

Pubblicato il 30/04/2024

N. 02885/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00623/2023 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 623 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Erminia Addivinola, rappresentato e difeso dall'avvocato Carmine Medici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Marzocchella, Paola Parente, Massimo Consoli, Fabrizio Niceforo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Annalisa Nacca, Biagio Antonio Rocco Fatibene, Vincenzo Fragomeni, Tania Maria Teresa Anna Bellini, Domenico Dell'Anno, Pasquale Manduca, Rosario Manzi, Bonaventura Pianese, Elisabetta Pirani, Francesco Prisco, Roberta

Santaniello, Roberto Vacca, non costituiti in giudizio;

Almerina Bove, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Ceceri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Angelo Marzocchella, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Vergara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per l'annullamento

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

1.– del decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022, pubblicato nel BURC n. 99 del N. 00623/2023 REG.RIC. 25/11/2022, con il quale è stato approvato il bando di concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di n. 6 posti a tempo indeterminato di personale dirigenziale nelle diverse aree, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della L.R. n. 14 del 2022;

2.– della deliberazione n. 561 del 3/11/2022, pubblicata nel BURC n. 97 del 21/11/2022, con la quale la Giunta regionale ha modificato l'organizzazione interna dell'Ufficio Speciale Avvocatura, tra l'altro, riducendo gli uffici dirigenziali;

3.– della deliberazione n. 562 del 3/11/2022, mai pubblicata nel BURC, concernente “ulteriori indirizzi operativi in ordine al piano triennale del fabbisogno di personale 2022/2024, con la quale, tra l'altro, la Giunta regionale ha deliberato di revocare la procedura di concorso, per titoli ed esami, per il reclutamento di n. 6 posti di Dirigente Area Legale (codice di concorso DAL) e di attuare l'art. 1, co. 3, della L.R. n. 14 del 2022, avviando le relative procedure di reclutamento alla stregua dell'art. 3, co. 6, del D.L. n. 80 del 2021, rimodulando i n. 6 posti Dirigente Area Legale (codice di concorso DAL) in altre Aree, stabilendo i requisiti di partecipazione alla procedura concorsuale;

4.– del regolamento regionale 27 ottobre 2022, n. 12, con il quale, all'art. 1,

co. 1, lett. e), sono state apportate modifiche all'art. 30, co. 1, del regolamento n. 12 del 2011;

5.- di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, ivi compresa la deliberazione della Giunta regionale n. 428 del 3/8/2022, e le note prot. n. 538902 del 3/11/2022, prot. n. 0402115 del 2/8/2021, prot. n. 0394459 del 1°/8/2022, prot. n. 98351 del 22/2/2021 e prot. n. 386874 del 26/7/2022, di cui si ignora il contenuto di dettaglio, per quanto lesivi degli interessi della ricorrente.

Nonché per l'annullamento

-della nota prot. n. 2023.0292833 del 7/6/2023, trasmessa lo stesso giorno a mezzo posta elettronica certificata, con la quale la Direzione Generale per le Risorse Umane ha respinto l'istanza di accesso difensivo' dell'8/5/2023 proposta dal ricorrente ai sensi dell'art. 24, co. 7, della legge n. 241 del 1990, inviata lo stesso giorno a mezzo posta elettronica certificata ed acquisita al prot. n. 243798 N. 00623/2023 REG.RIC. dell'11/5/2023.

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Addivinola Erminia il 24/11/2023:

- della delibera n. 466 del 27/7/2023, con la quale la Giunta regionale ha disposto l'assegnazione temporanea delle funzioni dirigenziali, come da allegato alla delibera, ai vincitori del concorso per il reclutamento di 52 dirigenti indetto con decreto dirigenziale n. 44 del 14/07/2020, la cui graduatoria, per i soli 13 posti di Dirigente Area Amministrativa (codice concorso DAM), è stata approvata con decreto dirigenziale n. 9 del 2/2/2023, nella parte in cui dispone l'assegnazione dell'avv. Angelo Marzocchella (vincitore del concorso, controinteressato) alla struttura 60.01.17 ("Recupero Crediti, Esecuzione"), facente parte dell'Ufficio Speciale Avvocatura, e confermando (tra l'altro) l'avv. Almerina Bove (controinteressata) presso lo

stesso Ufficio Speciale Avvocatura, quale dirigente dell'UOD 60.01.19, (“Assistenza al Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale, Contenzioso del Consiglio Regionale, degli Uffici Speciali, Contenzioso Costituzionale e Contabile nonché in materia di procedure di infrazione Comunitaria e contenzioso UE-PNRR”), oltre che nell'incarico dirigenziale di Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale della Campania, incarichi già in precedenza conferiti in base all'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001;

– di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, conseguente e connesso, ivi e per quanto lesivo degli interessi del ricorrente.

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

Vista l'ordinanza collegiale n. 5586 del 2023;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania, di Almerina Bove e di Angelo Marzocchella;

Vista l'istanza di sospensione per proposto regolamento di giurisdizione, depositata dalla Regione Campania il 19.4.2024;

Visto l'art. 79, co. 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2024 la dott.ssa Maria Barbara Cavallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. In data 17.4.2024 la Regione Campania ha notificato alla ricorrente Erminia Addivinola e ai controinteressati nel presente giudizio un ricorso per regolamento di giurisdizione depositato presso le Sezioni Unite della Corte di Cassazione iscritto a ruolo al n. 8663/2024 di Registro generale, chiedendo contestualmente la sospensione del presente giudizio per il combinato disposto degli art. 41 c.p.c., 367 c.p.c., e 79 c.p.a.

Poiché l'art. 367 c.p.c. stabilisce che “ il giudice sospende il giudizio se non

ritiene l'istanza manifestamente inammissibile o la contestazione della giurisdizione manifestamente infondata”, è necessario riepilogare, sia pure sinteticamente, le vicende del presente giudizio, al fine di delibare sulla richiesta sospensione.

2. Con ricorso notificato il 20.1.2023, l'avvocato della regione Campania Erminia Addivinola ha impugnato una serie di provvedimenti afferenti al concorso pubblico, per titoli ed esami, indetto dalla Regione Campania per la copertura di n. 6 posti a tempo indeterminato di personale dirigenziale nelle diverse aree, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della L.R. n. 14 del 2022 (all. 1 prod. ricorso Addivinola).

In particolare, si tratta:

- del decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022, pubblicato nel BURC n. 99 del 25/11/2022, con il quale è stato approvato il bando di concorso pubblico suindicato (all. 2 prod. ricorso Addivinola);
- della deliberazione n. 561 del 3/11/2022, pubblicata nel BURC n. 97 del 21/11/2022, con la quale la Giunta regionale ha modificato l'organizzazione interna dell'Ufficio Speciale Avvocatura, tra l'altro, riducendo gli uffici dirigenziali (all. 4 prod. ricorso Addivinola);
- della deliberazione n. 562 del 3/11/2022, mai pubblicata nel BURC, concernente “ulteriori indirizzi operativi in ordine al piano triennale del fabbisogno di personale 2022/2024, con la quale, tra l'altro, la Giunta regionale ha deliberato di revocare la procedura di concorso, per titoli ed esami, per il reclutamento di n. 6 posti di Dirigente Area Legale (codice di concorso DAL) e di attuare l'art. 1, co. 3, della L.R. n. 14 del 2022, avviando le relative procedure di reclutamento alla stregua dell'art. 3, co. 6, del D.L. n. 80 del 2021, rimodulando i 6 posti Dirigente Area Legale (codice di concorso DAL) in altre Aree, stabilendo i requisiti di partecipazione alla procedura

concorsuale (all. 6 prod. ricorso Addivinola);

– del regolamento regionale 27 ottobre 2022, n. 12, con il quale, all'art. 1, co. 1, lett. e), sono state apportate modifiche all'art. 30, co. 1, del regolamento n. 12 del 2011 (all. 7 prod. ricorso Addivinola);

- di altri atti e provvedimenti, ivi compresa la deliberazione della Giunta regionale n. 428 del 3/8/2022, e le note prot. n. 538902 del 3/11/2022, prot. n. 0402115 del 2/8/2021, prot. n. 0394459 del 1°/8/2022, prot. n. 98351 del 22/2/2021 e prot. n. 386874 del 26/7/2022.

3. In precedenza, con decreto dirigenziale n. 44 del 14/07/2020 (all. 12 prod. ricorso Addivinola), la Regione aveva indetto il concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di n. 52 posti complessivi nella qualifica dirigenziale, di cui n. 6 posti di Dirigente Area Legale (codice concorso DAL), prevedendo i requisiti di ammissione (laurea in giurisprudenza e abilitazione all'esercizio della professione legale con iscrizione all'ordine professionale) (all. 13 prod. ricorso Addivinola).

Detto bando era stato preceduto dalla deliberazione n. 392 del 6/8/2019, con la quale la Giunta regionale aveva approvato il “Regolamento in materia di accesso mediante procedure selettive agli impieghi nella Giunta Regionale della Campania e sulle modalità di svolgimento dei concorsi”, poi emanato dal Presidente della Giunta regionale come Regolamento regionale 7 agosto 2019, n. 6.

Il Regolamento in questione «disciplina le procedure di assunzione agli impieghi nella Giunta Regionale della Campania, l'accesso alle varie categorie professionali, all'Area dirigenziale nonché le modalità di svolgimento dei concorsi» (art. 1). Le modalità di accesso alla qualifica dirigenziale sono stabilite dall'art. 12, il quale prevede che l'accesso avviene «mediante concorso pubblico per titoli ed esami o corso-concorso, nel limite dei posti disponibili

previsti nella dotazione organica».

3.1. La ricorrente ha presentato domanda di partecipazione per i 6 posti di Dirigente Area Legale (concorso DAL), risultando nell'elenco dei candidati ammessi al concorso (all. 14-15 prod. ricorso Addivinola).

3.2. Con successiva delibera n. 562 del 3/11/2022, veniva reso noto che con deliberazione n. 23 del 18/1/2022, la Giunta regionale aveva, nelle more, adottato degli indirizzi operativi per l'attuazione del Piano triennale del fabbisogno del personale (PTFP) per il triennio 2022/2024, prevedendo il completamento delle procedure di reclutamento entro l'anno 2022, compreso il concorso pubblico per il reclutamento di n. 52 dirigenti.

Detto concorso, tuttavia, con nota del 26/5/2022 era stato sospeso per ciò che concerne i 6 posti di Dirigente Area Legale (concorso DAL) (n.d.r. trattasi della nota del Capo di gabinetto del Presidente della Regione prot. 9173 del 25.5.2022 - all. 14 prod. Regione Campania del 7.3.2023; la ricorrente afferma che la sospensione c'è stata per ragioni tecnico organizzative ma la nota non dice questo; e infatti la Addivinola NON la deposita).

3.3. In precedenza era stata approvata la legge regionale 21 ottobre 2022, n. 14, recante "Disposizioni in materia di rafforzamento ed efficientamento della capacità amministrativa della Giunta regionale della Campania", entrata in vigore il 22 ottobre 2022, che, all'art 1, co. 3, che, sulla base di ragioni legate all'attuazione del PNRR, consentiva l'indizione di nuovi concorsi pubblici nell'ambito delle procedure disciplinate dall'articolo 28, comma 1-ter, del decreto legislativo 165/2001, che, in sintesi, riserva una parte dei posti disponibili a soggetti già titolari di incarichi dirigenziali ex art. 19 comma 6 d.lgs. 165/2001.

