

Il PIAO non è un atto immediatamente impugnabile in quanto privo di rilevanza esterna se privo di previsione esplicita riferibile al ricorrente

di Stefano Maria Sisto

Data di pubblicazione: 27-12-2025

Il piano in parola è finalizzato all'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, contenendo l'indicazione delle risorse finanziarie destinate all'attuazione di esso, il che ne evidenzia la valenza endo-organizzativa e la natura programmatica con efficacia vincolante per gli Uffici, ma priva di rilevanza esterna.

Conseguentemente il ricorrente, in quanto aspirante alla progressione verticale, è legittimato ed al contempo onerato a contestare gli atti di indizione della selezione, efficaci erga omnes, quando saranno adottati (...), ma non anche il piano triennale, per quanto esso abbia previsto un ordine di priorità tra le modalità con cui l'Ente può provvedere alla provvista di personale.

Guida alla lettura

Il T.A.R. Sicilia – Palermo, Sez. II, con la sentenza n. 2638 del 28.11.2025 si è pronunciato sulla possibilità di impugnare il PIAO nell'ambito di una procedura concorsuale.

Con delibera di Giunta, il Comune aveva approvato il PIAO per il triennio 2024-2026 che, alla voce Piano triennale dei fabbisogni del personale, richiamava una precedente delibera - sempre di Giunta - con la quale si prevedeva la copertura del posto in organico di ingegnere (funzionario) mediante progressione verticale.

Con successiva delibera di Giunta veniva approvato il PIAO per il triennio 2025-2027 e, con riferimento alla figura del funzionario ingegnere, veniva prevista una modifica alla modalità di reclutamento, ovvero veniva data prevalenza, *in primis*, alla mobilità ex art. 34 *bis* D.Lgs. n. 165/2001, poi alla mobilità di cui all'art. 30 D.Lgs. n. 165/2001, all'utilizzo di graduatorie di altri enti ex art. 3 *bis* D.Lgs. n. 80/2021 e, infine, al concorso esterno ex art. 35 D.Lgs. n. 165/2001 – progressione verticale ex art. 52 D.Lgs. n. 165/2001.

A proporre ricorso era stato un dipendente dell'Ente che ambiva a ricoprire tale posizione per il tramite della progressione verticale.

Nel rimandare al testo della sentenza sui precisi riferimenti normativi che il ricorrente richiama a suo favore, nella sostanza lo stesso lamenta che la scelta fatta dall'Ente di ricorrere in prima battuta all'assunzione dall'esterno sarebbe contrastante con la normativa nazionale e con il contratto collettivo di riferimento.

Il T.A.R., invero, ha ritenuto il **ricorso inammissibile per carenza di interesse ad agire del ricorrente** in quanto **il PIAO non è un atto direttamente lesivo** non contendendo **nessun riferimento esplicito alla posizione del ricorrente**, ma solo le **modalità di reclutamento che devono essere ancora definite**.

Dal punto del dettato normativo, **l'assenza di rilevanza esterna del PIAO**, ad avviso dei giudici amministrativi, è deducibile dall'**art. 6, comma 2 D.Lgs. n. 165/2001**.

Nella sostanza, il PIAO si preoccupa di prevedere una distribuzione ottimale delle risorse umane, delle modalità di assunzione-reclutamento nonché delle risorse finanziarie necessarie per fare ciò. **Tale programmazione ha una natura endo-organizzativa e programmatica con effetto sì vincolante per gli uffici, ma privo di rilevanza esterna**.

Così **il PIAO e le modalità di assunzione-reclutamento in esso previste si pongono "come prescrizione conformativa per la sola amministrazione che lo ha adottato"**.

Per tali ragioni, **l'interessato è tenuto a impugnare gli atti di indizione della procedura concorsuale**, ma non (anche) il PIAO, privo di previsioni esplicite riferibili al ricorrente.

Il T.A.R. ricorda, infine, che **l'impugnazione di un atto di macro-organizzazione può essere sindacabile da parte del giudice solo ove privo di ragionevolezza** (nel caso di specie la precedenza data dall'Ente alla mobilità non poteva essere ritenuta irragionevole in quanto coincidente con il dettato normativo di riferimento).

