

Publicato il 21/05/2019

N. 06259/2019 REG.PROV.COLL.
N. 11914/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11914 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

(omissis) tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Sergio Como, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G. Antonelli n. 49;

contro

Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Elisabetta Lanzetta, Cherubina Ciriello, con domicilio eletto presso gli Uffici della Avvocatura dell'Istituto in Roma, via Cesare Beccaria n. 29;

nei confronti

Salvatore Peluso non costituito in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- a) degli atti con cui il Direttore Generale dell'INPS ha indetto la procedura di interpello su base nazionale con messaggio Hermes n. 3601 del 19.9.2017, per il conferimento di incarichi dirigenziali vacanti;
- b) dell'atto di assegnazione degli incarichi da parte del Direttore Generale dell'INPS comunicata con messaggio Hermes n. 4211 del 26.10.2017 tra i quali quello conferito al controinteressato;
- c) delle Determinazioni del Presidente dell'INPS n. 133 del 12.10.2016 e n. 111 del 28.7.2016;
- d) delle determinazioni del Presidente dell'INPS n. 9 e 10 del 24.1.2017, n. 59 del 14.2.2017, n. 67 del 15.3.2017, n. 89/2016, n. 132/2016, n. 125/2017, n. 110/2016 e n. 13/2017 nonché delle determinazioni del Direttore Generale INPS n. 2 del 30.1.2017, n. 137 del 21.7.2017 e n. 52 del 21.7.2017.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 13/02/2018:

- a) delle determinazioni del Direttore Generale dell'INPS del 24.10.2017 n. p.23/142/2017, n. P23.143.2017, n. P23.144.2017, n.P.23.145.2017, n. P23.146.2017, n.P23.147.2017, n.P23.148/2017, n.P23.149.2017, n. P23.150.2017, n.P23.151.2017 e n.P23/152/2017;
- b) della nota n. 23377 del 3.10.2017 del Direttore Centrale delle Risorse umane dell'INPS;
- c) delle determinazioni del Presidente dell'INPS del 13.12.2017 n. 188, n. 189, n. 190;
- d) della determinazione del Direttore Generale dell'INPS n. 148 del 8.11.2017;

- e) del verbale del 29.11.2017 della commissione esaminatrice nominata per l'interpello indetto con messaggio Hermes n. 3601 del 19.9.2017;
- f) della comunicazione Hermes n. 4211 del 26.10.2017 del Direttore Centrale delle Risorse Umane di esito interpello n. 1301 del 19.9.2017;
- g) dell'atto di interpello per altri posti di funzioni dirigenziale trasmesso dal Direttore Generale dell'INPS con comunicazione n. 4837 dell'1.12.2017;
- h) del messaggio Hermes n. 13 del 3.1.2018 con cui l'INPS ha conferito due incarichi dirigenziali;
- i) della determinazione presidenziale n. 176 del 6.12.2017 con cui l'INPS ha istituito altri 6 posti funzioni dirigenziali di seconda fascia;
- l) di tutti gli atti preordinati e presupposti e consequenziali ivi compresi quelli con cui nelle more si siano eventualmente conferiti ulteriori incarichi dirigenziali in pregiudizio dei ricorrenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Inps;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2019 il dott. Massimo Santini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti hanno tutti partecipato al concorso INPDAP (ora confluito in INPS) del 31 maggio 2006 per la attribuzione di n. 3

posti di dirigente di seconda fascia. Gli stessi si classificavano allora, come candidati idonei non vincitori, tra il posto 35 ed il posto 55.

Nel corso del 2017 veniva avviata la riorganizzazione dell'Istituto e la conseguente rideterminazione della dotazione organica del personale dirigenziale. Da tale processo di riorganizzazione e rimodulazione scaturivano n. 28 posti vacanti di dirigente di seconda fascia.

Tali posti venivano riservati in via prioritaria ai dirigenti interni all'istituto e, in via sussidiaria, ai dirigenti di altre amministrazioni (art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 165 del 2001) e poi a soggetti esterni all'amministrazione dotati di comprovata esperienza e professionalità (art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 165 del 2001). Una simile scelta organizzativa veniva impugnata per violazione dell'art. 4, comma 4, del decreto-legge n. 101 del 2013, nella parte in cui l'amministrazione non avrebbe considerato coloro che erano già presenti come idonei all'interno di precedenti ed ancora valide graduatorie. Ciò anche sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con decisione n. 14 del 2011.

Con successivi motivi aggiunti venivano impugnati, per le stesse ragioni di cui sopra, i consequenziali atti di conferimento dei relativi incarichi dirigenziali.

Si costituiva in giudizio l'intimata amministrazione previdenziale la quale, nel chiedere il rigetto del gravame, sollevava peraltro diverse eccezioni di rito e, in particolare: a) irricevibilità per tardività del gravame; b) inammissibilità per omessa impugnazione dell'atto presupposto n. 2 del 30 gennaio 2017; c) assenza di lesione dal momento che nessuno dei ricorrenti avrebbe presentato rituale domanda di partecipazione all'interpello; d) inammissibilità per omessa notifica ai controinteressati effettivi.

Alla pubblica udienza del 26 marzo 2019 la causa veniva infine trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso si rileva in punto di rito che:

A. Va innanzitutto rigettata l'eccezione di tardività in quanto il sessantesimo giorno dalla adozione dell'atto di interpello (19 settembre 2017) cadeva di sabato, ossia il 18 novembre 2017. Di qui la applicazione di quanto previsto dall'art. 155 c.p.c., a norma del quale se i termini per la notifica scadono di sabato gli stessi si intendono prorogati di diritto sino al primo giorno feriale, ossia nel caso di specie il 20 novembre 2017. Data questa in cui il ricorso risulta effettivamente essere stato notificato;

B. Va rigettata anche l'eccezione di inammissibilità sub b) dal momento che la predetta determinazione del 30 gennaio 2017 introduceva una prima fase di sperimentazione in esito alla quale è stato delineato il definitivo assetto della struttura organizzativa e dunque delle relative posizioni dirigenziali. Elementi di sostanziale novità nella organizzazione nell'ente sono del resto ben rinvenibili nella stessa memoria della difesa dell'Istituto intimato (cfr. pagg. 8 – 12 della memoria depositata in data 10 gennaio 2018, ove si dà partitamente conto delle sostanziali modifiche apportate al quadro organizzativo a partire dal mese di giugno 2017). Da tale nuovo e definitivo assetto è poi scaturito l'interpello in questa sede specificamente impugnato. Ne consegue la netta distinzione tra le due fasi, rispettivamente di sperimentazione e di definitiva configurazione organizzativa, e dunque la autonoma lesività dell'atto di interpello in questa sede gravato;

C. Va inoltre rigettata l'eccezione di inammissibilità per omessa presentazione della domanda di interpello dal momento che i

ricorrenti senz'altro sarebbero rimasti esclusi da una siffatta partecipazione, non rientrando pacificamente in alcuna delle categorie a tal fine ammesse (*id est*: dirigenti INPS in servizio, dirigenti di altre amministrazioni oppure soggetti esterni alla PA in possesso di elevate professionalità ed esperienze). Di qui l'irrilevanza di una domanda di partecipazione che si sarebbe unicamente concretata in un vuoto adempimento formale;

D. Va infine rigettata l'eccezione di omessa regolare instaurazione del contraddittorio dal momento che l'obbligo di cui all'art. 41, comma 2, c.p.a., è stato comunque osservato dalla difesa delle parti ricorrenti mediante notifica ad uno dei dirigenti INPS in servizio. Né d'altra parte si sarebbe potuto esigere una diversa ed ulteriore diligenza processuale, atteso che le altre due categorie eventualmente ammesse alla procedura (ossia: dirigenti esterni all'Istituto e soggetti esterni alla PA di particolare competenza) non potevano certamente risultare di agevole identificazione. Difficoltà cui è stato peraltro posto adeguato rimedio attraverso la notifica per pubblici proclami poi autorizzata da questa sezione ed effettivamente avvenuta ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 41, comma 4, c.p.a.

Nel merito il ricorso è comunque infondato dal momento che:

1. La graduatoria INPDAP (poi confluito in INPS) del 2007 in cui sarebbero collocati i ricorrenti si riferiva al concorso pubblico per il *reclutamento* di 3 dirigenti;
2. L'interpello INPS di settembre 2017 riguarda il *conferimento* di incarichi dirigenziali rimasti privi di titolare a seguito del complessivo procedimento di riorganizzazione dell'ente;
3. Gli odierni ricorrenti intendono far valere la suddetta graduatoria INPDAP del 2007 al fine di ottenere, mediante scorrimento della

medesima, gli incarichi messi ad interpello da INPS con l'atto in questa sede impugnato;

4. Tanto premesso rammenta il collegio come il *reclutamento* dei dirigenti, ossia l'accesso alla qualifica dirigenziale (cui segue la instaurazione di un rapporto di lavoro dirigenziale a tempo indeterminato), sia regolato dall'art. 28 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Testo Unico Pubblico Impiego). Tale disposizione prevede due canali di accesso, quello ossia dei pubblici concorsi banditi dalle singole amministrazioni e l'altro dei corsi-concorsi banditi dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (ora SNA), cui si affianca ora un terzo canale previsto dall'art. 4, comma 3-quinquies, del decreto-legge n. 101 del 2013 (pubblici concorsi unici banditi dal Dipartimento Funzione Pubblica presso la PCM);

5. Il superamento di tali procedure concorsuali consente l'*inserimento* nei ruoli dirigenziali, specificamente previsti dall'art. 23 del Testo Unico Pubblico Impiego, delle rispettive amministrazioni pubbliche che hanno bandito il concorso (oppure che hanno dato la propria disponibilità in tal senso alla Funzione Pubblica per l'espletamento dei corsi-concorsi della SNA oppure dei concorsi unici ex DL 101 del 2013);

6. Lo svolgimento effettivo delle funzioni dirigenziali (di livello non generale) viene poi successivamente garantito attraverso l'istituto del *conferimento* degli incarichi di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001. A tal fine: l'amministrazione conferente pubblica un interpello (strumento questo ovviamente diverso dal pubblico concorso) rivolto ai dirigenti interni ed a quelli esterni interessati, con indicazione dei posti di funzione disponibili; i suddetti posti vengono ordinariamente assegnati a dirigenti interni (ossia appartenenti ai

ruoli della PA conferente) ancora o comunque rimasti privi di incarico; il 10% dei posti rientranti nella dotazione organica possono essere conferiti a dirigenti di altre amministrazioni (ossia appartenenti a ruoli di altre PPAA); l'8% dei posti della stessa dotazione organica possono inoltre essere conferiti a soggetti estranei alla PA dotati di particolare professionalità ed esperienza (non altrimenti rinvenibili in seno alla medesima amministrazione). Dunque entro stretti limiti quantitativi (percentuali prefissate su dotazione organica) e qualitativi (comprovata esperienza e professionalità) gli incarichi dirigenziali possono essere anche conferiti a soggetti estranei alla PA;

7. Riepilogando sulla instaurazione completa del rapporto di lavoro dirigenziale (non generale): il primo passaggio è costituito dal *reclutamento*, ossia dal superamento di un pubblico concorso; il secondo passaggio è rappresentato dall'*inserimento* (a tempo indeterminato) nel ruolo dirigenziale dell'amministrazione che ha bandito il concorso (o che ha dato una disponibilità in tal senso); il terzo passaggio è dato infine dal *conferimento* di un incarico dirigenziale (a tempo determinato);

8. Ebbene il meccanismo dello scorrimento invocato dai ricorrenti potrebbe attestarsi sul primo passaggio ma non anche sul secondo e tanto meno sul terzo (passaggi questi ultimi i quali presuppongono il superamento di un pubblico concorso che tuttavia nella specie non v'è pacificamente stato, essendo risultati gli stessi solamente idonei alla procedura INPDAP 2006-2007);

9. Il principio della preferenza dello scorrimento di graduatorie preesistenti e tuttora valide rispetto alla indizione di pubblici concorsi trova infatti applicazione per le sole procedure di

reclutamento, ossia per le assunzioni disposte dalla PA e non per altre tipologie di affidamento di funzioni od incarichi quali quelli di specie;

10. Ad una simile conclusione si perviene ove soltanto si consideri che: a) la citata decisione della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 14 del 2011 fa sempre ed unicamente riferimento a procedure di “reclutamento” del personale (cfr., per tutti, punto n. 62 della sentenza); b) il legislatore statale si riferisce soltanto alle modalità di reclutamento o di assunzione di personale e giammai al conferimento di simili funzioni (cfr., per tutte, art. 4, comma 3, del DL n. 101 del 2013 nella parte in cui vengono subordinate alle suddette esistenti ed efficaci graduatorie la sole “nuove procedure concorsuali” e non anche eventuali conferimenti di incarichi); c) di analogo tenore il contenuto della invocata circolare della Funzione Pubblica n. 5 del 2013 [cfr. Quadro sinottico B1 nella parte in cui si ribadisce la preferenza delle graduatorie rispetto all’avvio di “nuove procedure concorsuali”];

11. Lo scorrimento poteva in altre parole essere correttamente applicato qualora l’amministrazione avesse attivato una procedura di *reclutamento* dirigenziale. Nel caso di specie è stata invece attivata una procedura di *conferimento* di posti dirigenziali rimasti vacanti. Procedura di conferimento la quale – giova ripetere – non ha mai formato oggetto di interventi normativi, amministrativi o giurisprudenziali di sorta al fine di stabilirne una sua postergazione rispetto ad eventuali graduatorie esistenti;

12. Né si potrebbe obiettare che la stessa procedura contemplava, almeno in via sussidiaria, la possibilità di attribuire i posti rimasti ulteriormente vacanti (dopo ossia la assegnazione a dirigenti interni

ed esterni alla PA) a soggetti estranei alla PA. E ciò in quanto una simile prerogativa (avvalimento a tempo determinato, ed entro stretti limiti quantitativi, di elevate professionalità non altrimenti rinvenibili in senso alla stessa amministrazione) non risulta in alcun modo intaccata dalle disposizioni che nel tempo hanno stabilito l'ultrattività delle graduatorie di concorso e la loro preferenza, ma ai soli fini del reclutamento, rispetto alla indizione di pubblici concorsi;

13. La questione controversa riguarda in conclusione non soggetti "da assumere" quanto, piuttosto, dirigenti (o soggetti dotati di particolare professionalità) "da allocare" nei posti funzione rimasti disponibili a seguito del ridetto processo di riorganizzazione;

14. Da quanto detto deriva l'infondatezza della tesi di parte ricorrente nella parte in cui confonde le procedure di *reclutamento di personale dirigenziale* con quelle di *conferimento di posti dirigenziali*. Ciò in quanto – giova ripetere – la preferenza dello scorrimento di graduatorie esistenti riguarda unicamente il primo e non anche il secondo di tali modelli organizzativi.

In conclusione il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Con compensazione in ogni caso delle spese di lite stante la peculiarità della questione esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo
2019 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

Emanuela Traina, Referendario

L'ESTENSORE

Massimo Santini

IL PRESIDENTE

Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO