



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2888 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da Luisa Valoroso e Simone Salimbeni, rappresentati e difesi dagli avv.ti Sergio Fiorenzano e Paolo Mauriello, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, Via del Tempio, 1;

contro

L'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento previa sospensiva

della delibera n. 156/2014 del 18.12.2014 – Allegato B al Verbale n. 11/2014, pubblicata in pari data, avente ad oggetto "Piano assunzioni ex D.L. n. 104/2013 convertito in L. n. 128/13" nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

nonché con i motivi aggiunti:

della delibera n. 162/2015 del 21 gennaio 2015 del Consiglio di Amministrazione dell'I.N.G.V., Allegato B al verbale n. 01/2015, pubblicata in data 25 marzo 2015, con la quale è stato dato mandato al Direttore generale dell'Istituto di procedere prioritariamente al reclutamento ordinario tramite l'indizione di concorsi pubblici a complessivi n. 47 posti nel III livello, nonché di ogni atto connesso, presupposto e consequenziale.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2016 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, espongono nell'atto di ricorso in punto di fatto, di prestare servizio rispettivamente presso la sede di Roma dell'Istituto nazionale di Geofisica e Vulcanologia con la qualifica di Ricercatore e presso la sede di Bologna del medesimo Istituto con la qualifica di CTER VI livello, entrambi adibiti a compiti di ricerca scientifica e monitoraggio sismico, con contratti a tempo determinato ancora in essere al momento della presentazione del ricorso.

Gli stessi hanno preso parte al concorso pubblico nazionale indetto dall'Istituto resistente con D.P. n. 11 del 7 gennaio 2010 il cui bando è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 2010. Il concorso era funzionale all'assunzione di n. 3 unità di personale con profilo professionale di Ricercatore (III livello

retributivo), Area scientifica “Fisica della sorgente sismica e dell’interno della terra”.

All’esito della procedura comparativa i ricorrenti si sono collocati utilmente nella graduatoria di merito in qualità di idonei non vincitori, posizionandosi nella medesima graduatoria rispettivamente al sedicesimo e al diciassettesimo posto.

Con la delibera n. 151 del 24 novembre 2014, il Consiglio di Amministrazione del resistente Istituto dava seguito al Piano straordinario di assunzioni di cui alla legge 128/2013 (già D.L. 104/2013) e al decreto M.I.U.R. n. 300 del 5 maggio 2014; con la citata delibera, trasmessa al M.I.U.R. e al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio e al Ministero dell’Economia e della Finanze si chiedeva alle amministrazioni vigilanti di esprimersi in merito all’assunzione di n. 52 unità di personale figurante in graduatorie ancora in corso di validità, nell’ottica del piano assunzionale di cui alla legge n. 128/2013 e al decreto n. 300/2014 del M.I.U.R.

La delibera prevedeva di assumere complessivamente n. 135 unità di personale ricercatore/tecnologo di cui n. 51 unità per il tramite dello scorrimento delle graduatorie in corso di validità, n. 48 unità con procedura di reclutamento ordinaria e n. 36 con procedura speciale transitoria.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri si pronunciava con una nota interlocutoria di richiesta di chiarimenti (prot. n. 68993/2014 del 4 dicembre 2014), a cui l’Istituto dava riscontro con la delibera del Consiglio di Amministrazione del 18.12.2014 n. 156, oggetto di impugnativa, con la quale l’amministrazione resistente, ritenuto che lo scorrimento delle graduatorie attive per complessive n. 52 unità “avesse esaurito le necessità dell’Ente per i profili professionali corrispondenti”, e tenuto conto che le ulteriori professionalità necessarie per come individuate nella precedente delibera del 24 novembre 2014 non fossero equivalenti a quelle richieste dai bandi delle graduatorie attive, disponeva lo

scorrimento delle graduatorie di cui alla delibera n. 151/2014 al fine della proclamazione dei vincitori e della conseguente loro assunzione da effettuarsi in due segmenti temporali (entro il 31 dicembre 2014 ed entro il mese di gennaio 2015).

I ricorrenti, che si ritengono lesi da quest'ultima delibera, la impugnano per i seguenti motivi:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 3, lettera b) d.l. n. 101/2013 convertito in legge n. 125/2013; eccesso di potere per insufficiente motivazione.

In sostanza il provvedimento impugnato manifesta la sua illegittimità nel fatto che l'Istituto ha deciso di non attingere ulteriormente dalle graduatorie in corso di validità a fronte delle ordinarie modalità di reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008), che ha aggiunto il comma 5 ter all'art. 35 del d.lgs. 165/2001, ha stabilito che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione.

L'ambito oggettivo di applicazione della disposizione citata è particolarmente ampio, applicandosi indistintamente "a tutte" le pubbliche amministrazioni.

Il presupposto fondamentale a cui è ancorata l'applicazione dell'istituto dello scorrimento è costituito dalla presenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1 gennaio 2007, relative a professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza.

Inoltre, devono essere stati immessi in servizio, nella stessa amministrazione, tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo determinato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate.

Sarebbe quindi evidente il *favor* ordinamentale per lo scorrimento delle graduatorie ancora valide di concorsi pubblici rispetto alla indizione di nuovi concorsi per i medesimi profili e qualifiche professionali.

Nel caso di specie, l'Istituto avrebbe attestato che lo scorrimento delle graduatorie in corso di validità ha esaurito le necessità dell'Istituto per i profili professionali corrispondenti affermando, al contempo, che le ulteriori professionalità necessarie al fabbisogno dell'Ente "non sono equivalenti a quelle richieste dai bandi delle graduatorie attive".

La delibera impugnata, letta in connessione con la precedente del 24 novembre 2014 (soggetta all'approvazione del Dipartimento per la Funzione Pubblica della P.C.M., intervenuta solo nel dicembre 2014 e quindi priva di portata lesiva ex se), sarebbe apodittica, insufficiente ed inidonea nella sua motivazione.

Inoltre, i ricorrenti figurano nella graduatoria di "Fisica della sorgente sismica e dell'interno della terra" rispettivamente al 16^o posto e al 17^o posto; nel Piano assunzioni è previsto lo scorrimento di nove posti della graduatoria che, per effetto delle rinunce, portavano l'Ente in concreto a scorrere la graduatoria fino al 14^o posto.

Nella medesima tabella e con riguardo allo stesso settore scientifico l'ente non contempla l'ipotesi né di concorsi riservati né di nuovi concorsi pubblici. Il successivo art. 3 della delibera del 24 novembre 2014 n. 151 autorizza (in via provvisoria e in attesa dell'approvazione del Dipartimento per la Funzione Pubblica) lo scorrimento delle graduatorie attive secondo l'elenco successivo al testo dell'art. 3, elenco in cui ciò che all'art. 2 era denominato "Fisica della sorgente sismica" torna a essere indicato come "Fisica della sorgente sismica e dell'interno della terra".

L'art. 3, al fine di giustificare la misura dell'attingimento dalle graduatorie in corso di validità e, per converso, il ricorso alle procedure concorsuali pubbliche o

riservate per altri profili, fa riferimento all'incrocio delle esigenze funzionali rappresentate dai Direttori delle strutture di ricerca; esigenze di cui tuttavia, non vi è traccia nel testo della delibera del 24 novembre 2014 né in quello della delibera impugnata del 18 dicembre 2014.

Tale omissione renderebbe le scelte organizzative dell'Istituto totalmente apodittiche e non rispettose dell'obbligo di motivazione imposto all'azione amministrativa in termini generali dall'art. 3 della legge 241/1990 determinando l'insanabile illegittimità del provvedimento impugnato per difetto e/o insufficienza della motivazione e per violazione e falsa applicazione dell'art. 4 comma 3 lettera b) del D.L. n. 101/2013, convertito nella L. 125/2013.

La stessa nota del Dipartimento per la funzione Pubblica del 22 dicembre 2014 affermando che “Questo Ufficio (...) non è posto nelle condizioni di verificare quanto asserito dall'ente in merito all'avvio di nuove procedure di reclutamento”, fa comprendere che sia quanto meno dubbia la scelta dell'istituto di bandire nuovi concorsi in quanto le professionalità richieste non sono equivalenti a quelle presenti nelle graduatorie.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 comma 3 lettera b) D.L. n. 101/2013 convertito in legge 125/2013 sotto altro e diverso profilo; violazione e falsa applicazione dell'art. 24 L. n. 128/2014.