Pubblicato il 28/11/2025

N. 02638/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00696/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 696 del 2025, proposto da Carruba Giuseppe Paolo, rappresentato e difeso dall'avvocato Dario Fazzetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Sutera, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Girolamo Rubino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

- della Deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Sutera n. 15 del 31 gennaio 2025, ad oggetto “*Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2025-2027 Approvazione*” e dell’allegato Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2025-2027, per la parte di interesse del ricorrente;

- nonché, in genere, di qualsiasi altro atto e/o provvedimento presupposto, successivo, connesso e/o annesso, anche se non conosciuti, laddove gli stessi possano essere interpretati in modo difforme a quanto prospettato e/o proposto con il presente ricorso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Sutera;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 21 novembre 2025 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Espone il ricorrente di essere dipendente a tempo pieno e indeterminato dell'intimato Comune, in qualità di istruttore tecnico e, segnatamente, di svolgere le funzioni di responsabile dell’Ufficio Tecnico. Ciò posto rileva che, con deliberazione della Giunta Municipale n. 73 del 21 giugno 2024, l’Amministrazione aveva provveduto all’approvazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione per il triennio 2024-2026, che al punto 3.3, rubricato “*Piano triennale dei fabbisogni di personale*”, espressamente richiamava la precedente delibera n. 42 del 10 aprile 2024, con cui l’organo di governo dell’Ente aveva provveduto all’approvazione del programma triennale dei fabbisogni di personale per il periodo 2024/2026, prevedendo la copertura del posto in organico di ingegnere (funzionario ex categoria D1) con il ricorso alla progressione verticale.

Successivamente però, con la gravata delibera n. 15 del 31 gennaio 2025, la Giunta Municipale di Sutera ha approvato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione per il corrente triennio 2025-2027 con cui, avuto riguardo al previsto reclutamento di un Ingegnere per l'area dei Funzionari e dell'elevata qualificazione, contrariamente a quanto in precedenza deliberato, è stato stabilito di provvedere alla copertura di detto posto secondo le seguenti modalità di reclutamento indicate in ordine di priorità: 1) mobilità *ex art. 34-bis* del D.lgs. n.165/2001; 2) mobilità *ex art. 30* del D.lgs. n. 165/2001; 3) utilizzo delle graduatorie di altri enti *ex art. 3-bis* del D.L. 9 giugno 2021, n. 80; 4) Concorso esterno *ex art. 35* del D.lgs. n. 165/2001 e/o progressione *ex art. 52* del D.lgs. n.165/2001.

2. Per chiedere l'annullamento della citata delibera di GM n. 15 del 31 gennaio 2025, pubblicata all'Albo Pretorio dal 4 al 19 febbraio 2025, nonché dell'allegato Piano Integrato di Attività e Organizzazione per gli anni 2025-2027, nella parte in cui l'Ente ha indicato prioritariamente modalità di reclutamento del predetto funzionario-ingegnere diverse dalla progressione verticale originariamente prevista, è insorto il ricorrente con il ricorso in epigrafe, notificato il 7 aprile 2025 e depositato il 2 maggio successivo.

3. Il mezzo di tutela è affidato alle seguenti doglianze:

"I. Violazione e/o falsa applicazione e/o travisamento degli artt. 52, comma 1-bis, d.lgs. n. 165/2001 e art. 13, commi da 6 a 8, CCNL funzioni locali del 16 novembre 2022 – Violazione e/o falsa applicazione e/o travisamento degli artt. 52, comma 1-bis, d.lgs. n. 165/2001 e art. 13, commi da 6 a 8, CCNL funzioni locali del 16 novembre 2022 nella parte in cui regolamenta e/o disciplina e/o prevede una disciplina delle progressioni delle carriere mirata a sviluppare e valorizzare le risorse umane all'interno degli enti attraverso lo strumento contrattuale - Eccesso di potere – Errore nei presupposti di fatto e di diritto – Difetto di istruttoria – Carenza di motivazione – Illogicità e/o irragionevolezza manifesta – Violazione e/o falsa applicazione dei principi di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa anche in termini di razionalizzazione della spesa pubblica – Violazione dell'art. 3 della Costituzione – Disparità di trattamento – Violazione dell'art 35 Cost. nella parte in cui i provvedimenti in questa sede impugnati penalizzano e/o frustrano il diritto all'elevazione professionale del lavoratore.

II. Violazione e/o falsa applicazione e/o travisamento dell'art. 1, comma 612, della l. n. 234 del 30 dicembre 2021 (legge di bilancio 2022) id est disciplina prevista dalla legge di bilancio 2022 in relazione alle regole previste per la progressione verticale in deroga così come normate dall'art. 3 del D.L. n. 80/2021- Eccesso di potere – Errore nei presupposti di fatto e di diritto – Difetto di istruttoria – Carenza di motivazione – Illogicità e/o irragionevolezza manifesta – Violazione e/o falsa applicazione dei principi di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa anche in termini di razionalizzazione della spesa pubblica – Violazione dell'art. 3 della Costituzione – Disparità di trattamento – Violazione dell'art 35 Cost. nella parte in cui i provvedimenti in questa sede impugnati penalizzano e/o frustrano il diritto all'elevazione professionale del lavoratore".

3.1. Con il primo motivo parte ricorrente, premesso di essere in possesso del titolo di studio necessario a ricoprire il posto cui aspira e di avere maturato l'esperienza e la formazione

necessaria per ricoprirlo, denuncia la contraddittorietà dei provvedimenti impugnati rispetto ai precedenti atti deliberativi dell'Amministrazione la quale, per altro, non avrebbe adeguatamente motivato le scelte organizzative da ultimo effettuate.

In sostanza, il ricorrente si duole della circostanza che l'intimata Amministrazione, per soddisfare le proprie esigenze di provvista di personale, si sarebbe dapprima (con il PIAO per il triennio 2024/2026) determinata ad utilizzare il meccanismo di progressione tra le Aree "in deroga" previsto dall'art. 13 del CCNL 16 novembre 2022, per poi prevedere prioritariamente (con i provvedimenti impugnati), ma in tesi senza il necessario supporto motivazionale, tipologie assunzionali diverse.

La scelta dell'Ente avversata in questa sede sarebbe, dunque, oltreché contraddittoria ed irragionevole, anche in frontale contrasto con la disciplina del riformato art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165/2001, ispirata al criterio della valorizzazione del "merito" dei dipendenti.

3.2. Con il secondo motivo, parte ricorrente lamenta invece che gli avversati provvedimenti sarebbero in contrasto con il principio di buon andamento della PA e con esigenze di efficientamento della spesa pubblica, in considerazione delle risorse destinate dalla contrattazione collettiva al finanziamento del meccanismo transitorio di progressioni "in deroga", che il Comune di Sutera ha ritenuto di non utilizzare (*rectius* di non utilizzare prioritariamente).

Con l'art. 1, comma 612, della legge n. 234 del 30.12.2021 (legge di bilancio 2022) lo Stato, ha infatti stanziato risorse a favore di tutti i comparti del pubblico impiego, per sostenere l'introduzione dei nuovi ordinamenti professionali a partire dal triennio contrattuale 2019-2021. Sulla scorta di tale previsione normativa, l'art. 13 del CCNL funzioni locali del 16 novembre 2022 ha destinato lo 0,55% del monte salari 2008 al finanziamento del citato meccanismo transitorio di progressioni in deroga. Ciò posto, secondo il ricorrente, la scelta dell'Amministrazione di ricorrere prioritariamente all'assunzione dall'esterno sarebbe in contrasto con le scelte compiute dal legislatore e dalla contrattazione collettiva.

4. Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio il Comune di Sutera, che con memoria del 19 maggio 2025 ne ha chiesto il rigetto.

Con memoria pure versata in atti il 19 maggio 2025 parte ricorrente ha invece insistito per l'accoglimento del ricorso introduttivo.

Nel corso della camera di consiglio convocata per la discussione della domanda cautelare parte ricorrente ha dichiarato di rinunziarvi.

