

Pubblicato il 17/05/2024

N. 01845/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 01793/2022 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 Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1793 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Cosimo Rizzo, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Buscemi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Città Metropolitana di Catania, in personale del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Nicita, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Salvatore Sapone, Giuseppe Sciacca, Angelo Aliberti, Vittorio Grasso, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Perna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Musumeci Leonardo, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento,*

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del regolamento per la disciplina delle progressioni verticali approvato con decreto del Sindaco Metropolitan di Catania n. 315 del 30 dicembre 2021, nella parte in cui (art. 13) prevede che, nell'ipotesi di pari punteggio conseguito dai candidati nella graduatoria finale della selezione e di eguale loro anzianità di servizio, sarà data preferenza alla maggiore anzianità anagrafica;
- del bando di selezione per la progressione verticale del personale interno per la copertura di cinque posti di "istruttore tecnico - ctg. C", approvato con determinazione n. 3984 del 30 dicembre 2021, nella parte in cui (art. 11) prevede che, nell'ipotesi di pari punteggio conseguito dai candidati nella graduatoria finale della selezione e di eguale loro anzianità di servizio, sarà data preferenza alla maggiore anzianità anagrafica;
- della determinazione n. 2870 del 30 agosto 2022, nella parte in cui approva i verbali della commissione esaminatrice n. 2 in data 8 luglio 2022 e n. 3 in data 13 luglio 2022;
- della determinazione n. 3131 in data 26 settembre 2022, nella parte in cui conferma la graduatoria provvisoria di cui alla determinazione n. 2870 del 30 agosto 2022, approva la graduatoria definitiva e individua i vincitori della procedura;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- della determinazione n. 4063 in data 21 dicembre 2022, con la quale è stata nuovamente approvata la graduatoria finale;
- dei verbali della commissione esaminatrice n. 6 del 13 novembre 2022, n. 7 del 14 dicembre 2022 e n. 8 del 16 dicembre 2022.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Catania, di

Salvatore Sapone, Giuseppe Sciacca, Angelo Aliberti e Vittorio Grasso;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 marzo 2024 la dott.ssa Cristina Consoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il ricorrente ha impugnato: a) il regolamento per la disciplina delle progressioni verticali approvato con decreto del Sindaco Metropolitan di Catania n. 315 del 30 dicembre 2021, nella parte in cui (art. 13) prevede che, nell'ipotesi di pari punteggio conseguito dai candidati nella graduatoria finale della selezione e di eguale loro anzianità di servizio, sarà data preferenza alla maggiore anzianità anagrafica; b) il bando di selezione per la progressione verticale del personale interno per la copertura di cinque posti di "istruttore tecnico -- ctg. C", approvato con determinazione n. 3984 del 30 dicembre 2021, nella parte in cui (art. 11) prevede che, nell'ipotesi di pari punteggio conseguito dai candidati nella graduatoria finale della selezione e di eguale loro anzianità di servizio, sarà data preferenza alla maggiore anzianità anagrafica; c) la determinazione n. 2870 del 30 agosto 2022, nella parte in cui approva i verbali della commissione esaminatrice n. 2 in data 8 luglio 2022 e n. 3 in data 13 luglio 2022; d) la determinazione n. 3131 in data 26 settembre 2022, nella parte in cui conferma la graduatoria provvisoria di cui alla determinazione n. 2870 del 30 agosto 2022, approva la graduatoria definitiva e individua i vincitori della procedura.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) il ricorrente, in possesso sia della qualifica sia del titolo di studio (diploma di geometra) richiesti dal bando, ha presentato domanda di partecipazione alla procedura in data 25 gennaio 2022, indicando i seguenti

titoli: - laurea in ingegneria civile; - abilitazione alla libera professione di ingegnere; - abilitazione alla libera professione di geometra; - iscrizione all'albo degli ingegneri; b) la graduatoria definitiva riporta solo i nominativi dei cinque candidati vincitori (tutti con uguale punteggio di 27,50), tra i quali non è contemplato il ricorrente che, pur avendo conseguito l'identico punteggio di 27,50, ha una minore anzianità anagrafica rispetto a quattro degli odierni controinteressati (a parità di anzianità di servizio).