L'ulteriore, centrale profilo di doglianza riguarda l'equivalenza delle posizioni di cui l'Istituto assume di avere necessità per motivare la scelta di bandire nuovi concorsi anziché attingere alle graduatorie preesistenti.

Dal raffronto tra la procedura selettiva da cui è originata la graduatoria in cui sono collocati i ricorrenti e il nuovo bando di concorso, emerge che la descrizione dell'Area scientifica a cui era riferito il concorso a cui parteciparono i ricorrenti vale a dire “Fisica della sorgente sismica e dell'interno della terra” non può non considerarsi “equivalente” (il che non significa “identico”) rispetto all'Area

descritta nel prospetto riportato nella delibera n. 151/2014 “Analisi dei dati sismologici strumentali per le faglie attive e della sismicità indotta” oppure “Analisi dei dati sismologici e di ausilio per il monitoraggio sismico” atteso che trattasi di attività per le quali i ricorrenti vantano un possesso di cognizioni tecnico-scientifiche che li rendono certamente idonei allo svolgimento delle relative mansioni. Ciò che si evincerebbe peraltro anche dal curriculum e dalle pubblicazioni dei ricorrenti.

L'Istituto si è costituito in giudizio in data 31 marzo 2015 chiedendo il respingimento del ricorso.

Alla camera di consiglio del 9 aprile 2015 parte ricorrente ha chiesto la cancellazione della causa dal ruolo delle sospensive.

Parte ricorrente ha quindi depositato in data 19 giugno 2015 motivi aggiunti con i quali ha impugnato i decreti in epigrafe indicati a mezzo dei quali sono stati banditi i concorsi pubblici per ricercatori per le Aree tematiche “Terremoti – Analisi dei dati sismologici e di ausilio per il monitoraggio sismico e studi statistici di Terremoti e Tsunami” e “Analisi dei dati sismologici e storici per la definizione dello scuotimento di forti terremoti” per illegittimità derivata e per i medesimi profili per i quali è stata impugnata la delibera oggetto di ricorso principale nonché per l'erronea applicazione della disposizione riguardante la valutazione dei titoli (violazione e falsa applicazione dell'articolo 8, comma , d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487).

Alla camera di consiglio del 17 dicembre 2015 il Collegio ha accolto l'istanza cautelare “in relazione al profilo del danno grave irreparabile che si realizzerebbe nel caso in cui l'Istituto convenuto procedesse con l'espletamento del concorso bandito ed impugnato con i motivi aggiunti”.

In vista della pubblica udienza l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria a difesa delle argomentazioni già spiegate con i precedenti scritti difensivi.

Alla pubblica udienza del 9 giugno 2016 la causa è stata spedita in decisione alla presenza dei difensori delle parti come da separato verbale di causa.

DIRITTO

Il ricorso e i motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti.

Deve, in primo luogo, essere esaminato il profilo della “equivalenza dei profili professionali” per i quali sono banditi i concorsi in contestazione, profilo che appare centrale nella vicenda in questione.

L’impianto normativo costituito dal D.L. 31.8.2013 n. 101 ha, infatti, stabilito che “per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, l’autorizzazione all’avvio di nuove procedure concorsuali, ai sensi dell’articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è subordinata alla verifica:

dell’avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate;

dell’assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1 gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza”.

La norma citata deve evidentemente essere interpretata nel senso reso palese dal suo tenore testuale nonché alla luce della *ratio* sottesa che, nella fattispecie, è indubbiamente quella di favorire, ove possibile, lo scorrimento delle graduatorie con il solo limite, quanto agli idonei, del rispetto del criterio di equivalenza delle professionalità necessarie per l’ente e presenti nelle graduatorie ancora valide.

Da ciò consegue che l’amministrazione ai fini della legittimità della scelta di indire nuovi concorsi pubblici è tenuta a fornire un’adeguata motivazione sul punto, che

deve riguardare l'effettiva carenza in concreto di professionalità equivalenti nell'ambito delle graduatorie concorsuali ancora valide; ai fini dell'applicazione del criterio dell'equivalenza non può fondatamente farsi ricorso al criterio dell'identità perfetta e assoluta tra le due professionalità in comparazione tra di loro, come opinato da parte ricorrente.