In vista della discussione le parti hanno depositato documenti e le loro memorie conclusionali.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica del 21 novembre 2025, nel corso della quale il Collegio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, del codice del processo amministrativo, ha evidenziato che sussistono dubbi in ordine all'ammissibilità del mezzo di

tutela all'esame stante la natura programmatica dell'atto impugnato, di per sé non immediatamente lesivo in assenza allo stato di successivi provvedimenti che ne abbiano portato ad esecuzione le previsioni.

5. Il Collegio ritiene inammissibile il ricorso all'esame in quanto manca l'interesse ad agire del ricorrente, non essendo il provvedimento impugnato direttamente lesivo nei suoi confronti.

5.1 Ed invero, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2025/2027 non contiene alcuna previsione esplicita in ordine alla posizione del ricorrente, rimettendosi a modalità ancora da definire in ordine alla prevista assunzione di un Ingegnere per l'area dei Funzionari e dell'elevata qualificazione prevedendo la copertura di detto posto secondo le predette modalità di reclutamento in ordine di priorità: 1) mobilità (art. 34-bis del D.lgs. n.165/2001); 2) mobilità (art. 30 D.lgs. n.165/2001); 3) utilizzo delle graduatorie di altri enti (art. 3-bis del D.L. 9 giugno 2021, n. 80); 4) concorso esterno (art. 35 D.lgs. n. 165/2001) e/o progressione (art. 52 D.lgs. n. 165/2001).

Il Collegio reputa che non possa dubitarsi che il piano gravato in questa sede sia atto privo di rilevanza esterna, come si evince dalla lettura dell'art. 6, comma 2, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 4 del D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

Il piano in parola è finalizzato all'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, contenendo l'indicazione delle risorse finanziarie destinate all'attuazione di esso, il che ne evidenzia la valenza endo-organizzativa e la natura programmatica con efficacia vincolante per gli Uffici, ma priva di rilevanza esterna.

In altri termini, se con il PIAO devono essere effettuate le scelte di natura macro-organizzativa tra le varie modalità di reperimento del personale messe a disposizione dall'ordinamento, sì che l'avvio del procedimento di reclutamento assume una dimensione attuativa di quanto "a monte" deliberato dall'organo politico-amministrativo, ciò non significa che tale vincolo contenutistico assuma rilievo esterno all'Amministrazione, esso infatti semplicemente si pone come prescrizione conformativa per la sola Amministrazione che lo ha adottato (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 21 settembre 2020, n. 5490; in termini, da ultimo, anche TAR Lazio, sez. IV, 25 febbraio 2025, n. 4206 e sez. III, 23 aprile 2025, 7973).

Conseguentemente il ricorrente, in quanto aspirante alla progressione verticale, è legittimato ed al contempo onerato a contestare gli atti di indizione della selezione, efficaci *erga omnes*, quando saranno adottati (allo stato nessuna procedura è stata avviata, come confermato dal procuratore del ricorrente nel corso della discussione pubblica), ma non anche il piano triennale, per quanto esso abbia previsto un ordine di priorità tra le modalità con cui l'Ente può provvedere alla provvista di personale.

Anche a non considerare quanto esposto giova in ogni caso, da ultimo, evidenziare che il ricorso sarebbe comunque infondato, atteso che il provvedimento impugnato pacificamente va ascritto al novero degli atti di macro-organizzazione sindacabili solo in quanto adottino un modulo organizzatorio privo di ragionevolezza, tale condizione non è però rilevabile nella

fattispecie, stante che il piano impugnato privilegia per la copertura del posto a cui è interessato il ricorrente il ricorso alla mobilità, con riferimento alla quale la giurisprudenza ha precisato che *“nel vigente quadro ordinamentale la mobilità diventa lo strumento privilegiato per soddisfare il fabbisogno ordinario del personale nel settore pubblico”* (Cons. St., V, 15.6.2022, n. 4894).

7. Per le ragioni esposte in conclusione il ricorso dev'essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse.

8. Avuto riguardo alla materia controversa ed alla definizione in rito sussistono giuste ragioni per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Primo Referendario, Estensore

Elena Farhat, Referendario