

Pubblicato il 15/01/2024

N. 00087/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01421/2023 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 la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1421 del 2023, proposto da
-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-,
-OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Valerio Lubello, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del
presente difensore in Milano, viale Majno, n. 9;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e
difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Stefania Pagano, Paolo Radaelli, Emilio
Pregnotato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio
fisico eletto presso l'Avvocatura Comunale in Milano, via della Guastalla, n. 6;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione

della Determinazione dirigenziale Area Acquisizione Risorse Umane del Comune di
Milano, n. 3301 del 20 aprile 2023, avente ad oggetto: "Piani Assunzionali 2022-2023:
Assunzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e pieno di n. 38 unità di
personale da inquadrare nel profilo professionale di istruttore direttivo di polizia locale -
area dei funzionari e dell'elevata qualificazione (ex categoria d)", nonché di ogni atto
presupposto e connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 novembre 2023 la dott.ssa Valentina Caccamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono tutti assunti presso il Comune di Milano con il profilo professionale di Agenti della Polizia Locale, ex categoria C, ora Area degli Istruttori.
2. Espongono di aver partecipato a una procedura selettiva per la progressione verticale ai sensi dell'art. 22, comma 15, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, bandita dal Comune di Milano con determinazione dirigenziale n. 10387 del 21.11.2022, volta alla copertura di n. 3 posti di Istruttore Direttivo di Polizia Locale – Categoria D – posizione economica 1, collocandosi tra i candidati idonei. I tre aventi diritto alla progressione verticale sono stati poi assunti con determinazione Dirigenziale n. 2366 del 24.03.2023.
3. Successivamente, con determinazione dirigenziale n. 3301 del 20.04.2023 il Comune di Milano ha disposto l'assunzione di n. 38 unità di personale appartenente alla Categoria D – posizione economica 1, da inquadrare nel profilo professionale di Istruttore Direttivo di Polizia Locale e da reperire mediante scorrimento della graduatoria, ancora in corso di validità, di un precedente concorso pubblico bandito con determinazione dirigenziale n. 9893 del 15.11.2021 per il profilo professionale in questione, senza prevedere la possibilità di attingere alla graduatoria risultante dalla procedura di progressione verticale cui i ricorrenti avevano preso parte.
4. Con il presente gravame i ricorrenti impugnano il provvedimento n. 3301 del 20.04.2023, articolando plurime censure di violazione delle norme di legge in materia di concorsi pubblici, violazione dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità, nonché incompetenza del dirigente all'adozione del provvedimento impugnato, eccesso di potere per carenza e contraddittorietà della motivazione e per travisamento dei fatti.
5. Si è costituito in giudizio il Comune di Milano per resistere al ricorso, depositando memorie difensive nelle quali ha controdedotto alle argomentazioni dei ricorrenti e chiedendo il rigetto del gravame in quanto infondato nel merito.
6. Alla camera di consiglio del 13.09.2023, i ricorrenti hanno rinunciato all'istanza cautelare.

7. Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi in vista della trattazione di merito del ricorso e, all'udienza del 30.11.2023, la causa passata in decisione.

8. Va preliminarmente scrutinata, per ragioni di priorità logica, la censura con cui i ricorrenti deducono l'incompetenza del dirigente nell'adozione della determinazione impugnata, in quanto la stessa, in ragione del suo contenuto, rientrerebbe nelle attribuzioni della Giunta Comunale. A sostegno dell'eccepito vizio viene richiamato prima l'art. 11 del DPR n. 81/2022 e, successivamente, nelle memorie di replica, l'art. 11, comma 1, del D.P.C.M. n. 132/2022.

9. La censura è infondata e non trova supporto nelle fonti normative citate.

9.1 Invero, con il DPR n. 81/2022 è stato emanato il *“Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione”*, che consiste di tre soli articoli, nessuno dei quali attinente alla questione in discussione.

9.2 Con il D.P.C.M. n. 132/2022 è stato approvato il *“Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione”* (PIAO), il cui art. 11 dispone che, negli enti locali, detto Piano sia approvato dalla Giunta comunale. Ora, la determina impugnata nel presente giudizio non attiene all'approvazione del PIAO del Comune di Milano, ma semplicemente all'assunzione di personale reclutato tramite scorrimento della graduatoria di un precedente concorso pubblico ancora in corso di validità e, dunque, alla costituzione del rapporto di lavoro tra l'ente e il privato. Una volta stabilito il fabbisogno di personale ed espletata la relativa procedura di selezione, l'assunzione dei candidati collocatisi in posizione utile costituisce un atto di carattere esecutivo che, come nel caso in esame, viene assunto dal dirigente ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000. Per completezza, rileva il Collegio che il PIAO del Comune di Milano relativo alle annualità 2023-2025 è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 432/2023, così come previsto dalla disposizione del D.P.C.M. n. 132/2022 invocata dai ricorrenti, per cui non si rinvergono complessivamente elementi a supporto del lamentato vizio di incompetenza.

Tanto precisato, è possibile passare all'esame delle altre censure.

10. Con una prima doglianza, i ricorrenti lamentano che il Comune di Milano avrebbe stabilito di non procedere con lo scorrimento della graduatoria riferita alla procedura di progressione verticale, ma di coprire le nuove assunzioni con il solo ricorso alla graduatoria esterna formatasi successivamente, in violazione dei precetti legislativi e

regolamentari che disciplinano la materia dei pubblici concorsi; inoltre, disponendo l'attuazione dei piani di assunzione per gli anni 2022 e 2023 tramite scorrimento della graduatoria esterna approvata con Determinazione Dirigenziale del 9.03.2022, il provvedimento impugnato avrebbe di fatto escluso ogni possibilità di progressione interna agli aventi diritto.

La doglianza è infondata.

10.1 I ricorrenti hanno partecipato, collocandosi tra gli idonei, ad una procedura selettiva per la progressione verticale espletata ai sensi dell'art. 22, comma 15, del D. Lgs. n. 75/2017, in base alla quale, *“per il triennio 2020-2022, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo”*. Tale disposizione, di carattere eccezionale, ha consentito per il periodo di riferimento di derogare alla disciplina generale delle progressioni verticali contenuta all'art. 52, comma 1 bis del D. Lgs. n. 165/2001 – rilevante soprattutto nella versione antecedente alla riforma operata dal D.L. n. 80/2021, convertito dalla Legge n. 113/2021 – prevedendo il passaggio di area senza il ricorso allo strumento concorsuale, ma tramite una procedura selettiva riservata al personale di ruolo. La regolamentazione “a regime” delle progressioni di carriera, di cui al citato art.52, comma 1 bis, è stata a sua volta modificata con il citato D.L. n. 80/2021, disponendosi non più lo svolgimento di un apposito concorso pubblico ai fini del passaggio fra aree diverse, ma l'espletamento di una *“procedura comparativa”* con i contenuti precisati dalla norma in questione.

10.2 Ora, le progressioni verticali divergono sul piano ontologico dal modello del concorso pubblico, che rappresenta la modalità ordinaria per il reclutamento del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in conformità con il canone di cui all'art. 97 della Carta costituzionale. Diversamente da quanto sostenuto dai ricorrenti, alle procedure in questione non si applicano le disposizioni che disciplinano i concorsi pubblici, tra cui rientrano la durata triennale delle graduatorie e il principio di preferenza per il loro scorrimento, ove ancora in corso di validità al momento dell'assunzione del personale da reclutare. Tale principio, in particolare, si riferisce esclusivamente alle procedure d'accesso al pubblico impiego aperte alla generalità di coloro che siano in possesso dei requisiti culturali e di esperienza professionale previsti dal bando, ma non anche a quelle che, come nella fattispecie, sono circoscritte ai soli

dipendenti dell'amministrazione presso cui è espletato il concorso (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II stralcio, 12.01.2023, n. 499).

10.3 Secondo consolidati orientamenti giurisprudenziali, da cui il Collegio non rinviene motivo per discostarsi, *“è pur vero che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (28 luglio 2011, n. 14) ha sottolineato come «l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enunciate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso». Lo scorrimento delle graduatorie ancora valide ed efficaci costituisce «la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione». Tuttavia, il principio così affermato vale per le graduatorie che (tutte) costituiscono l'esito di un concorso pubblico, non per le graduatorie che scaturiscono da procedure selettive interne e riservate, data la disomogeneità tra i due termini di comparazione (progressione verticale in base a procedura interna e pubblico concorso) che comporterebbe la elusione della regola costituzionale del pubblico concorso”* (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 17.05.2023, n. 4923).

11. Né ad una diversa conclusione può condurre l'affermazione dei ricorrenti – approfondita in particolare nel secondo motivo di ricorso – secondo cui la procedura per la progressione verticale alla quale gli stessi hanno preso parte avrebbe caratteristiche del tutto sovrapponibili a quelle di un pubblico concorso, cui dovrebbe pertanto essere assimilata. Nel caso di specie non sussisterebbero le caratteristiche proprie delle selezioni “riservate”, in quanto: a) la procedura non sarebbe stata rivolta soltanto agli appartenenti al corpo di Polizia Municipale, ma avrebbe consentito la partecipazione di tutti i dipendenti a tempo indeterminato del Comune di Milano appartenenti alla categoria inferiore rispetto a quella dei profili professionali da coprire; b) le prove ivi previste avrebbero avuto un contenuto pienamente sovrapponibile a quello di un concorso esterno, con la conseguenza che anche alle graduatorie delle progressioni interne di tipo “verticale” dovrebbe applicarsi l'istituto dello scorrimento. Ritiene il Collegio che tale argomentazione non possa essere condivisa per più ordini di ragioni.

11.1 Sotto un primo profilo, la lettura del bando della procedura di progressione verticale cui hanno preso parte i ricorrenti (cfr. doc. 3) non consente di affermarne la

sostanziale assimilazione a un concorso pubblico, ma, al contrario, fa ben emergere la natura di selezione “interna” ad essa chiaramente riconducibile. Difatti, se è vero che è stato previsto lo svolgimento di una prova scritta volta a verificare la preparazione specifica dei candidati nelle materie di interesse, non sfugge che l’elemento principale della selezione, anche sul piano dell’attribuzione di punteggio (70 punti su 100), è dato dalla valutazione dei titoli di esperienza maturata sia presso il Comune di Milano che presso altre amministrazioni, così da consentire all’ente di “*valorizzare le professionalità interne*”, secondo quanto specificato dallo stesso art. 22, comma 15, del D. Lgs. n. 75/2017 che disciplina tale procedura.

11.2 In questa prospettiva, assume rilievo l’elemento “*Performance individuale e risultati conseguiti*”, da misurarsi con riferimento alle valutazioni positive degli ultimi 3 anni di servizio o, comunque, alle ultime tre valutazioni conseguite in ordine cronologico, nonché l’“*esperienza maturata nell’ambito professionale della posizione messa a bando*” e quella conseguita in “*ambiti professionali diversi*”, ovvero elementi che concorrono a qualificare la procedura in questione come “selezione interna” di natura non concorsuale.

11.3 Peraltro, tale conclusione è ulteriormente confermata dall’esame dei requisiti di partecipazione, tra i quali figura l’essere dipendente a tempo indeterminato in servizio presso il Comune di Milano e appartenere alla categoria immediatamente inferiore a quella oggetto della selezione, nonché aver conseguito, presso il medesimo ente, una valutazione positiva con un punteggio pari o maggiore a 75/100 negli ultimi 3 anni di servizio o, comunque, nelle ultime tre valutazioni conseguite in ordine cronologico. La procedura cui i ricorrenti hanno preso parte, pertanto, non era aperta a “chiunque” e non consentiva una generalizzata partecipazione, poiché i requisiti previsti la rendevano riservata ai soli soggetti già dipendenti dell’ente, che, in questo modo, potevano fruire di una progressione di carriera al di fuori del meccanismo del concorso pubblico.

Anche sotto questo profilo, pertanto, le censure non colgono nel segno.

12. Infine, per completezza di analisi, rileva il Collegio che il ricorso contiene un riferimento critico al Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023-2025 (PIAO), approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 432 del 31.03.2023, nel quale, secondo i ricorrenti, non sarebbero state specificate le modalità con cui verranno individuate e assunte le nuove risorse, ma risulterebbe soltanto fissata una quota generica di 32 unità di personale da reclutare (cfr. pagg. 8-11 del ricorso). Il PIAO 2023-

2025, tuttavia, non è oggetto di impugnazione nel presente giudizio e, inoltre, non presenta le criticità indicate dai ricorrenti. Difatti, come evidenziato dalla difesa dell'amministrazione, nel piano occupazionale del 2023 le posizioni da coprire mediante assunzioni tramite progressione verticale non sono state inserite su espressa richiesta sindacale (cfr. doc. 17 del Comune di Milano), ma saranno oggetto di valutazione e disamina nella fase di aggiornamento del documento medesimo.

13. In conclusione, alla luce di quanto precede il ricorso è infondato e deve essere respinto.

14. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti, in considerazione delle peculiarità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese 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 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 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.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 30 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere

Valentina Caccamo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valentina Caccamo

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.