I motivi di gravame sono, in sintesi, i seguenti: a) il ricorrente avrebbe dovuto essere collocato al secondo posto della graduatoria (il concorrente primo classificato vanterebbe, in effetti, una maggiore anzianità di servizio), in quanto l'art. 3, comma 7, della legge n. 127/1997 attribuisce preferenza alla minore età anagrafica; b) risultano violati l'art. 7 del regolamento della procedura e l'art. 8 del bando, secondo cui *“Il punteggio massimo attribuibile ai titoli professionali, ulteriori rispetto a quello previsto per l'accesso alla procedura, è di 2 punti e si prendono in considerazione i seguenti titoli: - Abilitazioni professionali che consentono l'iscrizione ad Ordini/Collegi professionali, 1 punto per ogni abilitazione; - Ulteriori Abilitazioni professionali attinenti al profilo professionale ed alla categoria superiore da ricoprire, 0,25 per ciascuna abilitazione; - Iscrizione ad albi professionali, 1 punto per ogni iscrizione”*; c) una logica e coerente interpretazione di tali disposizioni porta a ritenere che con punti 1,00 era valutabile soltanto l'abilitazione professionale relativa al titolo di studio richiesto per il posto da ricoprire, dunque l'abilitazione alla libera professione di geometra, posseduta dal solo ricorrente; d) l'Amministrazione ha errato, quindi, nel valutare l'abilitazione alla professione di ingegnere con l'attribuzione di 1 punto per i concorrenti Sapone (primo graduato), Musumeci (terzo graduato), Aliberti (quarto graduato) e Grasso (quinto graduato), atteso che, in base alle citate norme, avrebbe dovuto assegnare il punteggio di 0,25 per tali titoli

professionali; e) in definitiva, in caso di accoglimento dei motivi di gravame, il ricorrente risulterebbe il primo classificato.

L'Amministrazione intimata ha svolto in giudizio le seguenti difese: a) l'art. 3, comma 7, della legge n. 127/1997 si riferisce ai concorsi pubblici e non è applicabile alle selezioni per le progressioni verticali; b) la previsione regolamentare è del tutto ragionevole, dovendo essere privilegiata l'esperienza professionale correlata alla maggiore anzianità anagrafica; c) alle abilitazioni che consentono l'iscrizione ad ordini/collegi professionali è stato attribuito 1 punto (quindi, tanto alla abilitazione alla professione di ingegnere quanto all'abilitazione alla professione di geometra); d) seguendo l'interpretazione indicata dal ricorrente, si giungerebbe alla paradossale conclusione di ritenere che un titolo post universitario, quale quello di ingegnere, che garantisce un percorso di studi ed esperienza non paragonabile a quello scolastico di geometra, possa essere valutato 0,25 punti, a fronte di 1 punto per quello di geometra.

Mediante motivi aggiunti il ricorrente, ribadendo le censure contenute nel ricorso introduttivo, ha impugnato: a) la determinazione n. 4063 in data 21 dicembre 2022, con la quale, a seguito della presentazione della richiesta di riesame del punteggio da parte di taluni dipendenti, è stata nuovamente approvata la graduatoria finale, sostanzialmente riconfermandosi la precedente, con la sola differenza che il primo graduato è stato collocato al secondo posto; b) i verbali della commissione esaminatrice n. 6 del 13 novembre 2022, n. 7 del 14 dicembre 2022 e n. 8 del 16 dicembre 2022, nonché le graduatorie allegate agli stessi.

Il ricorrente ha dedotto, in particolare, che: a) nella graduatoria finale lo stesso è stato collocato al settimo posto (dopo Antonino Giovanni Badalucco) e sono stati dichiarati vincitori, nell'ordine, Giuseppe Sciacca, Salvatore Sapone,

Leonardo Musumeci, Angelo Aliberti e Vittorio Grasso); b) il requisito preferenziale della maggiore anzianità di servizio, riconosciuto in precedenza al primo graduato, Sapone, è stato espunto, con il riconoscimento, quindi, di identica anzianità di servizio sia ai primi cinque candidati graduati sia al ricorrente, il quale, in definitiva, avrebbe dovuto essere collocato al primo posto della graduatoria perché in possesso – a parità di anzianità di servizio – della minore anzianità anagrafica.

Si sono costituiti in giudizio i controinteressati Aliberti, Sapone, Grasso e Sciacca, osservando, in sintesi, quanto segue: a) il ricorso è tardivo quanto all'impugnazione delle previsioni del regolamento e del bando (in base alle quali, nell'ipotesi di parità di punteggio e di anzianità di servizio dei candidati, trova applicazione il criterio residuale di favore verso la maggiore anzianità anagrafica), atteso che la predetta clausola di preferenza risultava immediatamente lesiva; b) l'art. 3, comma 7, della legge n. 127/1957 si riferisce ai soli concorsi pubblici mentre, nel caso in esame, l'Amministrazione ha espletato la procedura comparativa di cui all'art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001, la quale si risolve in un percorso di sviluppo professionale basato sui seguenti criteri di comparazione: - valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio; - assenza di provvedimenti disciplinari; - possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno; - numero e tipologia degli incarichi rivestiti; c) l'Amministrazione ha correttamente valutato i titoli professionali ulteriori a quelli previsti per l'accesso alla categoria cui si riferisce il bando, in applicazione dell'art. 7 del regolamento e dell'art. 8 del bando – peraltro, non impugnati dal ricorrente – i quali, nell'ambito dei titoli ulteriori valutabili, al fine di valorizzare la professionalità acquisita, stabiliscono in modo logico e razionale un punteggio inferiore (0,25

punti) ad eventuali abilitazioni che non consentono l'iscrizione ad ordini o collegi professionali rispetto alle abilitazioni che, invece, consentono detta iscrizione, quali quella di ingegnere o di architetto (valutabili con 1 punto); d) all'esito della procedura gli odierni controinteressati, in quanto vincitori, sono stati regolarmente assunti a tempo indeterminato dall'Amministrazione.

Con memorie ritualmente depositate le parti hanno ribadito le proprie difese.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio ritiene fondato il ricorso, nei limiti di seguito esposti.

Deve essere respinta la preliminare eccezione di inammissibilità concernente l'impugnazione del regolamento delle progressioni verticali e del bando di procedura.

Va, invero, esclusa l'immediata lesività delle clausole della *lex specialis* oggetto di gravame, le quali non avevano l'effetto di impedire la partecipazione del ricorrente alla selezione.

L'interesse all'impugnazione è sorto, infatti, solo al momento dell'applicazione delle stesse clausole mediante approvazione della graduatoria, che ha fatto emergere la concreta lesività della previsione di preferenza contenuta nel regolamento e nel bando.

Nel merito, è fondata la prima ragione di ricorso (anche per motivi aggiunti), con la quale il ricorrente deduce il contrasto degli atti impugnati con il disposto dell'art 3, comma 7, della legge n. 127/1997, come innovato dall'articolo 2, comma 9, della legge 16 giugno 1998, n. 191 (*“Sono aboliti i titoli preferenziali relativi all'età e restano fermi le altre limitazioni e i requisiti previsti dalle leggi e dai regolamenti per l'ammissione ai concorsi pubblici. Se due o più candidati ottengono, a conclusione delle operazioni di valutazione dei titoli e delle prove di esame, pari punteggio, è preferito il candidato più giovane di età”*).

L'Amministrazione ha rilevato che, trattandosi di procedure interne di

progressione di carriera, non trovano applicazione le norme relative ai concorsi pubblici e che la preferenza per la più elevata anzianità anagrafica appare coerente con la finalità di valorizzazione del personale dotato di maggiore esperienza sottesa alla tipologia di selezioni di cui si discute.

Tanto si evincerebbe anche dalla rinnovata previsione dell'art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165/2001, disciplinante le progressioni interne, le quali, per effetto della modifica introdotta dal decreto-legge n. 80/2021, non avvengono più con "concorso pubblico" (salvo che per i posti riservati all'accesso dall'esterno), bensì mediante "procedura comparativa" (e tanto deporrebbe per il superamento della qualificazione normativa delle progressioni verticali in termini di concorso pubblico).

Al riguardo, va osservato che il previgente art. 52, comma 1-bis, decreto legislativo n. 165/2001 prevedeva: *"Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore. La contrattazione collettiva assicura che nella determinazione dei criteri per l'attribuzione delle progressioni economiche sia adeguatamente valorizzato il possesso del titolo di dottore di ricerca nonché degli altri titoli di studio e di abilitazione professionale di cui all'articolo 35, comma 3-quater"*.

Per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, il comma 1-bis dell'art. 52 ha stabilito che *"Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione*



*positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente*'.

La riforma normativa ha inteso valorizzare le professionalità interne nell'ambito delle procedure per le progressioni fra le aree, nel senso che mentre in precedenza le Amministrazioni avevano l'obbligo di indire un concorso pubblico aperto a candidati esterni, con facoltà di riservare posti (in misura non superiore al 50 per cento) agli interni, a seguito della novella legislativa le progressioni fra le aree avvengono mediante procedure comparative tra gli interni (salvo l'obbligo di riserva di una quota di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno).

La disciplina del riformato art. 52, comma 1-bis, decreto legislativo n. 165/2001 è ispirata al criterio della valorizzazione del "merito" dei dipendenti, che non si esaurisce nell'esperienza professionale in sé (la quale, peraltro, rileva anche per il tramite del criterio preferenziale dell'anzianità di servizio), ma include, più in generale, la formazione, la competenza e la qualificazione professionale del lavoratore.

Invero, la norma stabilisce che la procedura comparativa per le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, è basata *"sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti"*.

Come precisato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'indomani della novella, con parere in data 6 ottobre

2021, “*Appare chiaro, alla luce del quadro delineato, l'intento del legislatore di valorizzare gli elementi maggiormente qualificanti che connotano l'excursus professionale, formativo e comportamentale del dipendente, al fine di rendere esplicito che il ricorso alla procedura comparativa in luogo di quella concorsuale è idonea e parimenti efficace nell'assicurare che la progressione di area e/o categoria o qualifica avvenga a beneficio dei più capaci e meritevoli*”.

Ciò consente di ritenere che, in relazione alle procedure selettive di cui trattasi – salva l'innovazione legata al potenziamento del canale interno di accesso, attraverso il superamento della regola del concorso aperto agli esterni – permangano, sul piano sostanziale, le caratteristiche proprie della concorsualità intesa come comparazione tra candidati, i cui esiti si traducano in una graduatoria basata sull'ordine di merito, ai fini della selezione del candidato più capace.

Da questo punto di vista, la maggiore qualificazione professionale – che la procedura comparativa intende valorizzare – non è necessariamente legata alla (maggiore) anzianità anagrafica, dipendendo da fattori diversi, quali il conseguimento di titoli di studio e professionali, lo svolgimento di incarichi, anche di responsabilità, per l'Amministrazione, conferiti sulla base del merito e della particolare attitudine del dipendente, lo svolgimento del servizio con diligenza e, dunque, la produttività e l'efficienza del dipendente.

Del resto, la compatibilità del criterio della preferenza per la minore età del candidato, a parità di altri titoli, con gli obiettivi di valorizzazione della qualificazione professionale dei pubblici dipendenti e di efficientamento della pubblica amministrazione è stata acclarata dalla Corte Costituzionale con sentenza 19 luglio 2001, n. 268, che, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, legge n. 127 del 1997 (come modificato dall'art. 2, comma 9, legge n. 191 del 1998), ha

ritenuto la norma non arbitraria né irragionevole, in quanto *“si inserisce in un progetto riformatore che ha per obiettivo di coniugare il principio di solidarietà con quello di efficienza della pubblica amministrazione, nel quadro della privatizzazione del pubblico impiego, ispirata ad un ampio rinnovamento del personale amministrativo, particolarmente investendo in risorse umane giovani e meritevoli, sì da garantire un servizio più efficiente e duraturo”*.

Restano, quindi, fermi i principi, già espressi dalla giurisprudenza, in ordine all'assimilazione delle progressioni verticali ai concorsi pubblici ai fini dell'applicazione delle regole di svolgimento del concorso, quanto, in particolare, ai criteri di preferenza.

In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che *“Sia nelle progressioni verticali che nell'accesso al lavoro pubblico va applicata la normativa legislativa statale e quella regolamentare comunale, secondo la quale il criterio dell'età è residuale, rispetto ai criteri di preferenza di carattere generale (tra cui, quello di risultare genitore)”* (Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2016, n. 618), con ciò presupponendosi l'applicazione alle progressioni verticali dell'art. 3, comma 7, legge n. 127/1997 (che, sul punto, ha parzialmente abrogato, per incompatibilità sopravvenuta, l'art. 5, comma 5, del D.P.R. n. 487/1994, il quale, nella formulazione al tempo vigente, stabiliva l'opposto criterio della preferenza per il candidato di maggiore età).

Va soggiunto che non può essere condiviso, invece, il secondo motivo di ricorso, atteso il chiaro disposto - non suscettibile di interpretazione contraria al suo tenore letterale - dell'art. 7 del regolamento delle progressioni interne (cui si è conformato il bando della procedura), che prevede l'assegnazione di 1 punto per le *“abilitazioni professionali che consentono l'iscrizione ad Ordini/Collegi professionali”* (tra di esse dovendosi includere anche l'abilitazione alla professione di ingegnere) e 0,25 punti per *“ulteriori abilitazioni professionali*

*attinenti al profilo professionale ed alla categoria superiore da ricoprire”.*

Invero, per consolidata giurisprudenza, le clausole della *lex specialis* della procedura non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto ad evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole e dalla loro connessione (Cons. Stato, Sez. V, 27 maggio 2014, n. 2709).

Per quanto precede, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento, *in parte qua*, degli atti impugnati, dovendosi ritenere la preferenza in graduatoria – a parità di punteggi e di anzianità di servizio – del candidato con minore anzianità anagrafica.

Le spese di lite possono essere compensate tra le parti tenuto conto della novità delle questioni decise (alla luce della modifica normativa dell’art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165/2001, introdotta dall’art. 3, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie nei limiti di cui in motivazione, con conseguente annullamento, *in parte qua*, degli atti impugnati; 2) compensa tra le parti le spese processuali.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 28 marzo 2024 con l’intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

Cristina Consoli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Cristina Consoli**

**IL PRESIDENTE**  
**Daniele Burzichelli**

IL SEGRETARIO