La tesi della ricorrente è che quindi si sia introdotto un concorso riservato ai dirigenti già in servizio presso la Regione per effetto di incarico fiduciario

esterno e lo si sia fatto attraverso due atti a suo parere di macro-organizzazione:

a) la delibera n. 561 del 3/11/2022, che ha modificato l'organizzazione interna dell'Ufficio Speciale Avvocatura, sopprimendo al suo interno 5 uffici dirigenziali (UOD).

b) la delibera n. 562 del 3/11/2022, con la quale la Giunta ha adottato "ulteriori indirizzi operativi in ordine al piano triennale del fabbisogno di personale 2022/2024", destinando i 6 posti del concorso per dirigente avvocato della Regione (nel frattempo sospeso) al reclutamento di personale. Con la medesima delibera 562/2022, «al fine di garantire l'efficace attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)», la Giunta regionale ha da un lato revocato la suddetta procedura concorsuale, limitatamente al reclutamento dei 6 Dirigenti Area Legale (concorso DAL), e dall'altro, in attuazione dell'art. 1, co. 3, della già richiamata legge regionale n. 14 del 2022, ha disposto l'avvio di una nuova procedura concorsuale per la copertura dei suddetti posti come sopra rimodulati, stabilendo "anche alla luce del periodo di durata del PNRR (2021-2026), i seguenti requisiti di partecipazione alla procedura concorsuale...:

d.1) essere dipendente a tempo indeterminato della Regione Campania o di una delle Amministrazioni dello Stato, avendo maturato almeno cinque anni di servizio nell'amministrazione regionale o statale in posizioni funzionali per il cui accesso sia richiesto il diploma di laurea;

d.2) ricoprire un incarico di livello dirigenziale di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 presso la Giunta regionale da almeno 18 mesi alla data di entrata in vigore della legge regionale 21 ottobre 2022, n. 14;

d.3) svolgere, alla data di entrata in vigore della legge regionale 21 ottobre 2022, n. 14, nell'ambito della struttura dirigenziale assegnata, sulla base di

specifica disposizione di servizio, attività afferenti all'attuazione e/o al coordinamento e/o al monitoraggio degli interventi previsti dal PNRR; d.4) non conseguire il limite di età per il collocamento a riposo in data antecedente al 31/12/2026, termine previsto per il completamento del PNRR.”

3.4. La ricorrente espone che quindi, richiamate le delibere della Giunta regionale n. 561 e 562 del 3/11/2022, con decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022 la Giunta medesima ha approvato il “bando di concorso, per titoli ed esami, per la copertura di n. 6 posti a tempo indeterminato di personale dirigenziale nelle diverse aree, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge regionale 21 ottobre 2022 n. 14” (all. 3 prod. ricorso Addivinola), i cui requisiti sono stabiliti all'art. 2 e sono tali da non consentire la partecipazione dell'avv. Addivinola.

Alla luce dei suddetti provvedimenti, l'avv. Addivinola ritiene lesi i propri interessi in quanto impossibilitata a partecipare sia al concorso indetto a suo tempo con decreto dirigenziale n.

44 del 14/07/2020 (in quanto revocato) sia al nuovo concorso, non essendo ella è in possesso dei requisiti di cui all'art. 2 del nuovo bando del 2022, non essendole stato conferito alcun incarico dirigenziale ex art, 19, co. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

In definitiva, la ricorrente prospetta che la revoca del precedente bando di concorso disposta dalla Giunta regionale e la successiva indizione della nuova procedura, consistente, a suo parere, nella stabilizzazione dei funzionari destinatari di incarichi fiduciari, si è risolta in proprio danno, non avendo ella alcuna chance di accesso alla qualifica dirigenziale attraverso un concorso pubblico (aperto a tutti) in condizioni di parità ed espletato sulla base di criteri meritocratici.

4. L'avv. Addivinola ha impugnato i provvedimenti suindicati per una serie di

censure, qui sinteticamente riportate.

4.1. Con un primo motivo, la ricorrente lamenta, sostanzialmente, l'incompetenza della Giunta Regionale della Campania per violazione del principio del *contrarius actus* nonché del principio di separazione tra politica e amministrazione (art. 4 d.lgs. 165 del 2001).

Stante la paventata illegittimità della delibera n. 562 del 3/11/2022, con cui la Giunta regionale ha revocato la procedura di concorso cd. DAL, deve essere annullato anche il decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022 (indizione del nuovo concorso “riservato”).

4.2. Con il secondo motivo, la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 56, co. 4, dello statuto regionale della Campania – violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co. 1 e 2, della l.r. n. 14 del 2022 – violazione e falsa applicazione dell'art. 6, co. 3, del regolamento n. 12 del 2011 nonché del principio di autonomia organizzativa dell'avvocatura regionale.

Ella prospetta infatti l'illegittimità anche della delibera immediatamente precedente la 562/2022, ossia la n. 561/2022, che ha modificato l'organizzazione interna dell'Ufficio Speciale Avvocatura, sopprimendo al suo interno cinque uffici dirigenziali (UOD), allo scopo (secondo la tesi attorea) di far venire meno in maniera strumentale le esigenze di fabbisogno di personale dirigenziale nell'Area Legale relative alla copertura delle cinque posizioni soppresse.

La ricorrente cointesta altresì le ragioni organizzative che avrebbero giustificato l'adozione, da parte della Giunta regionale delle misure di cui alla delibera n. 561 del 2022 in quanto frutto di cattivo esercizio della discrezionalità amministrativa per una serie di ragioni.

4.3. Con il terzo motivo, la ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni e segnatamente:

- dell'art. 28, co. 1-ter, del d.lgs. N. 165 del 2021, inserito dall'art. 3, co. 3, del d.l. N. 80 del 2021, in relazione agli artt. 3, 51 e 97 cost.;

- dell'art. 1, co. 3, della legge regionale n. 14 del 2022, in relazione sia agli artt. 3, 51 e 97 cost. che in relazione all'art. 117, co. 2, lett. L), e 3, cost., con riferimento alla norma interposta di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 1997.

Per l'effetto, vi sarebbe illegittimità conseguenziale del bando di concorso con il quale è stata indetta la procedura comparativa per la Copertura di n. 6 posti di dirigente a tempo indeterminato

riservato ai dipendenti interni con incarico dirigenziale conferito in base all'art. 19, co. 6, del d.lgs. N. 165 del 2001 (d.d. 111 del 24.11.2022).

Secondo la ricorrente la revoca del precedente bando di concorso disposta dalla Giunta regionale è, in ogni caso, illegittima per eccesso di potere, poiché strumentale all'avvio di un'illegittima procedura di stabilizzazione dei funzionari destinatari di incarichi fiduciari, con esclusione di coloro, tra cui la ricorrente, che non sono titolari di simili incarichi.

Difatti, il decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022 sarebbe illegittimo per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché, in luogo di un concorso pubblico («aperto a tutti»), consente l'accesso alla dirigenza mediante una procedura «comparativa», sulla base di prove «di esclusivo carattere esperienziale», «riservata», ai sensi dell'art. 2 del bando, ai dipendenti «a tempo indeterminato della Regione Campania (della Giunta regionale o del Consiglio regionale) o di una delle Amministrazioni dello Stato, avendo maturato almeno cinque anni di servizio nell'amministrazione regionale o statale in posizioni funzionali per l'accesso alle quali sia richiesto il diploma di laurea» (art. 2, punto 7), che ricoprono «un incarico di livello dirigenziale di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 presso la Giunta regionale della Campania da almeno 18 mesi alla data di entrata in vigore della

legge regionale 21 ottobre 2022, n. 14» (punto 8) e che svolgano «alla data di entrata in vigore» della stessa legge «nell'ambito della struttura dirigenziale assegnata, sulla base di specifica disposizione di servizio, attività afferente all'attuazione e/o al coordinamento e/o al monitoraggio degli interventi previsti dal PNRR» (punto 9).

Tale procedura «comparativa» «riservata» costituisce attuazione di normative rispetto alle quali la ricorrente solleva eccezione di legittimità costituzionale.

In particolare la novella di cui all'art. 28, co. 1-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbe in contrasto con la costante giurisprudenza costituzionale, poiché, in luogo di una «procedura aperta e pubblica, conformemente a quanto richiesto dagli artt. 3, 51 e 97 Cost.», la disposizione censurata ha reintrodotto i «concorsi riservati» [non già] ai dipendenti già in servizio a tempo indeterminato [ma solo a quelli di loro] che abbiano ricoperto o ricoprono l'incarico di livello dirigenziale di cui all'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165 cit.

E tali concorsi riservati non sono certo finalizzati ad una progressione tra le aree funzionali, che l'art. 52, co. 1-bis, dello stesso decreto, come da ultimo (illegittimamente) modificato dall'art.3, co. 1, del D.L. n. 80 del 2021, consente avvengano tramite «procedura comparativa» interna riservata ai dipendenti pubblici «con esclusione dei dirigenti», ma sono destinati proprio all'accesso alla qualifica dirigenziale e cioè ad una carriera del tutto diversa da quella del restante personale (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, sez. II, 9 maggio 2006, n. 3403).

Inoltre, l'art. 28, co. 1-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, consente l'accesso alla dirigenza non già mediante concorsi (non pubblici ma) riservati gli interni attraverso «procedure comparative» (secondo periodo) basate su prove «di esclusivo carattere esperienziale», “definite secondo metodologie e standard riconosciuti”, sebbene non siano note quali metodologie applicare, né quali siano gli standard di riferimento e quale sarebbe l'autorità che li riconosca e

sulla base di quali criteri.

Sotto questo profilo, le suddette procedure comparative si differenziano dai concorsi pubblici (aperti a tutti) per l'accesso alla dirigenza, questi ultimi destinati de residuo alla copertura del solo 5 per cento dei posti disponibili secondo la facoltà assunzionali autorizzate, con riferimento ai quali lo stesso art. 28, al co. 1-bis, prevede che «la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti» sia prevista dai bandi, che «definiscono gli ambiti di competenza da valutare», «in aggiunta all'accertamento delle conoscenze delle materie disciplinate da decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487».

L'art. 28, co. 1 ter del d.lgs. n. 165 del 2001 sarebbe stato mal recepito dalla Regione Campania con la legge regionale n. 14 del 2022, la quale all'art. 1, co. 3, si limita a stabilire che «i bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono prove scritte e orali di esclusivo carattere esperienziale, finalizzate alla valutazione comparativa», senza in alcun modo prescrivere che siffatte prove debbano essere «definite secondo metodologie e standard riconosciuti», come stabilisce l'art. 28, co. 1-ter, del d.lgs. n. 165 cit., così come trascura del tutto quanto stabilito dal penultimo periodo della stessa disposizione, secondo cui «a questo scopo, sono nominati membri dalla commissione professionisti esperti nella valutazione dei suddetti ambiti di competenza, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

