

Publicato il 31/05/2021

N. 04172/2021REG.PROV.COLL.  
N. 09781/2020 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**

sul ricorso numero di registro generale 9781 del 2020, proposto dalle Signore -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, rappresentate e difese dall'avvocato Giovanni Malinconico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Asl di Latina, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Rachele Ambrosio, con domicilio eletto presso lo studio Michele Damiani in Roma, via Antonio Mordini 14;

*nei confronti*

-OMISSIS-, -OMISSIS- non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina (Sezione Prima), n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Asl di Latina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2021 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Malinconico e Rachele Ambrosio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1 - Le Signore -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, propongono appello contro la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, Sezione Prima, n. -OMISSIS-, resa tra le parti, che ha respinto il loro ricorso per l'annullamento della deliberazione del Direttore Generale dell'AUSL Latina -OMISSIS-, con cui sono stati approvati -OMISSIS- avvisi per l'espletamento di selezioni interne per progressione verticale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 22, 15° comma, D.Lgs. n. 75/2017, allegati alla deliberazione, ed in particolare dell'avviso, allegato alla deliberazione impugnata riguardante la selezione interna per il passaggio di -OMISSIS- unità di personale dalla qualifica di assistente amministrativo ctg "c" alla qualifica di collaboratore amministrativo professionale ctg "d", ai sensi dell'art. 22, comma 15, D. Lgs. n. 75 del 2017.

2 - Al riguardo, posto che la procedura prescelta dall'amministrazione presuppone, giusto il disposto dell'art. 22, 15° comma, aline, del D.Lgs. n. 75/2017, che siano individuati i posti oggetto della riserva, le ragioni di fondo del ricorso e del conseguente appello sono fondate sulla circostanza che, pur trattandosi di procedura volta alla riqualificazione del personale in servizio, l'AUSL non avrebbe svolto alcuna istruttoria e non avrebbe dato alcuna motivazione né circa i posti individuati a tal fine, né circa le ragioni che hanno portato alla individuazione dei titoli di studio richiesti a tal fine. Tale rilievo, nella prospettazione delle ricorrenti assume particolare il significato sintomatico delle figure di eccesso di potere dedotte, in relazione al fatto che talune unità di personale in tal modo escluse dalla procedura (di fatto, e senza

motivazione) svolgevano da molti anni attività nel profilo superiore di interesse dell'amministrazione, senza che la specificità del titolo di laurea posseduto avesse costituito alcun impedimento.

In particolare, con il ricorso le ricorrenti hanno contestato che l'ente non abbia svolto alcuna istruttoria riguardo ai criteri di scelta dei posti da riservare alla procedura in relazione al fabbisogno generale e alle professionalità in concreto esistenti all'interno della pianta organica. A tal riguardo per le appellanti non vengono in alcun modo in rilievo né i pacifici principi generali citati dalla controparte né gli atti con cui è stato fissato il fabbisogno generale di personale su base triennale, e ciò in quanto quel che avrebbe avuto bisogno di supporto istruttorio e motivazionale è la scelta operata per la selezione interna e non invece il quadro generale dei posti da coprire (taluni dei quali riservati al concorso dall'esterno).

In più si rileva che in alcun modo è stata effettuata la correlazione tra i posti da coprire e le aree dei relativi percorsi di laurea richiesti, cosicché con riguardo alla esclusione di alcuni titoli, le argomentazioni della controparte si ridurrebbero ad affermazioni di principio senza alcuna attinenza al caso concreto, cosicché non verrebbe fugata la ipotesi che l'esclusione sia stata svolta non su base di criteri generali ma sia stata invece orientata da questioni di natura individuale.

Inoltre, le appellanti affermano che non hanno inteso in alcun modo avvalersi delle mansioni superiori svolte quale titolo giuridico pieno, ma si sono limitate a dedurre la piena contraddittorietà dell'azione amministrativa laddove l'amministrazione, nell'operare scelte volte a valorizzare e riqualificare le professionalità esistenti all'interno del proprio organico, avrebbe escluso in modo indiretto – ma ben mirato – personale che già svolge di fatto e da molti anni proprio le mansioni dei posti messi a concorso, senza che la specificità del titolo di studio abbia costituito alcun impedimento a tale prassi.

3 - In replica alle argomentazioni svolte dalle appellanti, l'AUSL, costituitasi in giudizio, evidenzia con memoria difensiva la legittimità degli atti impugnati,

posti in essere dall'amministrazione appellata osservando il dettato e i limiti in merito alle modalità di assunzione di personale mediante procedure di progressione verticale fissate dall'art.22,comma 15, del D.Lgvo n.75/2017. Viene quindi argomentata l'infondatezza delle doglianze sopraindicate. In particolare, la AUSL rivendica la propria discrezionalità nell'individuare i posti di organico oggetto della riserva interna e fa riferimento, quanto alla loro individuazione, agli atti generali con i quali è stato fissato l'intero fabbisogno di figure professionali dell'ente, rimandando a tali atti al fine di contrastare le censure di difetto di istruttoria e di motivazione. Inoltre, contesta che le mansioni superiori svolte dalle ricorrenti abbiano avuto conseguenze ulteriori a quelle economiche, e in particolare che abbiano prodotto effetti giuridici di cui le stesse possano avvalersi nel contenzioso in esame.

4 – Ai fini della decisione, considera il Collegio che le appellanti impugnano la sentenza del TAR che ha respinto il loro ricorso volto a far valere l'illegittimità degli atti con cui è stata avviata e poi definita la procedura di selezione interna per progressione verticale, ai sensi dell'art. 22, comma 15, D.Lgs. n. 75/2017, per il passaggio dal profilo di assistente amministrativo ctg "C" al profilo di collaboratore amministrativo ctg "D", per la parte in cui sono state escluse dalla procedura in ragione del titolo di laurea posseduto.

5 - Le progressioni verticali dei dipendenti pubblici sono disciplinate "a regime", a livello nazionale, dalla regola generale posta dall'art. 52, comma 1 bis, del D.Lgs. 30.3.2001 n. 165, introdotta dal D.lgs 27.10.2009, n. 150 laddove, agli artt. 24 e 62 in tema di progressione verticali, è stato stabilito che per la copertura dei posti disponibili nella dotazione organica è sempre necessario lo strumento del concorso pubblico, sia pure con riserva a favore del personale interno di una quota percentuale non superiore al 50% dei posti messi a concorso: tale disciplina comporta la necessità del possesso da parte del predetto personale dei medesimi titoli di studio per l'assunzione dall'esterno.

6 - In tale disciplina generale si inserisce, però, il più recente articolo 22, comma 15, del D.lgs. 25.05.2017 n. 75 (introduttivo della c.d. Riforma Madia), disposizione circoscritta al triennio 2018/2020. La disposizione stabilisce che: *“per il triennio 2018-2020, le pubbliche Amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20% di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni Amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'art. 52 del D.Lgs.165/2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”*.

7 - La riforma Madia ha quindi previsto che, per il solo triennio dal 2018 al 2020, le Pubbliche Amministrazioni possono *“derogare al principio del concorso pubblico con riserva di posti”* per i propri dipendenti, e procedere alle progressioni verticali con procedure selettive esclusivamente interne, purché i concorrenti siano in possesso dei titoli di studio necessari per l'accesso dall'esterno alla categoria.

8 - I titoli che il candidato deve possedere, per partecipare alla selezione di progressione interna, sono quelli richiesti dal bando di selezione, che, per espressa previsione di legge (art. 22, comma 15, del D. Lgs.75/2017), devono corrispondere necessariamente ai titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, ossia per l'accesso al pubblico impiego a seguito di un ordinario concorso pubblico aperto a tutti (candidati esterni e interni).

9 – In tale quadro, per aver svolto mansioni superiori riconducibili al profilo di collaboratore amministrativo il dipendente ha diritto soltanto alle differenze retributive, ma non anche all'inquadramento nel profilo afferente alla categoria superiore o all'acquisizione di alcun titolo per l'accesso tramite procedura selettiva al profilo afferente alla categoria superiore. (art. 52, comma 1, D.Lgs. 165/2001).

10 – Alla stregua della vigente disciplina normativa, come sopra ricostruita, L'appello non può pertanto essere accolto, non possedendo le dipendenti interessate il titolo di studio richiesto per l'accesso ai posti d'interesse mediante concorso pubblico dall'esterno, e precludendo tale circostanza ogni loro possibilità di accesso mediante la procedura selettiva in esame. Ciò preclude ogni ulteriore valutazione delle censure di sviamento, irragionevolezza ed ingiustizia dedotte avverso la selezione dei posti ammessi a tale procedura, per carenza d'interesse, in quanto le appellanti ne sarebbero state comunque escluse.

La peculiarità e non univocità della fattispecie controversa e della relativa disciplina normativa impongono tuttavia la compensazione fra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le appellanti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Raffaello Sestini**

**IL PRESIDENTE**  
**Michele Corradino**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.