

Pubblicato il 18/05/2026

N. 01411 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00820/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 820 del 2024, proposto da Maurizio Cammarata, rappresentato e difeso dall'avvocato Ignazio Impastato con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- il Comune di Castellammare del Golfo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocata Maria Beatrice Miceli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

- del Comune di Custonaci, non costituito in giudizio;
- di Sergio Caracappa, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della nota prot. n. 12972 del 12 marzo 2024 e della deliberazione di Giunta comunale n. 40 dell'8 marzo 2024, recanti la revoca della procedura di utilizzo della graduatoria del Comune di Custonaci per l'assunzione di un istruttore direttivo tecnico;

e per la condanna

- ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. c) ed e), c.p.a., al risarcimento dei danni subiti e subendi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Castellammare del Golfo con i relativi allegati;

Vista la dichiarazione di rinuncia alla misura cautelare del ricorrente del 7 luglio 2024;

Vista la memoria del Comune di Castellammare del Golfo depositata il 23 gennaio 2026;

Vista la memoria di replica del ricorrente depositata il 4 febbraio 2026;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice la dott.ssa Anna Pignataro;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2026 per le parti i difensori presenti così come specificato nel verbale;

FATTO

Con ricorso notificato e depositato nei termini di legge, Maurizio Cammarata ha impugnato la nota del Comune di Castellammare del Golfo prot. n. 12972 del 12 marzo 2024, nonché la deliberazione della Giunta comunale n. 40 dell'8 marzo 2024, con i quali il Comune di Castellammare del Golfo ha revocato la precedente decisione di

procedere alla copertura di un posto di istruttore direttivo tecnico mediante utilizzo della graduatoria del Comune di Custonaci.

Esponde il ricorrente che il Comune di Castellammare del Golfo, nell'ambito della programmazione del fabbisogno di personale definita con gli atti di pianificazione organizzativa e con deliberazione di Giunta comunale n. 198 del 2023, aveva previsto la copertura del posto di istruttore direttivo tecnico e, successivamente, con deliberazione n. 14 del 26 gennaio 2024 aveva approvato lo schema di convenzione con il Comune di Custonaci per l'utilizzo della relativa graduatoria, dando mandato agli uffici di procedere agli atti attuativi.

In attuazione di tale deliberazione, il Comune di Castellammare del Golfo avviava l'interlocuzione con il ricorrente, utilmente collocato nella graduatoria, comunicandogli con nota prot. n. 9721 del 21 febbraio 2024 la possibilità di assunzione e richiedendo la documentazione necessaria, nonché, con successiva nota prot. n. 10015 del 22 febbraio 2024, chiarimenti in ordine alla tipologia di rapporto di lavoro in essere presso altro ente.

Riferisce il ricorrente di avere manifestato la propria disponibilità all'assunzione e di avere contestato, mediante atto di diffida e messa in mora, l'eventuale depennamento dalla graduatoria, sostenendo la permanenza del diritto allo scorrimento anche in caso di precedente rifiuto o di rapporto lavorativo in corso e prospettando la possibilità di dimissioni dall'ente di provenienza al fine di assumere servizio presso il Comune di Castellammare del Golfo.

Dagli atti risulta che, al momento dell'interlocuzione avviata dal Comune di Castellammare del Golfo, il ricorrente era già assunto presso il Comune di Castelvetro, senza avere rinunciato alla propria posizione nella graduatoria del Comune di Custonaci.

Nelle more di tale interlocuzione, la Giunta comunale del Comune di Castellammare del Golfo adottava la deliberazione n. 40 dell'8 marzo 2024 con la quale revocava la

precedente decisione di utilizzare la graduatoria del Comune di Custonaci, richiamando sopravvenute valutazioni di interesse pubblico connesse all'assetto organizzativo dell'ente e alle modalità di copertura del fabbisogno di personale; tale determinazione veniva comunicata al ricorrente con la nota prot. n. 12972 del 12 marzo 2024, con la quale si dava atto della revoca della convenzione per l'utilizzo della graduatoria.

Successivamente, il Comune di Castellammare del Golfo procedeva ad attivare una diversa modalità di copertura del posto mediante determinazione dirigenziale n. 175 del 16 aprile 2024, con cui veniva approvato un avviso pubblico per il conferimento di incarico a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000, motivato anche in relazione alle esigenze organizzative del settore urbanistica e al pensionamento del titolare della posizione organizzativa.

Avverso tale sequenza procedimentale, il ricorrente ha articolato i seguenti motivi di ricorso.

Con il primo motivo, rubricato violazione di legge, difetto dei presupposti e incompetenza, si deduce che la revoca della procedura di utilizzo della graduatoria sarebbe stata adottata in assenza della previa modifica della programmazione del fabbisogno e del PIAO e che la nota dirigenziale impugnata avrebbe esercitato un potere spettante alla Giunta Comunale, determinando la nullità derivata dell'atto finale.

Con il secondo motivo, rubricato violazione dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere sotto plurimi profili, sviamento, contraddittorietà e violazione dell'affidamento, si deduce che la decisione di revocare la procedura di scorrimento sarebbe sorretta da motivazione generica e stereotipata, in contrasto con la precedente determinazione dell'ente di coprire il posto mediante utilizzo della graduatoria, e che il Comune di Castellammare del Golfo, una volta formalizzata la convenzione e avviata l'interlocuzione con il ricorrente, si sarebbe autovincolato allo

scorrimento, rendendo necessaria una motivazione rafforzata per l'esercizio del potere di autotutela.

Il ricorrente ha altresì domandato il risarcimento del danno, deducendo la lesione dell'affidamento ingenerato dalla procedura avviata e la perdita della possibilità di ottenere un'assunzione presso un ente territorialmente più vicino al luogo di residenza, prospettando la liquidazione equitativa del pregiudizio, anche con riferimento ai costi connessi al pendolarismo e alla perdita di chance professionali.

Si è costituito il Comune di Castellammare del Golfo, con atto depositato in data 23 gennaio 2026, sostenendo l'infondatezza del ricorso; ha dedotto che l'utilizzo di graduatorie di altri enti costituisce modalità facoltativa di reclutamento, disciplinata dal regolamento comunale approvato con deliberazione n. 175 del 2023, e che la procedura non si era perfezionata, essendo ancora in corso la fase istruttoria e la verifica dei requisiti del candidato; ha inoltre evidenziato che la revoca è stata determinata da sopravvenute esigenze organizzative e dalla scelta di ricorrere a diversa modalità di copertura del posto, rientrando nella discrezionalità programmatica dell'ente, contestando altresì la sussistenza di un affidamento qualificato e del danno dedotto, anche in considerazione del rapporto lavorativo già in essere del ricorrente presso altro ente.

Con memoria depositata in data 4 febbraio 2026, il ricorrente ha ribadito le proprie difese e insistito sulla domanda risarcitoria, mentre il Comune resistente, con memoria depositata in data 23 gennaio 2026, ha confermato la legittimità della scelta organizzativa e la mancanza dei presupposti per il risarcimento.

All'udienza cautelare del 4 dicembre 2024 il ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare, chiedendo la trattazione del ricorso nel merito.

All'udienza pubblica del 25 febbraio 2026 il ricorso è stato discusso e quindi posto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Va esaminata in via prioritaria la domanda impugnatoria proposta avverso la deliberazione di Giunta comunale n. 40 dell'8 marzo 2024 e la conseguente nota prot. n. 12972 del 12 marzo 2024, con cui il Comune di Castellammare del Golfo ha revocato la precedente determinazione di procedere alla copertura del posto di istruttore direttivo tecnico mediante utilizzo della graduatoria del Comune di Custonaci.

1.1 Con il primo motivo, il ricorrente sostiene, da un lato, che la revoca sarebbe stata adottata in assenza della previa modifica della programmazione del fabbisogno e del PIAO, e, dall'altro, che la nota dirigenziale impugnata esprimerebbe una determinazione afferente a poteri riservati alla Giunta, con conseguente dedotta incompetenza del dirigente che l'ha adottata.

Il motivo non è fondato.

Sotto il profilo della competenza, la revoca risulta disposta con deliberazione della Giunta comunale 40 del giorno 8 marzo 2024, cui ordinariamente spetta la funzione di indirizzo e governo in materia organizzativa e di programmazione del fabbisogno, mentre la nota dirigenziale n. 12972 del 12 marzo 2024 si limita a comunicare l'avvenuta determinazione dell'organo competente e a curarne gli effetti esterni, con funzione meramente consequenziale e non autonoma sul piano provvedimentale.

È principio pacifico che gli atti meramente comunicativi o esecutivi, privi di autonoma portata lesiva, non sono idonei, di per sé, a radicare vizi di incompetenza o di attribuzione quando l'effettiva determinazione provenga dall'organo competente, e l'eventuale illegittimità va pertanto scrutinata con riferimento all'atto deliberativo che incide sulla sfera giuridica dell'interessato.

Sotto il profilo dei presupposti, la censura muove dall'assunto che la revoca avrebbe richiesto una formale revisione del PIAO e del piano assunzionale; tuttavia, l'attività

amministrativa oggetto di impugnazione non attiene alla soppressione del fabbisogno o alla cancellazione del posto, bensì alla rimodulazione della modalità di copertura del medesimo, profilo che rientra nella discrezionalità organizzativa dell'ente comunale e può essere oggetto di rivalutazione alla luce di sopravvenute esigenze di carattere pubblico, senza che, in altre parole, sia necessaria, in ogni caso, una previa formale modifica programmatica, quando la scelta incide sul "come" coprire il fabbisogno e non sul "se" sussista il fabbisogno.

In questa prospettiva, la giurisprudenza amministrativa è costante nel riconoscere che la programmazione del fabbisogno delimita l'*an* della copertura, mentre la selezione dello strumento (concorso, mobilità, utilizzo di graduatorie, conferimenti a termine nei limiti consentiti) ricade nella sfera valutativa dell'Amministrazione, sindacabile solo per manifesta illogicità, travisamento o sviamento; vizi che, nel caso di specie, non emergono, poiché la revoca, come emerge dalla deliberazione della giunta n. 40/2024 e trova conferma negli atti attuativi successivi, è correlata alla necessità di assicurare continuità operativa del settore tecnico mediante diversa modalità di copertura del posto, anche in relazione alle sopravvenute esigenze organizzative connesse alle carenze funzionali del servizio, escludendosi pertanto profili di contraddittorietà, irragionevolezza o sviamento (cfr. TAR Sicilia, Palermo, IV, 20 marzo 2025, n. 624, in fattispecie analoga di rimodulazione organizzativa del fabbisogno).

1.2 Con il secondo motivo, il ricorrente sostiene che, una volta approvato lo schema di convenzione e avviata l'interlocuzione con l'idoneo, l'Amministrazione comunale si sarebbe autovincolata allo scorrimento della graduatoria, cosicché la revoca avrebbe richiesto una motivazione rafforzata e specificamente calibrata sull'affidamento ingenerato.

Anche tale censura è infondata.

Va premesso che l'utilizzo di graduatorie di altri enti costituisce una facoltà di reclutamento, espressione di autonomia organizzativa e finalizzata a esigenze di economicità e speditezza, ma non configura, di regola, un diritto dell'idoneo all'assunzione, né determina, già nella fase iniziale, la cristallizzazione della scelta amministrativa.

La delibera di approvazione dello schema di convenzione, pur rappresentando un passaggio rilevante, ha natura programmatica/organizzativa e apre una fase attuativa che resta subordinata alle verifiche istruttorie (requisiti, compatibilità, vincoli, disponibilità del candidato) e, soprattutto, alla stipula del contratto individuale di lavoro, che segna il completamento dell'*iter*.

Ne consegue che non è configurabile un autovincolo tale da rendere la successiva revoca illegittima.

Occorre distinguere tra atti endoprocedimentali e atti conclusivi dell'*iter* di assunzione: i primi, tra cui rientrano l'interlocuzione con l'idoneo e gli atti preparatori, non consolidano una posizione qualificata in assenza di un atto di effettivo impegno all'assunzione; correlativamente, le scelte organizzative in materia di reclutamento possono essere riesaminate e modificate, purché sorrette da un interesse pubblico non irragionevole e da motivazione non apparente.

Nel caso di specie, il Comune resistente ha esercitato il potere di revoca previsto dall'art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990, istituto che, secondo l'interpretazione giurisprudenziale prevalente, consente di rimuovere un precedente atto di indirizzo o un atto organizzativo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse o per mutata valutazione dell'interesse pubblico originario, senza che ciò richieda la dimostrazione di un vizio originario, trattandosi di autotutela "non patologica".

In tale quadro, la motivazione richiesta non coincide con un onere di analiticità assoluta, ma deve rendere percepibile la ragione della nuova valutazione dell'interesse

pubblico, soprattutto quando, come nella specie, la revoca incide su un procedimento non concluso e non ancora sfociato in un provvedimento di assunzione.

La dedotta contraddittorietà dell'azione amministrativa non è ravvisabile, perché la revoca non nega in radice il fabbisogno di copertura del posto, ma interviene sulla modalità di reperimento della risorsa, come confermato dall'attivazione di una diversa procedura di reclutamento a termine nei limiti ordinamentali.

La scelta dello strumento di copertura del fabbisogno invero è parte integrante della discrezionalità organizzativa e può mutare in relazione alle esigenze del servizio, con un sindacato giurisdizionale estrinseco limitato alla non manifesta illogicità, al non travisamento e alla non pretestuosità.

Quanto alla dedotta lesione dell'affidamento, va richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la posizione dell'idoneo in graduatoria — e, a maggior ragione, quella del candidato destinatario di interlocuzioni istruttorie — non integra, di per sé, un affidamento qualificato alla conclusione positiva del procedimento assunzionale, ma configura una aspettativa procedimentale, suscettibile di tutela solo entro i limiti della correttezza dell'azione amministrativa e non idonea a vincolare l'Amministrazione alla definizione dell'*iter* in senso favorevole. L'affidamento giuridicamente tutelabile presuppone, infatti, la presenza di atti univoci e concludenti dell'Amministrazione idonei a determinare la ragionevole certezza del conseguimento del bene della vita, nonché una situazione di stabilizzazione dell'assetto di interessi tale da rendere recessivo il potere di riesame; elementi che la giurisprudenza tende a ravvisare in presenza di provvedimenti attributivi o di impegni specifici, ovvero quando l'interessato abbia compiuto scelte irreversibili confidando in un esito ormai consolidato del procedimento, con la precisazione che comunque *“fino a quando la stipula del contratto di lavoro non muti la posizione giuridica in capo al lavoratore, da interesse legittimo in diritto soggettivo, permane in capo all'amministrazione una ampia facoltà di monitorare l'esistenza o meno del pubblico*

interesse a portare a compimento la procedura concorsuale” (Consiglio di Stato, VII, 29 dicembre 2022 n. 11542; id. V, 2 aprile 2024, n. 2999; cfr. TAR Sicilia, Palermo, IV, 20 marzo 2025, n. 624).

Nel caso di specie tali presupposti non ricorrono.

L’approvazione dello schema di convenzione e l’avvio dell’interlocuzione con il ricorrente costituiscono fasi preparatorie dell’*iter* assunzionale, rimaste subordinate alle verifiche istruttorie e alla successiva determinazione conclusiva dell’ente, senza che risulti intervenuta alcuna proposta contrattuale, convocazione alla stipula o atto di impegno all’assunzione.

La revoca è pertanto intervenuta in una fase procedimentale ancora iniziale, nella quale l’interesse dell’Amministrazione alla rimodulazione delle modalità di reclutamento non risulta compresso da posizioni consolidate del privato.

Né può assumere rilievo decisivo la disponibilità manifestata dal ricorrente ad assumere servizio, anche mediante eventuali dimissioni dall’ente di provenienza, trattandosi di dichiarazione di intenti che non evidenzia scelte irreversibili, né un affidamento qualificato fondato su atti univoci dell’Amministrazione.

Ne consegue che la scelta di revocare la procedura non si pone in contrasto con il principio di tutela dell’affidamento, risolvendosi in una rivalutazione organizzativa intervenuta prima del consolidamento della posizione del ricorrente e, pertanto, pienamente riconducibile all’ambito della discrezionalità amministrativa.

In altre parole, la sequenza procedimentale evidenzia che l’intervento di revoca ha inciso su una scelta organizzativa ancora in corso di attuazione e non su una determinazione individuale ormai consolidata, sicché l’interlocuzione avviata con il ricorrente non ha superato la soglia dell’aspettativa procedimentale e non ha determinato la cristallizzazione della modalità di copertura del posto, rimasta nella disponibilità valutativa dell’Amministrazione resistente fino al perfezionamento dell’*iter di* assunzione.

Ciò significa che la revoca impugnata non si atteggia quale ritiro di un atto attributivo o di una determinazione impegnativa nei confronti del ricorrente, ma quale riesercizio della discrezionalità organizzativa su una modalità di reclutamento non ancora consolidata.

Alla stregua delle considerazioni svolte, i motivi dedotti, nel loro complesso, si risolvono in una contestazione di merito delle valutazioni organizzative dell'Amministrazione comunale resistente, che non evidenzia profili di illegittimità idonei a determinare l'annullamento degli atti impugnati.

La domanda impugnatoria va dunque respinta, con salvezza degli atti impugnati.

Ne consegue, in via dirimente, che difetta il presupposto dell'illegittimità dell'azione amministrativa, con evidenti ricadute anche sul piano della domanda risarcitoria.

Va quindi esaminata la domanda risarcitoria, che è parimenti infondata.

Giova premettere che secondo la costante giurisprudenza la responsabilità della pubblica amministrazione per esercizio illegittimo dell'attività provvedimentale ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano e conseguentemente, costituiscono elementi costitutivi di questa fattispecie sia i presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante) (*ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4100; Ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7; sez. II, 20 maggio 2019, n. 3217; sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 358).

Pertanto il risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi presuppone, oltre al danno-conseguenza e al nesso causale, la sussistenza di una condotta antigiuridica imputabile all'Amministrazione.

Nel caso di specie, l'accertata legittimità degli atti impugnati esclude l'antigiuridicità della condotta amministrativa, venendo meno il presupposto stesso della responsabilità.

Né può configurarsi, in via autonoma, una responsabilità da affidamento o da comportamento in assenza di un affidamento qualificato, cioè di un assetto stabilizzato e di atti univoci idonei a ingenerare una ragionevole certezza del conseguimento del bene della vita.

Anche a voler richiamare l'orientamento giurisprudenziale più recente che riconosce alla perdita di chance una autonoma rilevanza giuridica quale bene distinto dal risultato finale, purché connotato da una consistenza probabilistica non meramente irrisoria, resta fermo che, ai fini risarcitori, è comunque necessario che la possibilità perduta presenti carattere serio e concreto e sia causalmente riconducibile alla condotta dell'Amministrazione (Cons. Stato, Sez. V, 17 aprile 2025, n. 3357); nel caso di specie, tale requisito difetta, atteso che la procedura assunzionale non aveva raggiunto una fase tale da rendere ragionevolmente probabile il conseguimento dell'assunzione, permanendo un ampio margine di discrezionalità organizzativa in capo all'ente e non essendo intervenuto alcun atto conclusivo o impegnativo idoneo a radicare una effettiva probabilità di esito favorevole.

In ogni caso, la domanda risarcitoria difetta anche sul piano probatorio.

La perdita di chance, anche ove intesa quale autonoma posizione giuridica, richiede la dimostrazione di una possibilità concreta e non meramente ipotetica di conseguire il risultato favorevole, non essendo sufficiente la mera possibilità astratta; e la quantificazione del danno, anche quando avvenga in via equitativa, postula comunque la prova, almeno presuntiva ma seria e specifica, dell'esistenza di un pregiudizio effettivo e della sua riconducibilità causale alla condotta amministrativa.

Nel caso di specie, la deduzione dei costi di pendolarismo e della perdita di chance professionali è formulata in termini generici e non è supportata da elementi concreti idonei a dimostrare, in termini seri e non meramente ipotetici, che, in assenza della revoca, l'assunzione si sarebbe perfezionata e che il ricorrente avrebbe conseguito un'utilità differenziale apprezzabile.

La domanda risarcitoria va pertanto respinta.

Il ricorso va, conseguentemente, rigettato integralmente, con salvezza degli atti impugnati.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno poste a carico della parte ricorrente in favore del Comune di Castellammare del Golfo, nella misura indicata in dispositivo, tenuto conto della natura della controversia e dell'attività difensiva svolta. Nulla va disposto nei confronti del Comune di Custonaci e di Sergio Caracappa, non costituiti in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta, con salvezza degli atti impugnati.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Castellammare del Golfo, che liquida in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

Nulla per le spese nei confronti del Comune di Custonaci e di Sergio Caracappa.

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

Manda alla Segreteria di dare comunicazione della presente sentenza alle parti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Bruno, Presidente

Anna Pignataro, Consigliere, Estensore

Luca Girardi, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Anna Pignataro

IL PRESIDENTE

Francesco Bruno

IL SEGRETARIO