4.3.1. In sostanza, sia il co. 1-ter dell'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, che l'art. 1, co. 3, della legge regionale n. 14 del 2022, sarebbero costituzionalmente illegittimi in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché, in luogo del concorso pubblico aperto a tutti (coloro siano in possesso dei

requisiti minimi previsti dal d.P.R. n. 70 del 2013), riservano l'accesso alla dirigenza pubblica mediante «procedure comparative» «di esclusivo carattere esperienziale» ad un particolare categoria di dipendenti pubblici, costituita dal «personale in servizio a tempo indeterminato, in possesso dei titoli di studio previsti a legislazione vigente e che abbia maturato almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale» che «abbia ricoperto o ricopra l'incarico di livello dirigenziale di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Peraltro, la ricorrente evidenzia altresì che se le censure di illegittimità sopra esposte possono essere riferibili ad entrambe le procedure comparative di cui all'art. 28, co. 1-ter, primo e secondo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, per quelle specificamente previste dal secondo periodo, che sarebbero state poi recepite dall'art. 1, co. 3, della legge regionale n. 14 del 2022, deve ulteriormente rilevarsi che, l'aver riservato il 15 per cento dei posti disponibili sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate, al solo personale che «abbia ricoperto o ricopra l'incarico di livello dirigenziale di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (così ulteriormente restringendo la platea dei candidati) si risolve in una sorta di stabilizzazione nella qualifica dirigenziale del personale interno destinatario degli incarichi fiduciari conferiti in base all'art. 19, co. 6, ult. cit., tanto più che le procedure selettive per l'attribuzione dei suddetti incarichi non sono assimilabili ai concorsi pubblici, come ribadito in più occasioni dalla giurisprudenza della cassazione e amministrativa sull'art. 110 TUEL

5. Seguono altre censure tutte relative al presunto sviamento di potere.

6. Si è costituita la Regione Campania, che ha confutato le diverse censure senza sollevare eccezione di giurisdizione ma ritenendo che la Giunta regionale aveva la competenza a definire con propria deliberazione

l'organizzazione dell'Avvocatura regionale e dei suoi uffici: espressamente definisce l'atto di macro organizzazione che ha la sua copertura normativa negli artt. 6, comma 3, e 29 del Regolamento n. 12/2011 e art. 1, comma 43, della L.R. 4/2011.

Il nuovo assetto dell'Avvocatura discenderebbe, peraltro, da una specifica proposta formulata dalla stessa Avvocatura e trasmessa via pec in data 25/05/2022 (All. 13 prod. Regione, erroneamente indicato come allegato 12), che rilevava disfunzionale la divisione dell'Avvocatura in 10 UU.OO.DD. e 2 Staff, riferiti per materie alle corrispondenti Direzioni Generali della G.R. (riforma del 2012).

In conseguenza della proposta formulata dalla medesima Avvocatura regionale, che prevedeva una rilevante significativa riduzione delle strutture dirigenziali, è stata disposta (nota n. 9173 del 25.5.2022 del capo di gabinetto del Presidente) la sospensione della procedura bandita per il reclutamento di n. 6 dirigenti di Area legale (All. 14 erroneamente indicato nella memoria come all. 13) nelle more dell'istruttoria da compiersi da parte dell'amministrazione regionale sull'anzidetta proposta, di cui è stata data comunicazione ai candidati mediante avviso sulla pagina del sito istituzionale dedicata al concorso.

La difesa regionale prospetta altresì che con la nota prot.2022-9178/UDCP/GAB/GAB del 25/05/2022 (asseritamente depositata come all. 14) il Capo di Gabinetto, individuato ai fini del coordinamento delle attività anche in considerazione del ruolo di Avvocato dello Stato, ha rappresentato di dividerne le linee essenziali, dando mandato alla Segreteria di Giunta di trasmettere la proposta alla Direzione Generale per le Risorse Umane perché, previa verifica di tutti i profili di propria competenza, predisponga e sottoponga alla Giunta provvedimento ad hoc, finalizzato alla modifica

regolamentare ed organizzativa, in linea con quanto proposto dagli avvocati”

Con DD.G.R. n. 428 del 03/08/2022 (all. 17) e n. 561 del 03/11/2022 (all. 2) è stato disposto il nuovo assetto organizzativo dell'Avvocatura regionale, che accoglieva le proposte dalla stessa formulate.

In particolare, la delibera n. 428 del 3/08/2022 (All. 17, erroneamente indicata come all. 16) chiarisce espressamente nelle premesse che “a. la Giunta regionale, preso atto della proposta di riorganizzazione formulata dall'Ufficio Speciale Avvocatura, ha fornito indirizzo alla Direzione Generale Risorse Umane di predisporre il provvedimento conseguenziale, all'esito dell'istruttoria di competenza; b. che la Direzione Generale Risorse Umane, sulla base degli indirizzi formulati, ha predisposto uno schema di modifica del Regolamento n. 12 del 2011; c. di dover approvare lo schema di modifica del Regolamento n. 12 del 2011, allegato al presente provvedimento unitamente alla relazione di accompagnamento, a costituirne parte integrante e sostanziale”.

Parimenti, la successiva D.G.R. n. 561 del 03/11/2022 (all. 2, erroneamente indicato come all. 1), dopo aver riepilogato i passaggi sopra illustrati ha stabilito di approvare la riorganizzazione interna come proposta dalla medesima Avvocatura (n. 3 Staff e n. 4 UOD) stabilendo altresì “di dover disporre che la modifica organizzativa delle strutture entri in vigore all'esito dei relativi interpellati per l'assegnazione degli incarichi di preposizione alle stesse”.

6.1. Tutto questo ha consentito alla difesa regionale di affermare che poiché la Delibera di Giunta dispone il nuovo assetto organizzativo in aderenza con una proposta formulata dalla stessa Struttura, risulta destituita di fondamento anche la censura relativa alla presunta violazione delle prerogative di autonomia e indipendenza dell'Avvocatura regionale medesima.

Inoltre, l'istruttoria effettuata consente di ribadire che la soppressione di numerose U.O.D. è stata disposta in accoglimento della anzidetta proposta formulata dalla medesima Avvocatura regionale, che traeva origine da una specifica e attenta disamina compiuta da un apposito gruppo di lavoro costituito da dirigenti e funzionari avvocati, circa l'organizzazione dell'Ufficio Speciale, il carico e la distribuzione degli affari contenziosi e consultivi a esso affidati, nonché circa il contingente di personale in servizio.

6.2. La Regione contesta altresì il riferimento alla L.R. 29/12/2022 n. 18 (art. 64, comma 7), richiamata dalla ricorrente a sostegno della illegittimità della D.G.R. n. 561 del 2022, che non concerne le ragioni che hanno condotto alla modifica dell'assetto organizzativo interno dell'Avvocatura regionale, bensì riguarda la successiva modifica della L.R. 15-3-2011 n. 4 nella parte in cui stabilisce le condizioni per l'inquadramento nel ruolo degli avvocati (funzionari e dirigenti) della Regione Campania.

6.3. La Regione si è poi difesa sulle altre censure sollevate.

7. Sorvolando sulle vicende del giudizio relative alla fase di accesso endoprocedimentale, il 24.11.2023 l'avv. Addivinola ha depositato ricorso per motivi aggiunti, notificato il 26.10.2023, chiedendo l'annullamento della delibera n. 466 del 27/7/2023, con la quale la Giunta regionale ha disposto l'assegnazione temporanea delle funzioni dirigenziali, come da allegato alla delibera, ai vincitori del concorso per il reclutamento di 52 dirigenti indetto con decreto dirigenziale n. 44 del 14/07/2020, la cui graduatoria, per i soli 13 posti di Dirigente Area Amministrativa (codice concorso DAM), è stata approvata con decreto dirigenziale n. 9 del 2.2.2023, nella parte in cui dispone l'assegnazione dell'avv. Angelo Marzocchella (vincitore del concorso, controinteressato) alla struttura 60.01.17 ("Recupero Crediti, Esecuzione"), facente parte dell'Ufficio Speciale Avvocatura, e confermando (tra l'altro)

l'avv. Almerina Bove, controinteressata) presso lo stesso Ufficio Speciale Avvocatura, quale dirigente dell'UOD 60.01.19, ("Assistenza al Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale, Contenzioso del Consiglio Regionale, degli Uffici Speciali, Contenzioso Costituzionale e Contabile nonché in materia di procedure di infrazione Comunitaria e contenzioso UE-PNRR"), oltre che nell'incarico dirigenziale di Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale della Campania, incarichi già in precedenza conferiti in base all'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

7.1. La ricorrente ha riepilogato i contenuti delle delibere n. 561 e 562 del 3/11/2022, adottate dopo la sospensione della procedura concorsuale per 6 posti di Dirigente Area Legale (codice concorso DAL) cui la ricorrente aveva chiesto di partecipare, delibere che avevano provveduto a dare una nuova (e asseritamente illegittima) organizzazione interna dell'Ufficio Speciale Avvocatura, tra l'altro, riducendo gli uffici dirigenziali, facendo così venire meno (secondo la ricorrente in maniera strumentale) le esigenze di fabbisogno di personale dirigenziale nell'Area Legale relative alla copertura delle cinque posizioni soppresse, nonché adottato "ulteriori indirizzi operativi in ordine al piano triennale del fabbisogno di personale 2022/2024", destinando quei 6 posti al reclutamento di personale dirigenziale, rimodulandoli in tre diverse aree dirigenziali (di cui 1 solo posto di dirigente area legale), collegandoli anche ad attività afferenti all'attuazione e/o al coordinamento e/o al monitoraggio degli interventi previsti dal PNRR, e disponendo, in attuazione dell'art. 1, co. 3, della già richiamata legge regionale n. 14 del 2022, l'avvio di una nuova procedura per la copertura dei suddetti posti come dinanzi rimodulati (che la ricorrente ritiene non essere concorsuale anche perché limitata a determinati soggetti già in possesso di determinati requisiti.

Parimenti ha ricordato che il decreto dirigenziale n. 111 del 24/11/2022,

richiamate le delibere della Giunta regionale n. 561 e 562 del 3/11/2022, ha approvato il “bando di concorso, per titoli ed esami, per la copertura di n. 6 posti a tempo indeterminato di personale dirigenziale nelle diverse aree, ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge regionale 21 ottobre 2022 n. 14”, definendo i requisiti di partecipazione così come stabiliti dalla delibera di Giunta regionale n. 562 del 2022, requisiti di cui la ricorrente non è in possesso e che, a suo dire, renderebbero “riservata” la procedura concorsuale.

7.2. Con la delibera oggetto dei motivi aggiunti (n. 466 del 27/7/2023), la Giunta regionale ha disposto l’assegnazione temporanea delle funzioni dirigenziali in favore dei vincitori del concorso per 52 dirigenti, «a decorrere dalla data di presa di servizio e fino alla conclusione delle procedure di interpello» (v. punto 2 del deliberato) richiamate in una precedente delibera n. 430 del 19/7/2023, con la quale ultima è stata disposta la prosecuzione delle funzioni dirigenziali da parte degli altri dirigenti di ruolo fino alla conclusione delle suddette procedure «e, comunque, entro il 31/10/2023».

Con la richiamata delibera n. 466 del 27/7/2023, la Giunta regionale ha «dato atto che i dirigenti

vincitori delle medesime procedure che siano titolari di incarichi e di funzioni dirigenziali ai sensi dell’articolo 19, comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii. proseguono nello svolgimento degli stessi, sulla scorta degli indirizzi forniti dal Presidente e delle deliberazioni già adottate dalla Giunta Regionale, al fine di scongiurare soluzioni di continuità dell’azione amministrativa e, pertanto, non occorre disporre un’ulteriore assegnazione» (v. punto 3 del deliberato).

Il disposto della delibera è stato ritenuto lesivo della chance della ricorrente di essere assunta nella qualifica dirigenziale attraverso lo svolgimento di concorso pubblico ordinario secondo modalità che ne garantiscano lo

svolgimento imparziale nel rispetto del principio della par condicio (cfr. artt. 3, 51 e 97 Cost.), per l'inquadramento come dirigente nel ruolo professionale degli avvocati della Regione Campania di cui all'art. 1, co. 43, secondo e terzo periodo, della l. reg. n. 4 del 2011.

La ricorrente ribadisce l'illegittimità della scelta regionale di inquadrare nel suddetto ruolo vincitori del concorso per il reclutamento di dirigenti nel profilo amministrativo (DAM) e/o già titolari di incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, per lo svolgimento di funzioni diverse e non riguardanti l'esercizio esclusivo della professione forense.

7.3. Anche in questo ricorso la ricorrente ha sollevato svariate censure di illegittimità costituzionale.

8. Costituitisi due dei controinteressati, con riguardo esclusivo ai motivi aggiunti, l'avv. Marzocchella ha eccepito il difetto di giurisdizione del g.a., dovendo l'azione di annullamento della DGR n. 466/2023 essere trattata dal go, trattandosi di atto estraneo all'oggetto del ricorso introduttivo e privo di attinenza con il concorso straordinario per 6 posti da dirigente, indetto con DD n. 111/2022 a mente dell'art. 1, comma 3, L.R. n. 14/2022 e del PNRR.

Siffatto provvedimento è, al contrario, diretta esecuzione della diversa procedura concorsuale ordinaria, indetta con il DD n. 44/2020 e dell'approvazione definitiva della relativa graduatoria, di cui al DD n. 40/2023.

Con esso la GR ha conferito al suddetto controinteressato, all'esito di tale procedura, l'incarico in Avvocatura nell'esercizio della potestà datoriale rimessale dal combinato disposto degli artt. 19, comma 1, 23 e 63, 1 comma, del TUPI e dell'art. 51 e 67, comma 2, dello Statuto (L.R. n. 6/2009), con conseguente radicamento della giurisdizione ordinaria e senza possibilità di attrazione nella giurisdizione amministrativa:

i) in quanto non v'è rapporto di dipendenza o connessione col giudizio de quo;

ii) l'art. 63 comma 1, d.lg. n. 165/2001 devolve al GO tutte le controversie relative al conferimento degli incarichi dirigenziali, ancorchè vengano in questione atti amministrativi presupposti, che possono essere, eventualmente, disapplicati;

iii) quand'anche le delibere n. 561 e 562 fossero considerati atti di macro-organizzazione, ciò non può elidere ex se la giurisdizione del GO sulla DGR n. 466, la quale conserva – con valore assorbente in ordine alla attribuzione degli uffici dirigenziali - carattere di atto di micro-organizzazione di natura non autoritativa, attenendo ai vincitori di un diverso concorso (bandito prima rispetto a quello gravato), e quindi nient'affatto riconducibile alla tematica del ricorso introduttivo. Infatti, agli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali - con riguardo – alla disciplina de d.lgs. 165/2001, art. 19 sia nel testo originario, sia in quello modificato dalla l. 145/2002, art. 3- si è riconosciuta natura di determinazione assunta dalla PA con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, esulandosi dall'ambito delle procedure concorsuali riservate al diritto pubblico, non si applicano i principi e le regole dettate per i provvedimenti e atti amministrativi dalla l. 241/1990.

9. Nel ricorso per regolamento di giurisdizione, proposto pochi giorni prima della trattazione della causa, la Regione Campania ha dedotto:

I) violazione dell'art. 24 e 103 cost. – violazione dell' art. 7 c.p.a. e dell'art. 19 e 63 del d.lgs. 165/2001 deducendo – per la prima volta – che il G.A. non ha giurisdizione anzitutto sulla domanda introduttiva del giudizio, volta a censurare la procedura straordinaria ex d.l. 80/2021, in quanto il petitum sostanziale del ricorso Rg. 623/2023 consisterebbe non tanto nella censura di atti amministrativi illegittimi ma nella stigmatizzazione di una procedura di assorbimento nel ruolo dei dirigenti di funzionari con contratti a termine, ex

art. 19 comma 6 del TUPI, rinnovati più volte, e, quindi, in sostanza di una stabilizzazione di dirigenti precari.

Proprio perché la vicenda non implicherebbe una nuova assunzione di candidati già qualificati, ma solo il riconoscimento dello status funzionale di dirigenti già in godimento ai medesimi, mancando la struttura concorsuale tout court, la vicenda - sulla base del petitum sostanziale - apparterebbe in integrum alla giurisdizione del giudice ordinario.

II) Violazione dell'art. 24 e 103 cost. - violazione art. 7 c.p.a. e dell'art. 19 e 63 del d.lgs. 165/2001; il giudice amministrativo è privo di giurisdizione nonostante che il gravame sia indirizzato a censurare anche le DGR n. 561 e 562 del 2022 quali pretesi atti presupposti. L'appartenenza della controversia al GO non viene, invero, elisa dalla impugnazione contestuale dei provvedimenti giuntali in una al DD n. 111/2022, tenuto conto del petitum sostanziale evidenziato al motivo che precede.

III) violazione dell'art. 24 e 103 cost. - violazione art. 7 del d.lgs. 104/2010 e dell'art. 63 del d.lgs. 165/2001 - giurisdizione del g.o. sui motivi aggiunti.

La domanda avverso la DGR n. 466/2023, esposta con l'autonomo ricorso per motivi aggiunti, va devoluta al GO anche in disparte dal ricorso introduttivo.

Tale provvedimento sarebbe estraneo all'oggetto del ricorso che ha dato origine al giudizio Rg. 623/2023.

Siffatto provvedimento giuntale rappresenta, al contrario, la doverosa esecuzione della diversa e precedente procedura concorsuale, indetta con il DD n. 44/2020, e dell'approvazione definitiva della relativa graduatoria, giusta il successivo DD n. 40/2023: atti non gravati nel giudizio Rg. 623/2023.

IV) violazione dell'art. 24 e 103 cost. - violazione art. 7 del d.lgs. 104/2010 e dell'art. 63 del d.lgs. 165/2001 - giurisdizione del g.o. sui motivi aggiunti.

La giurisdizione sulla delibera 466 va attribuita al giudice ordinario quand'anche le DGR n. 561 e 562 dovessero restare attratte, quali atti di macro-organizzazione, alla giurisdizione del GA .

La delibera 466/2023 conserva, con valore assorbente in ordine all'attribuzione della direzione degli uffici in Avvocatura, carattere di atto di micro-organizzazione non autoritativo, attenendo il conferimento di funzioni dirigenziali ai vincitori di un diverso concorso (preveniente ed indipendente da quello gravato), neppure mediatamente riconducibile, nella parte riguardante i nominati controinteressati, alla tematica dedotta col ricorso introduttivo.

V) Violazione dell'art. 24 e 103 cost. – violazione 7 del d.lgs. 104/2010 e dell'art. 63 del d.lgs.

165/2001 – giurisdizione del g.o. sui motivi aggiunti per ragioni di economia processuale.

VI) violazione dell'art. 24 e 103 cost. – violazione art. 7 c.p.a., dell'art. 19 e 63 del d.lgs. 165/2001 e della l. 247/2012 – giurisdizione del g.o. sui motivi aggiunti

La giurisdizione del GO sui motivi aggiunti del giudizio Rg. 623/2023 appartiene al GO anche in relazione al petitum sostanziale.

Nel censurare la DGR n. 466/2023, in rapporto agli atti della procedura di reclutamento di cui al d.l. n. 80/2021, l'avv. Addivinola in realtà si duole della pretesa incompatibilità dei colleghi avvocati Bove e Marzocchella a riceversi gli incarichi dirigenziali in Avvocatura, in ragione del concorso DAM, in virtù del quale essi hanno acquisito la qualifica di dirigenti.

Posto che la ricorrente non ha impugnato né il DD n. 44/2020, né il DD n. 40/2023, né la nomina a dirigenti dei controinteressati nella procedura concorsuale ordinaria per n. 52 posti da dirigente, culminata doverosamente ex art. 63, comma 1, del TUPI nella DGR n. 466/2023, ma contesta, nella

sostanza: a) il diritto dei colleghi a ricoprire incarichi dirigenziali in Avvocatura, sostenendo che essi avrebbero acquisito in quanto vincitori del concorso DAM una sorta di “profilo di dirigente amministrativo” incompatibile con le funzioni legali, ancorchè essi possiedano tutti i requisiti professionali soggettivi ed oggettivi previsti dalla LPF; b) il potere datoriale di inquadrare in Avvocatura, con provvedimento gestionale, a mente del CCNL e degli artt. 19, comma 1, e 63, comma 1, del TUPI, i dirigenti del ruolo unico dirigenziale regionale previsto dall’art. 67, comma 2, dello Statuto (L.R. n. 6/2009).

VII) Violazione dell’art. 24 e 103 cost. – violazione art. 7 c.p.a., dell’art. 19 e 63 del d.lgs. 165/2001 e della l. 247/2012 – giurisdizione del g.o. sui motivi aggiunti

Il petitum sostanziale dei motivi aggiunti intercetta una questione attinente alla materia dei diritti soggettivi nel pubblico impiego

10. Fatte queste premesse sulla vicenda processuale (che era giunta a un passo dalla decisione) e sui motivi del ricorso per regolamento di giurisdizione, il Collegio ritiene di sospendere il giudizio in quanto la proposizione della questione non è manifestamente inammissibile (in quanto durante la pendenza del giudizio la Sezione non si è mai pronunciata sulla giurisdizione, questione, peraltro, sollevata solo relativamente alla delibera giuntale 466/2023 impugnata con i motivi aggiunti ma mai sollevata in ordine al ricorso principale, che la Regione ha più volte ritenuto essere relativo ad atti di macroorganizzazione, come tali ritenuti suscettibili del sindacato del giudice amministrativo).

La questione viene ritenuta “non manifestamente infondata” sotto lo specifico profilo che la decisione sulla giurisdizione comporta, in qualche misura, la decisione della fondatezza o meno del giudizio in quanto va ad impingere

direttamente su atti che sono stati adottati dall'Amministrazione regionale attraverso l'utilizzo di poteri che hanno oggettivamente messo a punto una procedura concorsuale assai particolare, che vede coinvolti alcuni dei firmatari del ricorso per conto dell'ente regionale (che sono presenti in giudizio quindi nella duplice veste di controinteressati ma anche di firmatari degli atti della Regione, vedi ricorso per giurisdizione).

Pertanto, in un caso come questo, la Sezione ritiene che a decidere in rito o nel merito del ricorso ex art. 41 c.p.c. sia il giudice ultimo della giurisdizione, il quale non mancherà di valutare le specifiche questioni di legittimità costituzionale che la ricorrente volesse comunque risollevere anche nel giudizio davanti alla Suprema Corte laddove le ritenesse rilevanti e non manifestamente infondate.

11. Tutto ciò premesso, poiché le contestazioni mosse nel Regolamento risultano astrattamente idonee a porre in discussione la giurisdizione del giudice amministrativo sul processo medesimo, il processo va sospeso per effetto del combinato – disposto degli artt. 79 , co. 1 c.p.a., 41 e 367 c.p.c., in attesa della pronuncia della Cassazione sul regolamento di giurisdizione, che sarà resa nota, nei termini di legge, dalla parte interessata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza) sospende il giudizio per le ragioni di cui in motivazione.

Si comunichi.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente

Maria Barbara Cavallo, Consigliere, Estensore

Rosalba Giansante, Consigliere

L'ESTENSORE
Maria Barbara Cavallo

IL PRESIDENTE
Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO