



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 Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1029 del 2007, proposto da:
Elia Tommaso, rappresentato e difeso dall'avv.to Giulio Petruzzi, con domicilio
eletto presso lo studio del difensore in Lecce, via 95° Rgt. Fanteria n. 9;

contro

Provincia di Brindisi, n.c.

nei confronti di

Università degli Studi di Lecce, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura
distrettuale dello Stato, domiciliata in Lecce, via F. Rubichi n.23;

C.G.I.L., n.c.;

C.I.S.L.,n.c.;

U.I.L., n.c.;

per l'annullamento

- della delibera di G.P. n. 70 del 13 aprile 2007, recante: "Programmazione
triennale fabbisogno del personale", nella parte nella in cui non ha previsto, in tale

piano di assunzioni, la copertura, mediante pubblico concorso, del posto vacante di Funzionario geologo, cat. D3;

- della delibera di Consiglio n. 18/6 del 2 maggio 2007, avente ad oggetto: "Approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007, della relazione revisionale e programmatica 2007/2009 e del bilancio pluriennale 2007/2009", nella parte in cui si limita a prendere atto della programmazione del fabbisogno del personale (triennio 2007, 2008 e 2009, ndr.)...", così come determinata dalla delibera di G.P. n. 70/07, in tal modo pretermettendo - rispetto al numero dei posti contemplati in pianta organica e per i quali la stessa delibera di G.P. ha previsto l'assunzione a tempo indeterminato di specifiche figure professionali mediante pubblici concorsi - la copertura del posto di Funzionario Geologo, cat. D3, previsto nella dotazione organica dell'Ente;

- di ogni altro atto presupposto connesso e/o consequenziale, e, in particolare, della delibera di G.P. n. 83 del 13 aprile 2007, di "Approvazione della proposta di bilancio di previsione 2007, di bilancio pluriennale 2007/2009 e relazione previsionale e programmatica 2007/2009".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Lecce;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 ottobre 2013 il dott. Paolo Marotta e uditi nei preliminari l'avv.to G. Petruzzi, per il ricorrente, e l'avv.to dello Stato I. Piracci, per l'Università degli Studi di Lecce;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1 Il ricorrente, laureato in Geologia, ha espletato attività lavorativa per conto della Provincia di Brindisi dall'ottobre 1998 al novembre 2005 sulla base di contratti di lavoro a tempo pieno e determinato, svolgendo le proprie prestazioni professionali, con la qualifica di "funzionario geologo" (cat. D3), nell'ambito del c.d. "Sistema informatico territoriale ambientale" e in seno al Settore della Protezione civile.

1.2 Con il proposto gravame, il ricorrente evidenzia preliminarmente di aver già impugnato precedentemente davanti a questo Tribunale (con ricorso R.G. n. 1509/2006) gli atti deliberativi relativi all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006 e alla programmazione del fabbisogno del personale per il medesimo esercizio, nella parte in cui non prevedevano la copertura del posto di funzionario geologo (cat. D3) e che il relativo giudizio si è concluso con sentenza n. 384/2007, con l'annullamento (*in parte qua*) dei provvedimenti impugnati, ravvisando il Tribunale adito un *vulnus* nella motivazione rispetto alla decisione di ricorrere a professionalità esterne, anziché alla copertura del posto di funzionario geologo previsto nella dotazione organica.

1.3 Premesso ciò, il ricorrente impugna ora la deliberazione n. 70 del 13 aprile 2007, con la quale la Giunta della Provincia di Brindisi ha approvato il "Programma triennale del fabbisogno del personale", e la deliberazione n. 18/6 del 2 maggio 2007, con la quale il Consiglio della Provincia di Brindisi ha approvato il Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007, la relazione previsionale e programmatica e il Bilancio pluriennale 2007/2008/2009.

In sostanza, il ricorrente sostiene che l'amministrazione provinciale di Brindisi avrebbe perseverato nelle illegittimità già rilevate da questo Tribunale nella sentenza sopra richiamata, pretermettendo di prevedere la copertura del posto di funzionario geologo (cat. D3) anche per l'esercizio finanziario 2007.

1.4 A sostegno del proposto gravame, il ricorrente deduce i seguenti motivi di impugnativa:

- Eccesso di potere per elusione della sentenza I[^] Sezione del T.a.r. di Lecce n. 384/2007. Irragionevolezza. Ingiustizia manifesta. Illogicità e perplessità dell'azione amministrativa. Carenza istruttoria e motivazionale. Sviamento.

2. Con atto (formale) si è costituita in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, l'Università degli Studi di Lecce – Dipartimento dell'Ingegneria e dell'Innovazione.

La Provincia di Brindisi, ancorché formalmente intimata, non si è costituita in giudizio.

Con memoria depositata in data 3 settembre 2008 l'Università degli Studi di Lecce ha chiesto di essere estromessa dal presente giudizio, per difetto di legittimazione passiva.

Con ordinanza di questa Sezione n. 840/2007 è stata accolta l'istanza cautelare, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente (l'appello cautelare proposto dalla Provincia di Brindisi è stato respinto dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 4131/2007).

3. Alla pubblica udienza del 30 ottobre 2013, su richiesta del difensore della parte ricorrente (che ha confermato la sussistenza di un interesse alla decisione del ricorso, prospettando l'eventuale presentazione di domande di natura risarcitoria), il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. Preliminarmente, ritiene il collegio che non possa essere accolta l'istanza di estromissione dal giudizio formulata dall'Università degli Studi di Lecce, per difetto di legittimazione passiva.

Il collegio fa rilevare che alcune delle censure formulate dal ricorrente attengono alla contestata decisione dell'amministrazione provinciale di Brindisi di conferire (con determinazione dirigenziale n. 16 del 16 gennaio 2006) all'Università degli

Studi di Lecce il compito di provvedere alla redazione del Programma di prevenzione e previsione in materia di protezione civile, anziché provvedervi attraverso la stabile copertura del posto di funzionario geologo previsto nella dotazione organica dell'Ente. Non può conseguentemente escludersi che per effetto dell'accoglimento del gravame l'amministrazione provinciale, in sede di riedizione del potere, possa adottare delle determinazioni incidenti sulla convenzione stipulata con l'Università degli Studi di Lecce.

5.1 Con l'unico articolato motivo di impugnativa, il ricorrente, dopo aver richiamato le funzioni normativamente attribuite alla Provincia, quale Ente territoriale intermedio tra il Comune e la Regione, dall'art. 19, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.O.E.L.), segnatamente per quanto concerne la difesa del suolo, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, la prevenzione delle calamità, la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, e dall'art. 13 della l. n. 225/1992 in materia di Protezione civile, pone in rilievo la necessità della Provincia di Brindisi di dotarsi all'interno del proprio organico della figura professionale di un geologo, evidenziando la pluriennale attività lavorativa svolta per la Provincia di Brindisi, sulla base di contratti di lavoro a tempo determinato, ripetutamente rinnovati (nell'ambito del Servizio di Pianificazione territoriale e nel Settore della Protezione civile).

5.2 A supporto della sua tesi, il ricorrente richiama inoltre la sentenza di questo Tribunale n. 384/2007, resa tra le medesime parti, con la quale veniva riconosciuta l'illegittimità, per carenza di adeguata motivazione, della scelta della Amministrazione provinciale di ricorrere a professionisti esterni alla propria struttura tecnica per lo svolgimento di compiti istituzionali -attinenti alle competenze dei geologi- anziché farvi fronte mediante un proprio dipendente, selezionato a seguito della relativa procedura concorsuale (peraltro inizialmente avviata e poi sospesa dalla Amministrazione provinciale), con un costo

complessivamente inferiore ed in coerenza con il generale principio di *favor* espresso dal legislatore per i rapporti di lavoro dipendente, instaurati a seguito di procedure concorsuali.

Dopo aver evidenziato che l'amministrazione provinciale avrebbe omesso di adottare gli atti (conformativi) rivenienti dalla sentenza di questo Tribunale n. 384/2007, il ricorrente censura l'operato della amministrazione provinciale per elusione della predetta sentenza. In particolare, il ricorrente fa rilevare la perdurante vigenza della convenzione sottoscritta con il Dipartimento di Ingegneria dell'Università di Lecce (per la quale sarebbe stato assunto un impegno di spesa di € 133.000,00) per l'espletamento delle funzioni in materia di Protezione civile precedentemente svolte dal ricorrente medesimo.

5.3 Il ricorrente censura inoltre i provvedimenti impugnati per eccesso di potere sotto diversi profili (irragionevolezza, ingiustizia manifesta, illogicità e perplessità dell'azione amministrativa, carenza istruttoria e motivazionale, sviamento).

In particolare, il ricorrente si duole del fatto che l'amministrazione provinciale in sede di programmazione del fabbisogno del personale per il triennio del personale 2007/2008/2009, non abbia ritenuto di dover prevedere alla copertura del posto di funzionario geologo (cat. D3), perpetuando il ricorso a professionalità esterne per l'espletamento dei propri compiti istituzionali in materia di tutela del territorio e di protezione civile.

Il ricorrente sottolinea ancora una volta la necessità della presenza della figura professionale di un geologo all'interno della dotazione organica della Provincia anche in relazione alle competenze geologiche richieste ai fini della realizzazione del programma triennale dei lavori pubblici, essendo la relazione geologica uno degli allegati dei progetti definitivi ed esecutivi dei lavori pubblici, in base a quanto disposto dal Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici (d.P.R. n. 554/1999, sostituito ora dal d.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207).

5.3 Infine, il ricorrente si duole del fatto che nella censurata programmazione del fabbisogno del personale, l'amministrazione provinciale abbia previsto per l'anno 2007 l'assunzione di n. 4 ingegneri nel servizio di pianificazione territoriale (di cui tre a tempo determinato) e il reclutamento di n. 4 ingegneri nel Settore della Viabilità e dei trasporti (di cui tre in esubero rispetto ai posti previsti in organico) e non abbia invece previsto la copertura dell'unico posto di funzionario geologo previsto nel Servizio di Pianificazione territoriale dell'Ente.

6. La tesi del ricorrente merita di essere condivisa nei termini di seguito indicati.

6.1 Occorre premettere che l'art. 39, comma 1, della l. 27 dicembre 1997 n. 449 impone a tutte le pubbliche amministrazioni di procedere alla programmazione triennale del fabbisogno del personale "al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio".

Questo obbligo è ribadito specificamente per gli Enti locali dall'art. 91, comma 1, parte seconda, del T.U.E.L. (d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267), in base al quale detta programmazione deve essere finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale. L'approvazione della programmazione delle assunzioni del personale degli Enti locali ricade nella competenza residuale dell'organo esecutivo, ma deve trovare corrispondenza negli atti programmatici di competenza dell'organo consiliare (principalmente nel Bilancio pluriennale e nella Relazione programmatica) e deve, ovviamente, essere munita di idonea copertura finanziaria.

La programmazione del fabbisogno del personale rappresenta dunque il momento ricognitivo delle esigenze dell'Ente a livello organizzativo ed è finalizzata ad assicurare che le assunzioni del personale dipendente avvengano per far fronte ai compiti istituzionali di ciascuna amministrazione rilevati sulla base di una previsione riferita ad un arco temporale piuttosto ampio (un triennio) e non sulla base di esigenze organizzative contingenti ed estemporanee.

6.2 Premesso ciò, il ricorso deve essere accolto con riguardo al dedotto eccesso di potere in relazione ai censurati profili di irragionevolezza, illogicità, carenza istruttoria e motivazionale.

La decisione dell'amministrazione provinciale di Brindisi di non prevedere per il triennio successivo (2007/2008/2009) la copertura del posto di funzionario geologo di categoria D3, pur previsto nella dotazione organica dell'Ente, non appare infatti coerente con le funzioni istituzionali attribuite alla Provincia dalla normativa sopra richiamata in materia di tutela del territorio, di Protezione civile ed in materia di lavori pubblici.

Ma soprattutto le decisioni organizzative e finanziarie assunte dalla Provincia di Brindisi con riguardo alla mancata previsione della copertura del posto di funzionario geologo si pongono in stridente contrasto con il documentato ricorso a professionalità esterne, il cui onere economico deve ragionevolmente reputarsi superiore a quello che avrebbe comportato l'assunzione stabile alle proprie dipendenze di una figura professionale qualificata per l'espletamento delle funzioni istituzionali dell'Ente attinenti alle competenze dei geologi.

6.3 Non appaiono invece meritevoli di condivisione le censure relative alla programmata assunzione di altre figure professionali (Ingegneri) che, operando in ambiti professionali diversi da quello del ricorrente, non possono essere utilizzati come *tertium comparationis* ai fini dello scrutinio della legittimità delle scelte organizzative effettuate dalla amministrazione provinciale.

7. In conclusione, assorbita ogni altra censura, il ricorso va accolto con il conseguente annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.

8. In considerazione della intuibile difficoltà delle amministrazioni pubbliche in merito alla effettuazione delle scelte organizzative sulla base di risorse finanziarie limitate e dei vincoli normativi in materia di assunzione del personale dipendente, ritiene tuttavia il collegio che nel caso di specie sussistano, ai sensi degli artt. 26

comma 1 c.p.a. e 92 comma 2 c.p.c., gravi ed eccezionali motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, annulla *in parte qua* i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Ettore Manca, Presidente

Carlo Dibello, Primo Referendario

Paolo Marotta, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/11/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)