Tanto premesso, deve essere verificato se effettivamente l'Istituto resistente abbia bandito i concorsi contestati per acquisire professionalità equivalenti a quelle dei ricorrenti.

Si premette, al riguardo, che l'autorizzazione all'istituto dell'assunzione, nel quinquennio 2014/2018, di complessive n. 200 unità di personale ricercatore, tecnologo e di supporto alla ricerca e di cui al comma 1 dell'art. 24 del D.L. n. 104 del 2013, è stata disposta testualmente *“Per far fronte agli interventi urgenti connessi all'attività di protezione civile, concernenti la sorveglianza sismica e vulcanica e la manutenzione delle reti strumentali di monitoraggio...”*. Tale indicazione è particolarmente rilevante in quanto individua la sorveglianza sia sismica che vulcanica.

Il bando del concorso al quale hanno partecipato i ricorrenti concerneva l'assunzione di n. 3 unità di personale con profilo professionale di Ricercatore (III livello retributivo) presso l'**INGV** - Area scientifica: *“Fonte della sorgente sismica e dell'interno della terra”* e invero i ricorrenti svolgono, con contratto a tempo determinato, compiti di monitoraggio sismico e fanno parte della rete di pronto intervento sismico per l'installazione di stazioni sismiche in aree epicentrali a seguito di eventi rilevanti nel territorio italiano.

E' dunque evidente l'equivalenza non solo del profilo professionale per il quale è stato bandito il concorso del 2010, nella cui graduatoria i ricorrenti si sono classificati come idonei, ma anche la sostanziale equivalenza delle mansioni a cui i ricorrenti sono in concreto adibiti con il rapporto di lavoro a tempo determinato. Con il che già si dimostra l'illegittimità della scelta dell'amministrazione

nell'emanare bandi di concorso per le medesime professionalità per le quali avrebbe dovuto attingere dalle graduatorie ancora vigenti e peraltro già utilizzate a mezzo di instaurazione di rapporti di lavoro a termine.

Il Collegio ritiene, in secondo luogo, di esaminare anche l'ulteriore profilo di censura relativo al difetto di motivazione circa le ragioni del mancato scorrimento della graduatoria di cui trattasi, pacificamente ancora valida e efficace al momento temporale di riferimento e relativa al precedente concorso per "Ricercatore (III livello retributivo) presso l'INGV - Area scientifica: *"Fonte della sorgente sismica e dell'interno della terra"* di cui al D.P. n. 11/2010 pubblicato in G.U. n. 6 – IV s.s. del 22/1/2010.

Come rilevato in punto di fatto, dapprima, con la deliberazione n. 151 del 24.11.2014 è stata sostituita la precedente deliberazione n. 147 del 5.8.2014, di scorrimento delle graduatorie valide, proprio al fine di inserirne i relativi contenuti in un "quadro organicamente strutturato e motivato" e, quindi, con la successiva delibera n. 156 del 18.12.2014, alla luce delle esigenze funzionali e del fabbisogno organico rappresentati nella Relazione del direttore generale e dei direttori delle strutture di ricerca e dei direttori di sezione del 19.11.2014, è stato dato atto che lo scorrimento delle graduatorie di cui alla delibera n. 151/2014 ha esaurito le necessità dell'Istituto per i profili professionali corrispondenti e che le ulteriori professionalità necessarie, di cui alla predetta delibera e richieste nei concorsi che lo stesso è in procinto di bandire, non sono equivalenti a quelle che erano richieste dai bandi delle graduatorie attive avuto riguardo al piano straordinario di assunzioni, il quale è stato predisposto proprio per corrispondere alle specifiche esigenze connesse alle attività di Protezione civile di cui al decreto legge n. 104/2014 e al D.M. n. 300/2014.

La deliberazione n. 151 è stata adottata proprio per l'accertata carenza motivazionale della precedente deliberazione n. 147 con riferimento agli

scorrimenti delle graduatorie ancora vigenti nonché per la mancata acquisizione dei pareri da parte degli organi vigilanti, in accoglimento delle osservazioni formulate al riguardo da parte del Collegio dei Revisori dei Conti, di cui al verbale n. 20 del 9.9.2014 e del successivo verbale n. 21 del 13.10.2014; la seconda deliberazione n. 156, qui impugnata, è stata adottata per dare riscontro alla nota della P.C.M. del 4.12.2014, con la quale si chiedevano precisazioni proprio in ordine a quanto disposto dal comma 3 dell'art. 4 del D.L. n. 101 del 2013 relativamente allo scorrimento delle graduatorie ancora valide, ed è significativo che ancora con la nota del 22.12.2014 il Dipartimento per la Funzione Pubblica affermi che “questo Ufficio, per quanto già esposto nella precedente nota del 4 dicembre u.s., non è posto nelle condizioni di verificare quanto asserito dall'ente in merito all'avvio di nuove procedure di reclutamento”, pur dando il proprio avviso favorevole all'assunzione mediante scorrimento di graduatorie vigenti di 52 unità di personale di cui n. 40 per l'anno 2014 e le restanti per l'anno 2015.

Da quanto esposto, emerge che l'operato dell'Istituto in *subiecta materia* è stato ampiamente ritenuto, sia pure in una prima fase interlocutoria, non soddisfacente da parte degli organi di controllo interno (Collegio dei Revisori) o esterni (Dipartimento per la Funzione pubblica) proprio dal punto di vista dell'adeguatezza della motivazione in ordine alla scelta del non utilizzare le graduatorie ancora valide, tant'è che il Dipartimento per la Funzione Pubblica esprime perplessità ancora con la nota del dicembre 2014 sopra menzionata.

Nè può ritenersi soddisfatto l'obbligo di adeguata motivazione (pure prescindendosi dalla impossibilità di integrare la motivazione nel corso del giudizio), con quanto riportato nella nota a firma del direttore della Struttura Terremoti del 28.10.2015 n. 2373 (all. 2 della produzione dell'Avvocatura dello Stato), in cui si afferma in modo apodittico che il concorso per il quale i ricorrenti risultano essere in lista di idoneità non è in alcun modo sovrapponibile, per

tematiche e specifiche tecniche, ai bandi di cui ai decreti n. 295, 296 e 297, in quanto l'Area scientifica "Fisica della sorgente sismica e dell'interno della Terra" (specifica del bando a cui parteciparono i ricorrenti) non può essere considerata equivalente all'altra tematica "Analisi dei dati sismologici e di ausilio per il monitoraggio sismico e studi statistici di Terremoti e Tsunami" né all'area tematica "Analisi dei dati sismologici strumentali per lo studio della faglie attive e della sismicità indotta" *"per la evidente diversità di temi e per la mancanza delle competenze e specificità richieste dal Piano assunzioni e descritte nei bandi 295, 296 e 297 con particolare riferimento al tema della sorveglianza sismica espressamente citato dalla legge"*.

Basta infatti considerare che quale requisito di ammissione richiesto dal bando di concorso al quale hanno partecipato i ricorrenti vi erano i diplomi di laurea in Fisica, Scienze Geologiche o Ingegneria e la descrizione dell'area scientifica era "Fisica della sorgente sismica e dell'interno della terra", per cui al di là del *nomen* attribuito dai nuovi atti amministrativi e dalle relazioni interne alla asserita "nuova area scientifica, è evidente che non vi è una differenziazione tale da giustificare l'espletamento di un nuovo concorso a fronte di personale già impiegato con contratti a tempo determinato nei compiti di monitoraggio e sorveglianza sismica.

L'Istituto pertanto non è riuscito a motivare adeguatamente la scelta di bandire il nuovo concorso proprio perché, in punto di "equivalenza" dei profili professionali, la scelta è sostanzialmente non motivabile a causa della loro tendenzialmente prevalente sovrapponibilità.

Alla luce delle motivazioni che precedono, il ricorso e i motivi aggiunti sono da accogliere con assorbimento di eventuali ulteriori profili dedotti e conseguenziale annullamento dei provvedimenti impugnati.

In considerazione della peculiarità delle questioni trattate, si ravvisano giusti motivi per disporre la integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e per l'effetto annulla le deliberazioni impugnate nei sensi di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti costituite le spese del presente giudizio.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/06/2016

IL SEGRETARIO

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