

Publicato il 02/08/2021

N. 05685/2021REG.PROV.COLL.
N. 09382/2020 REG.RIC.
N. 08178/2020 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

A) sul ricorso numero di registro generale 9382 del 2020, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'Avvocato Sergio Galleano, con domicilio eletto presso lo studio Sergio Natale Edoardo Galleano in Roma, via Flaminia, 109;

contro

Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli Avvocati Piero Frattarelli e Andrea Reggio D'Acì, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti e domicilio fisico presso lo studio Andrea Reggio D'Acì in Roma, via degli Scipioni 268;

-OMISSIS-non costituiti in giudizio;

-OMISSIS- rappresentata e difesa dagli Avvocati Francesco Maria Mantovani, e Giovanni Salonia, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti ;

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'Avvocato Michela Scafetta, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale dei Primati Sportivi n. 19;

B) sul ricorso numero di registro generale 8178 del 2020, proposto da

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'Avvocato Michela Scafetta, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti;

contro

Ministero della Salute, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'Avvocato Sergio Galleano, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti e domicilio eletto presso lo studio Sergio Avv. Galleano in Roma, via Germanico, 172;

-OMISSIS-non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per il Lazio (sezione Terza) n. -OMISSIS-, pubblicata il -OMISSIS-, di reiezione, con compensazione delle spese, del ricorso per l'annullamento:

- del bando di concorso indetto dal Ministero della Salute, per titoli ed esami per la copertura di otto posti, a tempo pieno ed indeterminato, riservato ai dirigenti sanitari, chimici, in servizio presso il Ministero della Salute, pubblicato su G.U. (4^a Serie Speciale) del 10 maggio 2019, n. 37;

- del provvedimento a firma del Direttore Generale della Direzione Generale del Personale, dell'Organizzazione e del Bilancio del Ministero della Salute del -OMISSIS- con il quale l'istante era "esclusa dalla procedura", in quanto non in possesso del requisito concernente la laurea in chimica;

- della graduatoria di merito e della nomina dei vincitori come approvati con decreto del Ministero della Salute del 10 dicembre 2019, n. 247;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'art. 1, co. 17, d.l. 183 del 2020 che proroga quanto stabilito dall'art. 25 del d.l. n. 137/2020 con riferimento allo svolgimento con modalità telematica delle udienze pubbliche e delle camere di consiglio del Consiglio di Stato sino alla data del 30 aprile 2021;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Salute, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza con modalità da remoto del giorno 22 aprile 2021 il Cons. Solveig Cogliani e uditi per le parti gli Avvocati Sergio Galleano, Salvatore Pesce su delega dichiarata di Michela Scafetta, Piero Frattarelli, Andrea Reggio D'Acì e l'Avvocato dello Stato Marina Russo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso proposto al TAR per il Lazio, la Sig.ra -OMISSIS- chiedeva l'annullamento del bando di concorso, indetto dal Ministero della Salute, per titoli ed esami, per la copertura di otto posti, a tempo pieno ed indeterminato, riservato ai dirigenti sanitari, chimici, in servizio presso il Ministero della Salute, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 10 maggio 2019 n. 37.

Con motivi aggiunti presentati il 10 gennaio 2020 la ricorrente chiedeva l'annullamento del provvedimento del Direttore Generale della Direzione Generale del Personale, dell'Organizzazione e del Bilancio del Ministero della Salute del 10 dicembre 2019 n. 144, con il quale era stata "esclusa dalla procedura", in quanto non in possesso del requisito concernente la laurea in chimica, nonché della graduatoria di merito e della nomina dei vincitori, approvata con decreto del Ministero della Salute del 10 dicembre 2019 n. 247.

La ricorrente evidenziava di essere laureata in Scienze e Tecnologie Alimentari in data 29 marzo 2001. Al fine di partecipare alla selezione per titoli per il conferimento di incarichi di collaborazione a tempo determinato, rivolta a laureati in Farmacia e Chimica industriale o Chimica e Tecnologie Farmaceutiche, bandita con avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9

gennaio 2004, richiedeva al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca la dichiarazione di equipollenza della propria laurea a quelle indicate nel bando di concorso.

La dichiarazione di equipollenza interveniva con provvedimento n. 807, emesso in data 17 marzo 2004, in linea con il parere reso dal Consiglio Universitario Nazionale nella seduta del 19 febbraio 2004, con l'espressa indicazione secondo cui l'atto aveva efficacia "limitatamente al concorso in oggetto".

Superato il concorso, la ricorrente stipulava, in data 25 novembre 2005, un contratto di diritto privato, avente ad oggetto una collaborazione coordinata e continuativa, a tempo determinato con il Ministero della Salute.

Per effetto dell'entrata in vigore della l. n. 266/2005 - che prevedeva all'art. 1, comma 402 la possibilità per il Ministero di "*convertire in rapporto di lavoro a tempo determinato di durata triennale gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa conferiti, ai sensi del decreto legge 8 agosto 1996 n. 429*", a far data dall'11 aprile 2006, la ricorrente era assunta con contratto di lavoro subordinato individuale, a tempo determinato in qualità di dirigente chimico di I livello alle dipendenze del Ministero della Salute.

In applicazione dell'art. 34 *bis* del d.l. n. 207/2008, che, "*al fine di garantire la continuità dei controlli obbligatori in materia di profilassi internazionale*" attribuiva al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali la possibilità di conferire "*esclusivamente incarichi di durata massima quinquennale rinnovabili*", l'interessata ricopriva successivi incarichi dirigenziali, con il trattamento economico e giuridico proprio dei dirigenti delle professionalità sanitarie di ruolo del Ministero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 80 CCNL, Area 1 Dirigenti Ministeri.

Con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 10 maggio 2019 n. 37, il Ministero della Salute indiceva concorso pubblico per titoli ed esami, riservato, ai sensi dell'art. 1, comma 365, della l. n. 145 del 30 dicembre 2018,

ai dirigenti sanitari (chimici), per la copertura di otto posti a tempo pieno ed indeterminato.

L'art. 2 del bando individuava i requisiti di ammissione, stabilendo, in particolare:

“lett. G) laurea in Chimica;

lett. H) iscrizione all'Albo dell'Ordine dei Chimici”;

lett. I) “essere in servizio presso il Ministero della Salute, alla data del 31 dicembre 2018 (data di pubblicazione della legge n. 145/2018), con incarico per lo svolgimento dei controlli obbligatori in materia di profilassi internazionale”;

La ricorrente, in data 6 giugno 2019, presentava domanda di partecipazione per il concorso. Tuttavia era esclusa per la mancanza dei requisiti di ammissione riguardanti la laurea in Chimica e l'iscrizione all'Albo dell'Ordine dei Chimici.

Avverso il provvedimento di esclusione ed il bando la stessa proponeva ricorso, che era respinto con la sentenza oggetto di appello.

Con il presente appello, l'istante censura la sentenza di primo grado per i motivi di seguito specificati.

1 - Erroneità della sentenza nella parte in cui non si rileva l'irragionevole esercizio, da parte dell'Amministrazione, del potere discrezionale in ordine alla procedura di stabilizzazione in argomento. Erronea interpretazione della l. n.145/2018, commi da 355 a 359 e, conseguentemente, erronea valutazione delle scelte discrezionali operate dal Ministero appellato, in quanto il giudice di primo grado non avrebbe indagato la ragionevolezza delle scelte del Ministero, sia in relazione alle disposizioni normative sulla stabilizzazione del personale precario, sia in relazione alla procedura di stabilizzazione in argomento, riguardante specifici incarichi in materia di controlli obbligatori in materia di profilassi internazionale.

2 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi da 355 a 359 della l. n. 145/2018, dell'art. 17, l. n. 124/2015, del d.lgs. n. 75/2017, artt. 6 e 20, della circolare ministeriale n. 3/2017. Errata considerazione della *ratio* della

procedura di stabilizzazione e irragionevolezza, contraddittorietà, illogicità, carattere discriminatorio e ingiustizia del requisito della laurea in chimica.

I commi 355-359 della l. n. 145/2018, frutto dell'applicazione della 'Riforma Madia' che, attraverso la l. 7 agosto 2015 n. 124 (art. 17), il successivo d.lgs. 25 maggio 2017 n. 75 (artt. 6 e 20) e la Circolare 3/2017 recante gli indirizzi attuativi del d.lgs. n. 75/2017, avrebbe apportato un profondo rinnovamento in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche ed in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale e superamento del precariato.

Tale riforma sorgerebbe con il chiaro obiettivo di interrompere o comunque limitare l'utilizzo reiterato del reclutamento del personale in via precaria, individuando le modalità di reclutamento, per il superamento del precariato, e gli strumenti per valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato.

Tali obiettivi sarebbero ancor più esplicitati dalla Circolare n. 3/2017.

Dalla lettura del testo si evincerebbe che nei posti riservati alla stabilizzazione del personale a tempo determinato, richiamati nella Relazione, rientrerebbe la posizione della ricorrente, che, pertanto, dovrebbe essere considerata destinataria per legge della riserva di posti individuati dal bando, riservato per chimici, in quanto ha prestato e presta servizio, come visto, senza soluzione di continuità, nella qualifica di Dirigente chimico delle professionalità sanitarie del predetto Ministero.

La scelta di formulare il bando prescrivendo il titolo della sola laurea in Chimica sarebbe quindi del tutto incoerente e illogica.

Sarebbe errata la decisione del giudice di primo grado nel sostenere la legittimità della scelta operata dall'amministrazione, in ordine alla prescrizione del requisito della laurea in Chimica, anche per effetto di un poco pertinente richiamo alla normativa (art. 44, d.P.R. n. 483/1997) in materia di concorsi nel Servizio sanitario nazionale.

Assume l'appellante ancora che le finalità della stabilizzazione sarebbero specificate nella

Relazione illustrativa e nella Relazione Tecnica, che ha indicato la necessità di coprire i posti con professionalità adeguate.

A tal fine erano disposte le risorse finanziarie dettagliate e distinte tra gli oneri per le nuove assunzioni e quelli già in capo all'amministrazione relativi alle retribuzioni complessive dei Dirigenti a tempo determinato nelle qualifiche ricoperte.

Infine, era autorizzato l'allargamento della dotazione organica, di cui alla tabella A allegata al regolamento di cui al d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 59.

Il rilievo del giudice di primo grado, secondo cui la stabilizzazione con riserva totale dei posti oggetto del presente ricorso è una procedura ordinaria di reclutamento al fine di garantire l'accesso di personale anche dall'esterno, sarebbe erroneo, in quanto nella richiamata Relazione Tecnica sarebbe evidenziato il carattere di specialità della stabilizzazione rispetto alla procedura ordinaria attraverso un esplicito distinguo tra le procedure previste per le nuove assunzioni e quelle previste per la stabilizzazione.

Ancora ai sensi della direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 del Ministero della Pubblica Amministrazione al punto 1) i requisiti di ammissione dovrebbero essere definiti tenendo conto della finalità del concorso. Il giudice di primo grado avrebbe omesso di considerare la finalità della procedura in questione.

Quanto al requisito della laurea di Chimica, le argomentazioni e le conclusioni del giudice di primo grado sarebbero inficiate da una errata premessa: quella per cui ai fini della stabilizzazione per cui è causa, sarebbe necessaria una equipollenza *ex lege* tra la laurea in Chimica e la laurea in Scienze e Tecnologie dell'Alimentazione. Secondo il giudice, dunque, non l'effettivo espletamento degli incarichi oggetto della stabilizzazione, bensì solo una equipollenza formale tra i titoli di studio, garantirebbero lo svolgimento delle mansioni per cui è causa.

Con riferimento al provvedimento n. 807 del 17 marzo 2004, ai fini della partecipazione al precedente bando, tuttavia, non sarebbe stata richiesta una dichiarazione di equipollenza, come rilevato dal Tribunale di primo grado, bensì una motivata e documentata istanza di valutazione, intesa a conoscere l'eventuale equipollenza della sua laurea alle lauree indicate nel bando, esitata favorevolmente. Il giudice di primo grado avrebbe errato, dunque, nel denegare la sovrapponibilità delle mansioni svolte per quindici anni dalla odierna appellante (proprio come dirigente chimico) e le "*mansioni tipiche del dirigente chimico*".

3 - Erroneità della sentenza di primo grado laddove, ritenendo erroneamente rilevante la questione della equipollenza tra lauree, la esclude, ritenendo erroneamente che il bando fosse assoggettato alla disciplina sulla riforma della dirigenza pubblica sanitaria, poiché al contrario ciò sarebbe precluso dalla mancata emanazione dei decreti attuativi.

4 - Erroneità della sentenza di primo grado sul punto del requisito dell'iscrizione all'albo.

Afferma l'appellante di essere regolarmente iscritta all'Ordine dei Tecnologi Alimentari dal 2002, mentre l'iscrizione all'Ordine dei chimici interveniva per soddisfare quanto richiesto dal Ministero della salute nella nota del 19 aprile 2019, in cui veniva dichiarata obbligatoria l'iscrizione come requisito per il rapporto di lavoro in essere "*per l'esercizio di ciascuna delle professioni sanitarie, in qualunque forma giuridica svolto*". La nota riportava, inoltre, anche che "*tale obbligo non sussiste se il professionista sanitario non svolge l'attività sanitaria riconducibile alla propria abilitazione professionale*".

L'appellante precisa di aver presentato istanza di iscrizione sulla base del d.m. 23 marzo 2018, che consentiva all'art. 6 in via transitoria, per un anno e comunque fino all'adozione di specifico regolamento recante modifiche e integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio della professione di chimico (d.P.R. n. 328/2001), di fare domanda a coloro che hanno conseguito, rispettivamente,

uno dei titoli di studio di cui alle tabelle allegate al decreto e che dimostrino uno storico lavorativo di almeno cinque anni attività, come nel caso della ricorrente come dirigenti o dipendenti pubblici o privati nel profilo professionale di Chimico, rientranti nella contrattazione collettiva di altri comparti.

L'istanza di iscrizione era accolta, esaminata, ratificata, sospesa e successivamente riesaminata e confermata con delibera n. 34 del 17/09/2019 sulla base dell'Istruttoria dell'Ordine del 12 settembre 2019, risultava ancora in essere al momento dell'esclusione dalla procedura.

Peraltro, la questione dell'albo non sarebbe condizionante al fine del ricorso se il Ministero avesse inserito tra i requisiti il titolo della ricorrente.

Si sono costituiti per resistere il Ministero della Salute, le controinteressate - OMISSIS-, evidenziando che - correttamente - il primo giudice avrebbe fondato la propria decisione sul consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale sussiste ampia discrezionalità dell'Amministrazione in occasione dell'individuazione dei requisiti di partecipazione e dei titoli valutabili nell'ambito della procedura concorsuale. L'appellante non avrebbe, in vero, avanzato alcuna contestazione in ordine alla ragionevolezza o meno della scelta operata dal Ministero con il bando contestato, ma avrebbe invece preteso di sindacare nel merito la scelta del Ministero sulla base di una lettura dell'art.1 comma 356 della l. n. 145/18 nel senso di negare a priori l'esistenza stessa di una qualche discrezionalità, invocando un vincolo ineludibile di prevedere il possesso di incarichi per lo svolgimento dei controlli obbligatori in materia di profilassi internazionale.

Attraverso il nuovo bando aveva destinato all'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro a tempo indeterminato l'Amministrazione, in applicazione del principio di efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa, avrebbe invece correttamente individuato il requisito necessario del possesso della laurea in chimica nella doverosa e logica considerazione delle mansioni del futuro dirigente sanitario chimico.

Con memoria di replica l'Amministrazione precisa anche che la sostanza del ricorso sarebbe inscindibile dalla questione dell'equipollenza, oggettivamente mancante, fra le lauree suindicate.

Sul primo e secondo motivo, precisa che il bando, di cui è causa, sarebbe stato bandito in base alla necessità di assumere soggetti che fossero in possesso di specifiche lauree, quali quella in chimica, che garantissero adeguata preparazione tecnica ai fini di svolgere i controlli obbligatori in materia di profilassi, in perfetta aderenza a quanto previsto dalla stessa legge di stabilizzazione del precariato n. 145/2018.

Più nello specifico, l'art. 1, comma 356, della predetta legge autorizzava il Ministero della salute ad *“indire procedure per titoli ed esami per un numero di unità non superiore a 155, riservate al personale medico, veterinario, chimico e farmacista, con incarichi per lo svolgimento dei controlli obbligatori in materia di profilassi internazionale conferiti ai sensi dell'articolo 34-bis del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, in servizio presso il Ministero della salute alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Dunque, il Ministero avrebbe operato in coerenza al dettato normativo.

La vigente normativa, peraltro, escluderebbe anche che la laurea in Scienze e tecnologie alimentari, posseduta dalla ricorrente, sia equipollente alla laurea in chimica ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici.

In forza del decreto 9 luglio 2009 adottato dal MIUR, di concerto con il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (pubblicato nella G.U. n. 233 del 7 ottobre 2009) è previsto, infatti, che il vecchio diploma di laurea in “Chimica” è equipollente al vecchio diploma di laurea in *“Chimica industriale”* e alle lauree del nuovo ordinamento in *“Scienze chimiche”*; mentre il vecchio diploma di laurea in *“Scienze e tecnologie alimentari”* è equipollente al vecchio diploma di laurea in *“Scienze delle preparazioni alimentari”* e alle lauree del nuovo ordinamento in *“Scienze e tecnologie alimentari”*.

Né in senso contrario rileva la nota del MIUR, nel quale è stata dichiarata l'equipollenza della laurea in Scienze e tecnologie alimentari, posseduta dalla

ricorrente, alle lauree in farmacia e chimica industriale, o chimica e tecnologie farmaceutiche, con riferimento al concorso bandito dal Ministero della salute con l'avviso pubblico bandito ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 429/1996.

Sul terzo motivo, precisa che il possesso della laurea in chimica sarebbe previsto a monte dalla l. n. 145/2018, ossia dalla stessa disposizione che ha bandito la procedura di stabilizzazione di cui è causa, sicché il bando di cui è causa non poteva discostarsi da tale previsione normativa.

Sul quarto motivo, evidenzia ancora che la dott.ssa -OMISSIS- non possiede attualmente il requisito dell'iscrizione all'Albo dell'Ordine professionale dei chimici, richiesto dall'art. 2, comma 1, lett. h), del bando di concorso di cui è causa.

L'iscrizione della dott.ssa -OMISSIS- all'Albo dei Chimici con delibera del Consiglio Direttivo n. 34 del 17/9/2019 è stata, infatti, revocata dalla delibera n. 8 dell'1/2/2020, con cui l'Ordine Interregionale dei Chimici ha nuovamente sospeso la stessa dall'iscrizione al medesimo Albo, *“a tempo indeterminato con decorrenza immediata”*.

Le parti hanno presentato memoria anche in replica.

Nel giudizio n. 8178/2020, l'appellante -OMISSIS- censura, invece, la medesima sentenza, laddove, pur respingendo il ricorso ed i motivi aggiunti, ha compensato le spese di lite, per i motivi di seguito indicati.

A – Violazione e falsa applicazione dell'art. 26 c.p.a.

Assume l'appellante che il giudice di primo grado si sarebbe limitato ad analizzare la normativa in materia nonché a verificare l'insussistenza dei presupposti richiesti dal bando e che, pertanto, non vi sarebbe alcuna complessità nella problematica trattata.

Non si rinverrebbero i presupposti, dunque, per la compensazione delle spese.

L'appellante ripercorre quindi la disciplina di rito in tema di spese di lite, dando atto della riforma dell'art. 92 c.p.c., come novellato dalla l. n. 162/2014

e richiamato dall'art. 26 del Codice del processo amministrativo, nonché della giurisprudenza di legittimità e costituzionale che si è espressa in materia.

La compensazione delle spese di lite costituirebbe, ancor più alla luce della novella legislativa, un principio eccezionale a fronte di quello generale della soccombenza, al quale il giudice potrebbe derogare nelle ipotesi di novità della questione trattata, mutamento della giurisprudenza sulla materia del contendere, ovvero, per effetto dell'intervento della Corte cost. con la pronuncia n. 77/2018, al ricorrere di altre gravi ed eccezionali ragioni, in aggiunta a quelle normativamente elencate.

B – Violazione e falsa applicazione dell'art. 26, comma II, c.p.a. per lite temeraria, per l'asserita evidente infondatezza delle domande di annullamento dei provvedimenti impugnati avanzate dalla Dott.ssa -OMISSIS- avuto riguardo alla totale assenza dei requisiti specifici richiesti dal bando per la partecipazione al concorso.

Di contro l'appellata richiama gli ampi poteri discrezionali in ordine al riconoscimento, sul piano equitativo, dei giusti motivi per far luogo alla compensazione delle spese giudiziali, ovvero per escluderla, invocando i principi elaborati dalla giurisprudenza a riguardo e di cui all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Ancora, la discrezionalità della decisione sulle spese sarebbe stata ribadita dalla stessa Corte costituzionale nella pronuncia n. -OMISSIS-citata dall'appellante, che sarebbe valsa proprio ad arginare gli esiti di una riforma legislativa che aveva ristretto troppo rigorosamente i margini decisionali in ordine alla statuizione sulle spese giudiziali. Si legge, infatti, nella sentenza n. -OMISSIS- "*l'istituto della condanna del soccombente al pagamento delle spese di giudizio, pur avendo carattere generale, non ha portata assoluta ed inderogabile, potendosi profilare la derogabilità sia su iniziativa del giudice del singolo processo, quando ricorrano giusti motivi ex art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., sia per previsione di legge – con riguardo al tipo di procedimento – in presenza di elementi che giustifichino la diversificazione dalla regola generale*" (...)

Per altro verso, rileva che il richiamo alla normativa del Codice del rito civile, operato dall'art. 26 del Codice del processo amministrativo, non implicherebbe una trasposizione mera e acritica nel contenzioso amministrativo delle regole del processo civile, nel cui ambito il principio della soccombenza è applicato in modo particolarmente rigoroso.

La sussistenza di motivazioni che rendano equa una compensazione delle spese giudiziali sarebbe spesso correlata – come nel caso di specie - al grado di complessità che connota il processo amministrativo, caratterizzato da una maggiore aleatorietà rispetto al contenzioso civile entro l'appellata evidenza: Quanto al secondo motivo, l'appellata precisa che la controinteressata avrebbe potuto non partecipare al giudizio, come gli altri controinteressati, in quanto l'ammissione dell'istante non avrebbe pregiudicato direttamente la sua posizione.

Ancora precisa i motivi di doglianza a fondamento della pretesa avanzata in giudizio.

L'amministrazione si è costituita per resistere.

A seguito di discussione le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

I –I due ricorsi in appello, proposti avverso la medesima sentenza, devono essere riuniti.

II –Deve essere esaminato con priorità l'appello n. 9382/2020, con cui l'originaria ricorrente censura l'impugnata decisione di rigetto.

II – Giova sin qui evidenziare che la controversia presenta – come indicato sia pur sinteticamente dal primo giudice – profili di complessità.

Infatti, l'appellante del primo giudizio in esame è stata in servizio, esercitando le stesse funzioni oggetto della speciale procedura di reclutamento e stabilizzazione in esame, da quindici anni.

In fatto, non è contestato che la stessa abbia ottenuto un giudizio di equipollenza della propria laurea, ai fini dell'originario conferimento del primo incarico, più volte rinnovato, e che successivamente – in relazione alla

stipula del contratto con la pubblica amministrazione – abbia beneficiato dell'iscrizione temporanea all'albo dei chimici.

Ciò rileva – quanto ai profili di diritto in discussione – prima di tutto con riferimento alla legittimità del bando di selezione in relazione alla considerazione da parte dell'Amministrazione procedente dei requisiti esperienziali e di professionalità necessari e posti a fondamento della stabilizzazione.

A riguardo questa Sezione, con la sentenza 3 febbraio 2020, n. 872, ha avuto modo di precisare, in riferimento a quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017 (rubricato “*Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni*”), che le finalità della stabilizzazione del personale che, a vario titolo, presta servizio a tempo determinato presso le amministrazioni, possono essere individuate nel superamento del precariato, nella riduzione dei contratti a termine e nella valorizzazione della professionalità acquisita.

Questa finalità rappresenta il limite delle speciali procedure di reclutamento, ma ne definisce anche l'ambito di estensione, in coerenza con i principi costituzionali di accesso ai pubblici impieghi mediante concorso e di buon andamento della pubblica amministrazione.

In questa cornice di riferimento, pertanto, non sono consentite né ingiustificate estensioni di procedure derogatorie di assunzione, né, specularmente, penalizzazioni in danno del personale che si trova nelle stesse condizioni di altri soggetti beneficiari della stabilizzazione.

III – Passando ad esaminare i motivi di appello, ritiene questo Collegio di dover richiamare i principi del disposto legislativo che autorizzava alla stabilizzazione, come evidenziati con la sentenza sopra menzionata: “*l'estensione della procedura di stabilizzazione oltre il suo tipico e tassativo ambito elettivo non ha conseguenze neutre, ma presenta effetti sistematici non irrilevanti, in quanto ha come conseguenza strutturale e primaria quella di restringere la regola concorsuale; e, come effetto secondario, quello di pregiudicare le aspirazioni di quanti, proprio tramite il concorso, potrebbero legittimamente aspirare alla occupazione dei posti vacanti*?”. Ed

ancora: *“la stabilizzazione dei lavoratori precari costituisce obiettivo generale delle procedure di stabilizzazione... Posta questa essenziale premessa di principio, è conseguente osservare che qualunque deroga alla regola dell'assunzione nei ruoli dell'amministrazione mediante pubblico concorso (art. 97 cost.) è ammessa nei soli casi tipizzati dalla legge; e che le disposizioni disciplinanti le procedure di stabilizzazione, in quanto recanti elementi in deroga al modello generale di matrice costituzionale, devono essere fatte oggetto di interpretazione restrittiva, e ciò anche al fine di garantirne la compatibilità, oltre che con l'art. 97 della Costituzione, anche con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della medesima carta”*.

La Sezione ritiene, pertanto, che a fronte della finalità di eliminazione del precariato, deve ribadirsi che la sussistenza di contratti a tempo determinato costituisce antefatto necessario, ma non sufficiente, essendo rimesso al legislatore l'individuazione dei requisiti di partecipazione al fine di garantire il rispetto delle regole di organizzazione ed efficienza. Mentre ogni estensione della stabilizzazione al di là del dettato legislativo non trova giustificazione ed anzi si pone in contrasto con il principio di cui al menzionato art. 97 della Costituzione. D'altro lato, però, l'individuazione dei requisiti previsti per accedere alle speciali forme di accesso all'impiego deve rispondere a criteri di ragionevolezza ed equità, considerando la sostanza dell'esperienza professionale dei lavoratori interessati e l'effettiva correlazione tra i titoli di studi e le funzioni da svolgere.

Nella specie che occupa, non può essere messo in discussione il dato che la legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha disposto l'indizione di procedure per titoli ed esami destinate *“al personale medico, veterinario, chimico e farmacista”*, riferendosi al personale in possesso del corrispondente titolo di studio, senza alcuna precisazione in ordine al percorso compiuto per ottenere l'abilitazione professionale, eventualmente conseguente alla riscontrata equipollenza del diploma di laurea.

IV – Pertanto, con riferimento al caso che occupa, deve prevalere – con riguardo ai due requisiti indicati dal bando oggetto di contenzioso (laurea e

iscrizione all'albo) – un'interpretazione, da un lato, di stretta coerenza con il dettato normativo, dall'altro di ragionevolezza con riguardo alle finalità della stabilizzazione.

V – Con riferimento al titolo di laurea – relativamente al quale si attestano i primi motivi di appello che, altresì, richiamano le censure svolte in primo grado, circa la ragionevolezza della previsione per come interpretata dall'Amministrazione – deve ribadirsi che – come già nella richiamata sentenza della Sezione - la *ratio* della stabilizzazione dei rapporti precari – voluta dal legislatore – si desume sia dalla individuazione di requisiti di ammissione modulati sulla titolarità di pregressi rapporti contrattuali a tempo determinato o flessibili, quindi “non stabili”; sia, infine, dalla esplicita enunciazione, da parte del legislatore di consentire alle amministrazioni “*di assumere a tempo indeterminato personale*” già reclutato con forme contrattuali estranee al modello del rapporto lavorativo stabile (*id est*, a tempo indeterminato).

Il bando deve, dunque, essere interpretato alla luce di tali coordinate ermeneutiche.

Ne discende che la previsione dell'art. 1, comma 356, della l. n. 145/18 che autorizza il Ministero della salute ad indire le procedure riservate deve essere letta coordinando l'indicazione del personale a cui risulta diretta (medico, veterinario, chimico e farmacista) alla ulteriore prescrizione che si trattasse, altresì, di personale con incarichi per lo svolgimento dei controlli obbligatori in materia di profilassi internazionale ed in servizio presso il Ministero della salute alla data di entrata in vigore della presente legge.

Da tale evidenza deriva necessariamente che l'Amministrazione – nell'attuare la previsione di legge – deve tenere in ragionevole considerazione l'equiparazione già effettuata dal Ministero al tempo della precedente assunzione (come da nota agli atti del giudizio), valorizzando l'esperienza e della professionalità maturata nell'espletamento dell'incarico. Del resto tale indicazione trova riscontro nella circolare interpretativa invocata

dall'appellante e – per come dalla stessa dedotto - nella stessa previsione di otto posti disponibili corrispondenti alle posizioni necessarie al superamento dei contratti a tempo determinato.

Tant'è che a fronte dell'esclusione dell'appellante una posizione risulta non coperta, essendo inseriti in graduatoria unicamente sette partecipanti alla procedura di reclutamento.

VI - Con riguardo al quarto motivo di appello ovvero in relazione al possesso del requisito di iscrizione all'Albo va da subito precisato che la sospensione dall'Albo dei Chimici è stata determinata in epoca successiva ai fatti di causa con delibera del Consiglio direttivo interregionale dei Chimici e dei Fisici in data 1 febbraio 2020 (documento allegato 2 alla memoria del 7 febbraio 2020 del primo grado di giudizio). Ne discende che non risulta giustificato il provvedimento in relazione al possesso del requisito.

Ciò è di per sé sufficiente ai fini dell'accoglimento del motivo.

Tuttavia, per completezza, va evidenziato che tale requisito – a differenza del titolo di laurea non trova la propria giustificazione nella disposizione legislativa.

Ancora, deve mettersi in luce – a conferma di quanto sin qui riportato - che nella richiamata delibera del Consiglio direttivo non è esclusa l'equiparazione delle lauree ai fini della partecipazione all'esame di Stato.

A fronte della *ratio* della procedura di stabilizzazione – coordinatamente di valorizzazione dell'esperienza e di consolidazione delle posizioni attraverso contratti a tempo indeterminato come sinora evidenziata – peraltro, la previsione dell'ulteriore requisito non si allinea con le finalità esplicitate negli atti della procedura.

VII – Per tutto quanto sin qui ritenuto, l'appello deve essere accolto nei termini che seguono.

VIII – In applicazione del principio di conservazione degli atti giuridici, ne discende che risultano fondati – con specifico riferimento alle parti del presente giudizio - i primi tre motivi di appello con riferimento

all'interpretazione data dal primo giudice in relazione alla dedotta illegittimità bando, laddove esso non ha consentito un giudizio di equiparazione tra la laurea posseduta dall'appellante e la laurea in chimica ed il quarto motivo con riguardo alla portata escludente – rispetto alla posizione dell'appellante - della prescrizione dell'ulteriore requisito dell'iscrizione all'albo.

Peraltro, proprio la specificità della procedura di stabilizzazione rispetto a quelle ordinarie avrebbe giustificato una diversa considerazione da parte dell'Amministrazione procedente, a differenza da quanto stabilito nella sentenza di prime cure con riferimento ai concorsi per la dirigenza sanitaria.

Ne discende che, in riforma della sentenza di primo grado, deve essere annullato il provvedimento di esclusione impugnato, nonché, nei soli limiti correlati alla realizzazione della pretesa sostanziale fatta valere dalla parte ricorrente, il bando di concorso e gli atti di approvazione della graduatoria di merito, nella sola parte in cui può precludere all'appellante l'attuazione della chance di vittoria del concorso per cui è contenzioso.

Il Collegio ritiene necessario indicare, già in questa fase di cognizione, in conformità alla previsione di cui all'art. 34 del CPA, gli effetti conformativi della presente decisione di accoglimento, tenendo conto della modulabilità degli effetti della pronuncia di annullamento, purché idonei a soddisfare la pretesa azionata in giudizio.

In tale cornice, l'accertata illegittimità degli atti della procedura concorsuale, riguardanti il bando, l'esclusione dell'appellante e la graduatoria, non impone all'amministrazione l'obbligo di rinnovare l'intera procedura, né determina alcuna automatica conseguenza sulle posizioni giuridiche dei controinteressati, anche considerando che, nella presente sede il giudice amministrativo non può conoscere della sorte dei contratti di lavoro già stipulati.

Tenendo conto della circostanza fattuale secondo cui a fronte degli otto posti messi a concorso solo sette sono stati coperti e che le illegittimità riscontrate non incidono sulla correttezza dell'ammissione alla procedura dei vincitori controinteressati e sulla ritualità delle ulteriori fasi, l'amministrazione è tenuta

alla sola rielaborazione della graduatoria impugnata, previo valutazione della posizione dell'odierna appellante, ove occorre mediante l'espletamento, da parte della sola interessata, delle prove di concorso corrispondenti a quelle cui non è stata ammessa a partecipare.

IX – Passando ora all'esame dell'appello relativo alle spese di lite, la riforma della sentenza di primo grado rende improcedibile l'appello.

Tuttavia, per completezza va ricordato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 77 depositata il 19 aprile 2018, nel dichiarare la parziale illegittimità costituzionale dell'articolo 92, comma secondo, del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, non solo nelle due ipotesi di “assoluta novità della questione trattata” o di “mutamento della giurisprudenza rispetto a questioni dirimenti”, ma anche in presenza di “altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni”, pur ribadendo lo spazio di limitata discrezionalità del giudicante nella decisione riguardante la compensazione delle spese di lite, ha sottolineato l'esigenza di motivare adeguatamente l'esito della compensazione, specificando che vanno indicati presupposti effettivamente “analoghi” a quelli previsti dalla norma codicistica.

In questa prospettiva, effettivamente, la sentenza di primo grado, dopo avere respinto il ricorso, dichiara la compensazione delle spese, senza alcuna indicazione relativa alla presenza di “gravi ed eccezionali ragioni”, di carattere analogo a quelle tipizzate dall'art. 92 del c.p.c.

Riformata la sentenza di rigetto, l'appellante non ha evidentemente titolo per dolersi della statuizione sfavorevole sulle spese.

Deve ulteriormente ribadirsi quanto rilevato al capo II della presente motivazione. Nella specie che occupa, seppure la soluzione della questione controversa è da rinvenirsi nella individuazione delle fonti e nell'esame delle stesse, richiamata anche dal primo giudice, la lettura delle disposizioni e l'indagine ermeneutica necessaria per evidenziare il bilanciamento delle differenti finalità perseguite giustificava in ogni caso la compensazione delle

spese di lite, poiché la vicenda contenziosa, anche per la sua peculiarità in fatto, coinvolge una pluralità di questioni “nuove”, pienamente rientranti nel perimetro applicativo dell’art. 92, comma secondo, del codice di procedura civile.

X – Quanto sin qui ritenuto esclude, a maggior ragione, la prospettata temerarietà del ricorso proposto in primo grado, sicché anche tale richiesta deve essere disattesa.

XI – Le medesime considerazioni ora svolte valgono a giustificare la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio, considerando l’evidente novità delle questioni esaminate, ai sensi dell’art. 92, comma secondo c.p.c.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, in riforma della sentenza n. -OMISSIS-, accoglie l’appello 9382 del 2020 e, per l’effetto, accoglie il ricorso di primo grado nei sensi indicati in motivazione e dichiara improcedibile l’appello n. 8178 del 2020.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso nelle camere di consiglio da remoto del giorno 22 aprile e 25 maggio 2021 con l’intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere, Estensore

Umberto Maiello, Consigliere

L'ESTENSORE
Solveig Cogliani

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO