N. R.G. 3262/2019

Tribunale Ordinario di Catania

SEZIONE LAVORO

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Giudice del Lavoro dott.ssa Concetta Ruggeri, all'udienza del 22 giugno 2022 svolta ex art. 221 d.l. 34/20 conv. in l. 77/20 mediante il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni ha emesso la seguente

S E N T E N Z A

nel procedimento iscritto al n. 3262/2019 R.G. e vertente

TRA

***, nata a Catania il *** ed ivi residente in via ***, C.F.: ***, rappresentata e difesa, unitamente e disgiuntamente, dagli avv. Alessandro Navarra e *** giusta procura in atti

RICORRENTE

CONTRO

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (CNR), in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania

RESISTENTE

OGGETTO: stabilizzazioni ex art. 20 d. lgs. 75/2017

MOTIVI IN FATTO E IN DIRITTO DELLA DECISIONE

Con ricorso ordinario e contestuale istanza cautelare, depositato in data 23 aprile 2019, la ricorrente ha dichiarato di essere una docente di ruolo alle dipendenze

dell'Amministrazione scolastica statale per la classe di concorso A034-Scienze e Tecnologie Chimiche e di percepire uno stipendio medio mensile di euro 1.500,00.

Ha esposto di avere precedentemente prestato servizio alle dipendenze del C.N.R. per oltre 7 anni, più precisamente, dal 19.5.2014 al 18.5.2016 e dal 15.9.2016 al 14.9.2017 con contratto di lavoro a tempo determinato in qualità di ricercatrice di III livello, mentre nei periodi dal 18.1.2010 al 17.7.2011, dall'1.8.2011 al 31.7.2013 e dall'1.4.2013 al 18.5.2014 in qualità di assegnista di ricerca; di avere espletato le sue mansioni per conto dell'ente convenuto presso l'Istituto per la microelettronica e microsistemi, ubicato nella Zona industriale di Catania, ovvero presso il Dipartimento universitario di Fisica ed astronomia, sito in via Santa Sofia n. 64.

Ha dichiarato di avere presentato domanda di partecipazione alla procedura per l'assunzione a tempo indeterminato presso il C.N.R. del personale in possesso dei requisiti di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017, pubblicato il 23.10.2018; che il C.N.R. il 5.12.2018 ha approvato l'elenco nominativo degli aventi diritto all'assunzione con contratto a tempo indeterminato, per complessive 703 unità di personale rientranti nella tipologia dei c.d. "TD puri prioritari" in possesso dei requisiti di cui al citato art. 20, comma 1; di non essere "stata inclusa in tale elenco", stante che l'avviso in discussione prevedeva, quale requisito di ammissione, che i candidati non fossero titolari (come ella lo era) di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso una pubblica amministrazione.

Pertanto, nel merito ha chiesto: a) l'annullamento dell'avviso approvato con deliberazione del Consiglio di amministrazione del C.N.R. n. 187 del 10.10.2018, pubblicato il 23.10.2018, della circolare del C.N.R. n. 18/2018 del 9.8.2018, rubricata *"Atto interno inerente la ricognizione del personale in possesso dei requisiti di cui all'art. 20 del D.Lgs. 75/2017"*, entrambi nella parte in cui prevedono che, *"ai fini dell'ammissione alla procedura"*, era *"necessario che i candidati non"* fossero "*titolari di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso una Pubblica amministrazione sia alla data di scadenza"* del termine per la *"presentazione della domanda",* "sia alla data dell'eventuale assunzione in servizio", nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale,

ivi compreso l'elenco nominativo degli aventi diritto all'assunzione con contratto a tempo indeterminato presso il C.N.R.; b) la declaratoria del suo diritto *"ad essere inclusa nel suddetto elenco del personale da stabilizzare"*.

In via cautelare, la ricorrente ha chiesto l'adozione di *"un adeguato provvedimento cautelare che sospenda gli atti impugnati in quanto illegittimi"*

Parte convenuta si è regolarmente costituita - sia per la fase cautelare che per il merito - con memoria depositata in data 31 luglio 2019 chiedendo di rigettare il ricorso avversario e l'istanza cautelare ivi contestualmente formulata.

In particolare parte resistente ha dichiarato che la procedura in oggetto rappresenta una forma di reclutamento speciale finalizzata al progressivo superamento del precariato nell'ambito del Consiglio Nazionale delle Ricerche che trae il proprio fondamento giuridico nell'art. 20, co. 1 del d.lgs. n. 75/2017, rubricato per l'appunto "Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni". Infatti, la richiamata disposizione normativa si riferisce espressamente al "precariato" inteso sia come posizione di coloro che abbiano maturato l'anzianità di servizio presso l'amministrazione mediante contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017), sia mediante forme contrattuali flessibili (comma 2 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017).

Parte resistente ha pertanto dichiarato che le disposizioni in questione escludono coloro che in tale nozione di precariato non rientrano, ossia tutti i dipendenti a tempo indeterminato di altre amministrazioni che prestino la propria attività lavorativa presso le medesime. E ciò allo scopo di evitare che i posti limitati a disposizione, banditi dal CNR, vengano assegnati non a coloro che siano sprovvisti di una forma contrattuale stabile, bensì a soggetti che già lavorano stabilmente quali dipendenti a tempo indeterminato in altre amministrazioni pubbliche.

Ha precisato che i dipendenti a tempo indeterminato di altra amministrazione che vogliano migliorare o cambiare la propria posizione lavorativa possono partecipare ai concorsi pubblici ordinari banditi dal CNR non, però, alla procedura indetta dall'Ente al fine di stabilizzare i propri precari, dunque, alla luce della norma sopra richiamata e della circolare

ministeriale n. 3/2017, l'Amministrazione ha fissato nell'avviso de quo una ricognizione del personale che non possedesse già un contratto a tempo indeterminato.

Ha precisato che, successivamente all'avviso in questione, il C.d.A dell'Ente ha emanato la delibera n. 215 del 16.11.2018 (All. 9) con cui ha stabilito al punto 2, l'ammissione "con riserva" alla procedura in oggetto dei candidati titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato in una qualifica inferiore e/o presunta tale a quella rivestita a tempo determinato e in condizione di "precariato" alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 75/2017, disponendo altresì l'accantonamento delle risorse necessarie all'eventuale assunzione a tempo indeterminato di detto personale. Ha precisato che la predetta delibera ha dato, inoltre, mandato al Direttore Generale di richiedere un parere alle Autorità competenti in merito alla legittimazione a partecipare alle procedure di superamento del precariato di coloro che hanno medio tempore conseguito la titolarità di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, nonché all'individuazione dei profili di inquadramento, in ambito CNR, dei candidati di cui sopra.

Ha evidenziato che, quanto al caso di specie, la Dott.ssa ***, rientrando nella fattispecie di cui alla delibera n. 215/2018 ed avendo svolto servizio con contratto a tempo determinato presso l'Ente alla data del 22.06.2017 (entrata in vigore del D. Lgs. n. 75/2017), è stata ammessa "con riserva" alla procedura *de qua* sino a scioglimento della riserva medesima, anche all'esito dei giudizi già promossi innanzi all'autorità giudiziaria in merito alla medesima questione di diritto.

All'udienza odierna, svolta a trattazione scritta, la causa, istruita documentalmente, viene decisa a mezzo della presente sentenza con motivazione contestuale.

Preliminarmente giova premettere che l'istanza cautelare è stata accolta con ordinanza del 20 novembre 2019 e pertanto in questa sede non possono che richiamarsi integralmente le motivazioni di detta ordinanza di seguito riportate, tuttora valide quanto al *fumus boni iuris*.

La ricorrente lamenta sostanzialmente di essere stata illegittimamente esclusa dalla procedura di stabilizzazione del personale precario indetta dal C.N.R. ai sensi dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, emanato in attuazione della delega conferita con gli artt. 16 e 17 della L. n. 124/2015 (c.d. legge Madia), norma che, nell'intento di contrastare il dilagante fenomeno del precariato nella pubblica amministrazione, ha introdotto disposizioni generali sul procedimento di stabilizzazione di dipendenti assunti con contratto a tempo determinato previo superamento di selezione.

Il primo comma del citato arti. 20, in particolare, stabilisce 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, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possegga tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge 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 che procede all'assunzione almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni." Il comma 12 dello stesso articolo 20, poi, ha sancito che "ai fini delle assunzioni di cui al comma 1, ha priorità il personale in servizio alla data di entrata in vigore del presente
decreto.".

E' proprio in attuazione di tali previsioni legislative il Consiglio di amministrazione del C.N.R., con delibera 187 del 10.10.2018 ha proceduto ad indire la procedura per la stabilizzazione dei soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017, emanando un apposito "avviso di manifestazione di interesse", il cui art. 2, comma 5, stabilisce che, *"ai fini dell'ammissione alla procedura di cui al presente avviso è richiesto*

che i candidati non siano titolari di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso una pubblica amministrazione sia alla data di scadenza della presentazione della domanda, che alla data dell'eventuale assunzione".

Orbene, non vi è chi non veda come tale clausola di esclusione contenuta nell'avviso di manifestazione di interesse, costituente la *lex specialis* della procedura di stabilizzazione, risulti avere carattere ingiusto e discriminatorio.

Al riguardo, va innanzitutto rilevato che nessuna norma di legge o di regolamento sancisce l'esclusione dalla procedura di stabilizzazione di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017 di coloro che, già lavoratori precari presso l'amministrazione che procede all'assunzione, abbiano – per loro fortuna, come la ricorrente – trovato un'occupazione stabile e siano stati assunti di ruolo alle dipendenze di una pubblica amministrazione.

In secondo luogo, tale previsione di esclusione si pone in evidente contrasto con il principio di massima partecipazione alle procedure di reclutamento del personale e con la finalità di salvaguardare la professionalità e l'esperienza lavorativa acquisita dai dipendenti, precedentemente o attualmente, titolari di un rapporto di lavoro a tempo determinato, con specifico riferimento alla qualifica ed al profilo professionale già ricoperti in costanza di rapporto di lavoro precario.

Con riferimento alla procedura concorsuale riservata indetta dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (C.R.E.A.) ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, la giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di occuparsi di una vicenda analoga a quella sottoposta all'odierno sindacato, affermando condivisibilmente che "*la gravata clausola di esclusione penalizza in maniera ingiustificata chi, pur avendo i requisiti per accedere alla stabilizzazione, al momento della scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione alla procedura, ha un rapporto presso una pubblica amministrazione con qualifica e trattamento economico e/o giuridico inferiore a quello che potrebbe conseguire con la stabilizzazione prevista dall'art. 20 d.lgs. n. 75/2017", dovendosi tutelare le "aspettative dei lavoratori precari correlate alla specifica qualifica e*

allo specifico profilo già ricoperti" (T.A.R. Lazio, Roma, sez. 2 ter, 19 ottobre 2018, n. 10153).

Secondo il TA.R. Lazio, quindi, la clausola del bando è da considerare lecita qualora preveda l'esclusione di coloro che abbiano un contratto di lavoro a tempo indeterminato presso una pubblica amministrazione nel medesimo profilo e categoria equivalente o superiore a quelli per cui viene richiesta la stabilizzazione.

Tale specificazione, tuttavia, non può essere condivisa, dovendosi ritenere in ogni caso tutelata la aspirazione del personale già titolare di un rapporto di lavoro precario a mantenere e proseguire a tempo indeterminato il rapporto di collaborazione con l'ente pubblico nell'ambito del quale aveva precedentemente prestato la sua opera, così valorizzando l'esperienza e la qualificazione professionale acquisite sul campo nel settore specifico nel quale opera istituzionalmente l'Amministrazione datrice, e ciò a maggior ragione ove, come nella specie, si tratti di un ente di ricerca, alle dipendenze del quale il lavoratore già precario abbia precedentemente sviluppato attività di collaborazione e di ricerca in specifici ambiti scientifici.

Per altro, la successiva giurisprudenza amministrativa ha condivisibilmente individuato la *ratio* della normativa proprio con riguardo ad una procedura di stabilizzazione indiretta che aveva escluso i dipendenti a tempo indeterminato della pubblica amministrazione, pur in possesso dei requisiti previsti dall'art. 20, d. lgs.
75/2017.

In particolare, è stato chiarito *"Nel restringere la platea dei partecipanti al pubblico concorso, escludendo i dipendenti pubblici a tempo indeterminato, l'amministrazione ha, infatti, non solo irragionevolmente discriminato quest'ultima categoria di dipendenti rispetto a quelli privati, ma ha contraddetto la natura meritocratica dell'istituto del concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, condizionando la partecipazione alla circostanza – ininfluente rispetto all'obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori professionalità – che non fosse in corso un rapporto di lavoro a tempo indeterminato alle dipendenze della pubblica*

amministrazione. Tale requisito deve ritenersi illegittimo: l'individuazione dei requisiti di partecipazione deve essere infatti adeguatamente e prioritariamente motivata in ragione dell'interesse dell'amministrazione all'assunzione delle migliori professionalità, interesse sovraordinato rispetto ad altre finalità pure meritevoli di perseguimento, come, nel caso odierno, il superamento del precariato nel settore pubblico; per l'affermazione di detto principio è sufficiente rinviare alla sentenza della Corte costituzionale n.

251/2017, le cui considerazioni (riferite all'art. 1, co. 110, l. n. 107 del 2015, recante esclusione dei soggetti "assunti con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali" dai concorsi pubblici per il reclutamento dei docenti) possono essere applicate anche allo scrutinio della legittimità degli atti amministrativi oggetto della presente impugnazione (secondo la Corte, la menzionata norma escludente ha "condizionato" il

"diritto di partecipare al concorso pubblico [...] alla circostanza – invero 'eccentrica' rispetto all'obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori professionalità – che non vi sia un contratto a tempo indeterminato alle dipendenze della scuola statale", mentre "un'analoga preclusione non è prevista per i docenti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze di una scuola privata paritaria, né per i docenti immessi nei ruoli di altra amministrazione"; l'esclusione si fonda cioè su elementi – quali la "durata del contratto", a tempo determinato ovvero a tempo indeterminato, e la "natura del datore di lavoro", scuola pubblica o scuola paritaria, amministrazione della scuola o altre amministrazioni – non funzionali

"all'individuazione della platea degli ammessi a partecipare alle procedure concorsuali, le quali dovrebbero, viceversa, essere impostate su criteri meritocratici, volti a selezionare le migliori professionalità"). Appare poi fuorviante la pretesa dell'amministrazione di giustificare la disposizione escludente con la finalità di stabilizzazione del personale precario, prevista dalla legge. Tale obiettivo appare già assicurato dal piano di assunzioni previsto dall'art. 20, co. 1, d.lgs. n. 75/2017 e dalla natura riservata delle procedure concorsuali come quella in esame (ex art. 20, co. 2), caratteristiche che esauriscono ampiamente il perseguimento della detta finalità di stabilizzazione. L'introduzione, dunque,

di un ulteriore requisito, non contemplato dalla legge ed estraneo all'interesse dell'amministrazione al reclutamento di personale qualificato, rappresenta uno sviamento dalle finalità tipiche del pubblico concorso, il quale, una volta individuate le necessità di organico dell'amministrazione e le professionalità richieste, deve necessariamente ispirarsi ai principi di riconoscimento del merito e di favor partecipationis" (Tar Lazio, sentenza n. 10929/2020).

L'esclusione dalla procedura di stabilizzazione, pertanto, va in ogni caso ritenuta ingiustificata, a prescindere dal profilo e dalla categoria attualmente posseduti dal dipendente nell'ambito del rapporto a tempo indeterminato e dal connesso trattamento economico e giuridico, maggiore o minore rispetto a quelli precedentemente posseduti: appare, quindi, superflua la circostanza dedotta dalla ricorrente in ordine al minore stipendio mensile da lei attualmente percepito, in qualità di insegnante di scuola secondaria di secondo grado, rispetto a quello che le veniva corrisposto quale ricercatrice precaria del C.N.R..

La dott.ssa ***, quindi, è senz'altro legittimata a partecipare alla procedura di stabilizzazione dalla quale è stata esclusa: essa, infatti, è in possesso dei requisiti previsti dall'art. 20, commi 1 e 12, del d.lgs. n. 75/2017 per l'assunzione a tempo indeterminato con carattere di "priorità", la stessa avendo allegato e provato (v. doc. 5, 6 e 7 fasc. ric.) di avere svolto attività lavorativa alle dipendenze del C.N.R. con contratto di lavoro a tempo determinato in qualità di ricercatrice (dal 19.5.2014 al 18.5.2016 e dal 15.9.2016 al 14.9.2017), dopo la data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 (ossia dopo il 28.8.2015), per una durata complessiva di tre anni, sebbene non continuativi, alla data del 31.12.2017, di essere stata in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 75/2017 (ossia in data 22.6.2017) e di essere stata reclutata a tempo determinato a seguito di apposita procedura concorsuale: a quest'ultimo proposito, nei contratti di lavoro stipulati con il C.N.R. il 19.5.2014 e il 14.9.2016 si legge che le assunzioni sono state effettuate a seguito dell'espletamento di apposite procedure "*di selezione*", indette con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e concluse con rispettivo "*provvedimento del Direttore della struttura del*

CNR relativo all'approvazione della graduatoria di merito inerente alla selezione ed alla nomina dei vincitori".

La fondatezza della tesi attorea, peraltro, sembra essere stata recepita dallo stesso C.N.R. che, con delibera del C.d.A. n. 215 del 16.11.2018, come rilevato dalla difesa erariale e come evidenziato nella relazione allegata alla memoria di costituzione, ha disposto "*l'ammissione con riserva*", alla procedura di stabilizzazione in esame della ricorrente e degli altri "*candidati titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato in*

una qualifica inferiore e/o presunta tale a quella rivestita a tempo determinato e in condizione di precariato alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 75/2017, disponendo altresì l'accantonamento delle risorse necessarie all'eventuale assunzione a tempo indeterminato di detto personale", dando altresì "mandato al Direttore Generale di richiedere un parere alle Autorità competenti in merito alla legittimazione a partecipare alle procedure di superamento del precariato di coloro che hanno medio tempore conseguito la titolarità di un contratto di lavoro a tempo indeterminato" e riservando lo scioglimento della suddetta riserva "anche all'esito dei giudizi già promossi innanzi all'autorità giudiziaria in merito alla medesima questione di diritto"

Sulla base delle considerazioni che precedono e della documentazione richiamata, il ricorso deve essere accolto e deve dichiararsi il diritto della ricorrente ad essere inclusa nell'elenco nominativo del personale da stabilizzare approvato con provvedimento del presidente del C.N.R. del 5.12.2018, previa delibera del Consiglio di amministrazione n. 212/2018 del 16.11.2018 nell'ambito della procedura di stabilizzazione indetta ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 12, del d.lgs. n. 75/2017, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 187 del 10.10.2018 ordinando all'amministrazione resistente di adottare ogni atto conseguente e necessario.

E' appena il caso di osservare che l'elenco in questione non costituisce una graduatoria da riformularsi in esito all'inserimento della ricorrente ma il mero elenco nominativo di tutti coloro che astrattamente siano in possesso dei requisiti per la stabilizzazione ed abbiano manifestato interesse al riguardo, salva la successiva applicazione dei criteri di priorità ai fini dell'assunzione nel caso di insufficienza delle risorse per l'assunzione di tutti i potenziali aventi diritto all'assunzione.

Per tale ragione non è stato ritenuto necessario integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti aspiranti alla stabilizzazione già inseriti in elenco.

La novità delle questioni affrontate e i non univoci orientamenti della giurisprudenza giustificano la compensazione integrale delle spese di lite relativamente ad entrambe le fasi del giudizio.

P. Q. M.

definitivamente pronunziando sul ricorso depositato in data 23 aprile 2019 da ***, nei confronti di **C.N.R. – Consiglio nazionale delle ricerche**, in persona del legale rappresentante pro tempore, uditi i difensori delle parti e disattesa ogni contraria istanza, difesa ed eccezione, così provvede:

- in accoglimento del ricorso, dichiara il diritto della ricorrente ad essere inclusa nell'elenco nominativo del personale da stabilizzare approvato con provvedimento del presidente del C.N.R. del 5.12.2018, previa delibera del Consiglio di amministrazione n. 212/2018 del 16.11.2018 nell'ambito della procedura di stabilizzazione indetta ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 12, del d.lgs. n. 75/2017, con delibera del Consiglio di amministrazione n. 187 del 10.10.2018 e per l'effetto ordina all'amministrazione resistente di adottare ogni atto conseguente e necessario; - compensa integralmente le spese di lite tra le parti.

Catania, 22 giugno 2022

Il Giudice del Lavoro
(dott.ssa Concetta Ruggeri)