il primo ed il secondo motivo, accoglie il motivo sub 5 dell'atto di appello, secondo quanto specificato in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso introduttivo dei signori -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- avverso la Delib. n. -OMISSIS- del 21 aprile 2022, affermandone la legittimità; dichiara inammissibili i motivi aggiunti dai ricorrenti proposti in primo grado, secondo quanto specificato in motivazione, ferma restando la dichiarazione di improcedibilità degli altri motivi aggiunti già contenuta nella sentenza di primo grado; respinge i motivi riproposti dagli appellati ai sensi dell'[art. 101](#), comma 2, [c.p.a.](#); dichiara improcedibili o assorbiti i restanti motivi di appello avanzati dal Comune di Cassino.

Spese dei due gradi compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'[articolo 52](#), commi 1 e 2, del [D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196](#), e dell'[articolo 9](#), paragrafo 1, del [Regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dei ricorrenti in primo grado, appellati nel presente grado.

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere