

Prof. Avv. Francesco Vetrò
Via Luigi Bellotti Bon, n. 10
00197 – ROMA
Tel. 06.45475030 - fax 0645475031
francesco.vetro@studiolegalefv.it

**ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL
LAZIO - ROMA**

Ricorso

Nell'interesse dell'**ASSOCIAZIONE NAZIONALE AVVOCATI I.N.P.S.** (aderente alla F.I.E.P.A.R.), in persona del Segretario, legale rappresentante *p.t.*, Avv. Lelio Maritato, con sede legale in Roma, Via Cesare Beccaria, n. 29, rappresentata e difesa, giusta procura in calce al presente atto, dal Prof. Avv. Francesco Vetrò (C.F.: VTR FNC 68E27 F537X), ed elettivamente domiciliato presso l'indirizzo di posta elettronica certificata francesco.vetro@pec.it, nonché presso il suo Studio con sede in Roma, alla via Luigi Bellotti Bon, n. 10;

contro

I.N.P.S. – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, in persona del legale rappresentante *p.t.*, con sede centrale in Roma, Via Ciro il Grande, n. 21;

**per l'annullamento parziale o per la declaratoria di nullità e/o
illegittimità e/o invalidità parziale**

- della Determinazione Presidenziale n. 153 del 30.11.2018, con la quale è stato adottato il Piano dei fabbisogni del personale, allegato al provvedimento in questione, come parte integrante del medesimo, nella parte in cui viola la misura percentuale del fabbisogno dei professionisti collocati al secondo livello di professionalità e nella parte in cui riduce l'organico dei professionisti del ramo legale (All. A);
- di ogni altro atto prodromico, consequenziale e comunque connesso al precedente, in quanto lesivo.

FATTO

In via preliminare è bene premettere che l'Associazione ricorrente - Associazione Nazionale Avvocati I.N.P.S., aderente alla F.I.E.P.A.R (Federazione Legali del Parastato), quale ente che rappresenta gli avvocati interni dell'Istituto, rinviene la propria legittimazione ad agire nella titolarità di una situazione giuridica soggettiva (cfr. T.A.R. Lombardia, sez. III, 27.12.2017, n. 2506), anche di natura collettiva, pregiudicata dall'azione amministrativa e, nel caso di specie, come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo, dall'adozione dell'atto impugnato.

L'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 4, co. 1, lett. a), del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, rubricato "*Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale*", sancisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare il piano triennale dei fabbisogni, allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

L'attuazione di tale previsione normativa deve avvenire nel rispetto delle previsioni del Decreto dell'8.3.2018, n. 155027, del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, reso di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante le "*Linee di indirizzo per la predisposizione dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni*". Tale provvedimento, nell'evidenziare che la menzionata modifica dell'art. 6 è volta a superare il concetto di dotazione organica, chiarisce che il piano triennale del fabbisogno costituisce strumento per individuare in maniera più elastica e flessibile le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di *performance* della macchina organizzativa, nonché di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, avendo riguardo alla "dotazione" di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte. Tale indicatore di spesa potenziale massima consente all'Amministrazione di procedere alla rimodulazione qualitativa e quantitativa delle proprie esigenze al fine di consentire l'individuazione della dotazione di personale rispondente alle proprie necessità.

Avendo riguardo, quindi, a tali criteri, che devono presiedere le scelte operate dalle Amministrazioni chiamate a redigere il piano di fabbisogno triennale, l'I.N.P.S. ha adottato la Determinazione n. 153 del 30.11.2018, avente ad oggetto il piano dei fabbisogni del personale.

Il capo 2 del Piano dei fabbisogni, allegato alla determina, dal titolo "*Fabbisogni alla luce della Legge Madia*", espressamente precisa che la rimodulazione della dotazione organica effettuata in base agli effettivi fabbisogni deve rispettare il limite finanziario massimo della dotazione, garantendo la neutralità finanziaria di tale operazione, e ciò nonostante l'analisi dei fabbisogni dell'I.N.P.S. abbia evidenziato una necessità di implementazione del personale.

Nonostante tale premessa e, con specifico riguardo agli avvocati, la tabella recante l'indicazione dei fabbisogni evidenzia *ictu oculi* due illegittimità.

La prima è insita nell'avvenuta riduzione dell'organico dei professionisti legali che, attualmente indicati in 324 (effettivi 309, cui si aggiungerebbero 15 assunti a seguito di nuove procedure concorsuali), e ripartiti in 193 al I° Livello e 131 al II° livello, senza alcuna motivazione finanziaria, nel fabbisogno sostenibile, sono ridotti di un'unità, poiché sia nella descrizione del Piano (cfr. pag. 5, ult. cpv. del Piano dei fabbisogni), sia nella tabella 3A di cui a pag. 9 (che indica 101 professionisti nel II° Livello e 222 nel I° Livello), i professionisti sono computati nella misura di 323 unità, e ciò nonostante per l'anno 2020 si specifichi la programmazione dell'assunzione di 15 professionisti appartenenti all'area legale.

La seconda illegittimità è ravvisabile nell'erronea ripartizione tra professionisti di primo e secondo livello, in quanto effettuata in violazione dell'art. 12 del CCNL della dirigenza dell'AREA VI (enti pubblici non economici e agenzie fiscali) per il biennio economico 2008 – 2009, che attualmente disciplina la materia. Tale previsione, rubricata, *“Livelli differenziati di professionalità”*, al co. 1, dispone *“gli enti istituiscono, per il personale dell'Area dei professionisti, con decorrenza dal 31.12.2009, due livelli differenziati di professionalità, con accesso esterno al primo livello e successivo sviluppo nel secondo livello, per un contingente pari rispettivamente al 60% ed al 40% della dotazione organica di ciascuna delle diverse professionalità previste dall'ordinamento degli enti stessi”*.

Orbene, il 40% dell'organico dei professionisti legali aventi diritto all'accesso al secondo livello di professionalità è pari a 130 professionisti, residuando 194 professionisti nel primo livello.

Inspiegabilmente, la tabella del fabbisogno sostenibile indica in 101 i professionisti collocati nel II° livello di professionalità, e in 222 quelli collocati nel I° livello di professionalità, concretando così un palese vizio del provvedimento per l'illegittima ed immotivata violazione del CCNL.

La determina è evidentemente illegittima e merita di essere riformata per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 12 CCNL BIENNIO ECONOMICO 2008-2009 AREA VI DELLA DIRIGENZA DEGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI SOTTOSCRITTO IL 21.7.2010 –VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2, 6 E 40 DEL D.LGS. N. 165/2001

L'Associazione ricorrente impugna la determinazione n. 153 del 30.11.2018 nella limitata parte in cui è disposta una erronea ed illegittima ripartizione del personale dell'Area professionale legale in due livelli differenziati.

I livelli differenziati, previsti dal CCNL, costituiscono contingenti in cui, in base ad apposita selezione (anch'essa prevista dal CCNL di comparto) sono ripartiti i professionisti dei rami legale, tecnico e statistico-attuariale. Essi rappresentano una legittima aspettativa del professionista dell'Ente che la Ricorrente rappresenta, poiché si traducono in un'importante evoluzione della carriera, sul piano giuridico ed economico.

Il provvedimento impugnato, costituente atto di organizzazione generale, è stato adottato in violazione dell'art. 12 del C.C.N.L. dell'AREA VI (enti pubblici non economici e agenzie fiscali) per il biennio economico 2008 – 2009 ad oggi ancora vigente, per la evidente violazione delle percentuali relative ai contingenti dei due livelli di professionalità.

L'art. 12 del CCNL (*"Art. 12: Livelli differenziati di professionalità"*) per la specifica area dei professionisti degli enti pubblici non economici prevede, al comma 1:

"1. Gli enti istituiscono, per il personale dell'Area professionisti, con decorrenza dal 31 dicembre 2009, due livelli differenziati di professionalità, con accesso dall'esterno al primo livello e successivo sviluppo nel secondo livello, per un contingente pari rispettivamente al 60% ed al 40% della dotazione organica di ciascuna delle diverse professionalità previste dall'ordinamento degli enti stessi..."

Dunque, come previsto dalla norma contrattuale di riferimento, per quanto concerne i professionisti (ramo legale, ramo statistico-attuariale, ramo tecnico-edilizio) sono previsti due livelli differenziati di professionalità, con un contingente pari 60% per il I livello e 40% per il II livello della dotazione organica.

L'errore nel computo del numero dei professionisti da inquadrare, per effetto della citata disposizione, nel primo e nel secondo livello, appare talmente evidente da indurre a ritenere che esso possa essere stato frutto di una mera svista degli estensori delle tabelle allegate alla determinazione impugnata. Per tale motivo, prima di ricorrere a questo Tribunale amministrativo, la Ricorrente aveva chiesto, unitamente alle altre sigle sindacali, e tra l'altro, il ritiro e la correzione dell'atto; richiesta che, tuttavia, non ha avuto alcun riscontro.

La percentuale di ripartizione dei contingenti è stata violata con la programmazione triennale del fabbisogno per gli anni 2018/2020 approvata dall'I.N.P.S. con la Determinazione impugnata.

Come emerge dalla lettura del Piano dei fabbisogni, l'INPS prevede “*con riferimento al fabbisogno complessivo dei professionisti in Istituto, le stime effettuate evidenziano la necessità del seguente contingente di personale: 40 professionisti del ramo statistico – attuariale – 80 professionisti del ramo tecnico **edilizio e 323 professionisti del ramo legale ...***”. Alla luce di tale premessa, la determinazione n. 153 doveva, conseguentemente, prevedere che i posti riservati al contingente del I livello fossero n. 194 (60% di 323) e quelli al II livello differenziato, n. 129 (40% di 323).

La ripartizione tra i professionisti di I livello e quelli di II livello, invece, risultano nella tabella allegata alla Determinazione, inspiegabilmente in n. di 222 al I livello e di n. 101 al II livello, in chiara violazione delle proporzioni previste dalla contrattazione collettiva.

Se non fosse un mero errore materiale, tuttavia, la Determina n. 153 rischierebbe di cristallizzare, nei successivi atti amministrativi (impegni di spesa e soprattutto, nel successivo bando di selezione) di cui è un necessario atto presupposto, un numero inferiore di posti da dichiarare disponibili per il passaggio al secondo livello differenziato di professionalità.

Il passaggio dal primo livello al secondo livello, come chiarito dal medesimo art. 12 del CCNL, avviene mediante apposita procedura selettiva. Le modalità della suddetta procedura di selezione, nonché eventuali ulteriori criteri e requisiti sono stabiliti dagli enti, nel rispetto del vigente sistema di relazioni sindacali.

La Determinazione impugnata, dunque, si pone come fondamentale atto presupposto per la predetta procedura di selezione e, prima ancora, costituisce la base indefettibile per l'assunzione degli impegni di spesa funzionali alla realizzazione del programmato fabbisogno di personale.

La medesima violazione della norma contrattuale è riscontrabile anche per gli altri professionisti (come ad esempio per quelli del ramo tecnico, per cui sono previsti nel II livello 27 posti invece di 32), i quali si vedono preclusa la possibilità di accesso nel livello superiore dal mancato rispetto delle proporzioni previste tra i livelli differenziati di professionalità.

La dedotta violazione costituisce, senza dubbio, violazione sindacabile dall'adito Tribunale amministrativo, e ciò alla stregua dell'efficacia normativa dei CCNL, ormai generalmente riconosciuta e significativamente rappresentata dall'art. 360 n. 3 c.p.c.

La previsione dell'art. 360 c.p.c. (unitamente a quella dell'art. 63, u.c., del d.lgs. n. 165/2001) costituisce prova che, alla stregua del sindacato di legittimità, i contratti collettivi sono equiparati ad atti normativi (Cassazione civile, sez. un., 8.7.2008, n.18621).

La Determina 153 del 30.11.2018 viola, altresì, in modo evidente anche la legge interposta, e segnatamente gli artt. 2, 6 e 40 del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, l'art. 40, comma 4, prevede testualmente: *“Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.”* La disposizione impone alle P.A. il rispetto della contrattazione collettiva sia sul piano dei rapporti paritetici, quale privato datore di lavoro, sia soprattutto nell'adozione di ogni atto amministrativo incidente sul rapporto di lavoro. Tale è il senso della ampia previsione normativa.

Appare, pertanto, evidente che l'osservanza del CCNL deve essere assicurata dall'I.N.P.S., in primo luogo, nell'adozione di suoi atti amministrativi, quand'anche atti generali di macro organizzazione.

2. VIOLAZIONE DELL'ART. 6, CO. 1, DEL D.LGS. N. 165/01. ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ - INSUFFICIENTE ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE DELLA DETERMINA N. 153 NELLA PARTE IN CUI RIDUCE L'ORGANICO DEI PROFESSIONISTI LEGALI

La Determina n. 153 del 30.11.2018 è viziata per essere stata assunta in difetto di una adeguata istruttoria, e in quanto affetta da contraddittorietà, nonché mancante di un'adeguata motivazione. In particolare, nella parte in cui, a pag. 5 ult. cpv. del Piano dei fabbisogni di personale allegato alla determina, prevede *“con riferimento al fabbisogno complessivo dei professionisti in Istituto, le stime effettuate evidenziano la necessità del seguente contingente di personale: 40 professionisti del ramo statistico – attuariale – 80 professionisti del ramo tecnico edilizio e 323 professionisti del ramo legale ...”* quindi, a pag. 9, nella tabella 3A del capo 2 – *Fabbisogni alla luce della legge Madia* – mentre nella dotazione organica attuale indica in n. 324 i professionisti dell'area legale dell'Ente (193 al II° Livello di professionalità e

131 al I° livello), nel fabbisogno sostenibile gli stessi sono computati in 323 (222 al II° Livello di professionalità e 101 al I° Livello).

Tale riduzione di un'unità si appalesa contraddittoria e priva di motivazione se si considera che nella parte motiva del provvedimento lo stesso Istituto aveva rappresentato che la rimodulazione organica, effettuata nel rispetto del limite finanziario massimo, aveva evidenziato la necessità di implementazione del personale ben oltre i limiti finanziari di cui alla dotazione organica computata nella Determinazione presidenziale n. 59/2017. A conferma della necessità di mantenere gli attuali livelli di organico lo stesso Istituto, a pag. 16 della Determina appena citata, programmava per l'anno 2020 l'assunzione di 15 professionisti appartenenti al ramo legale.

È evidente, quindi, che la riduzione di organico indicato nel fabbisogno sostenibile di cui alla tabella 3A è palesemente contraddittoria poiché, in assenza di qualsivoglia motivazione di carattere finanziario, effettua un'illegittima riduzione dell'organico.

Ad ulteriore conforto di quanto sinora rappresentato, si evidenzia che il par. 3 dell'allegato al D.M. n. 155027 in tema di linee di indirizzo per la predisposizione dei piani di fabbisogno espressamente dispone, in conformità alla previsione di cui all'art. 6, co. 1, del d.lgs. n. 165/01, che la revisione degli assetti organizzativi deve avvenire in conformità all'organizzazione degli uffici previsti dagli ordinamenti dei singoli enti. Pertanto, la necessità di coordinare il Piano del fabbisogno, di carattere prettamente finanziario, con l'assetto ordinamentale degli enti, avrebbe presupposto necessariamente una previa modifica dell'ordinamento delle funzioni centrali, ossia della Determinazione Presidenziale n. 110 del 28.7.2016, e della conseguente Determinazione n. 59/2017 in tema di dotazione organica dell'Ente in cui il ramo dei professionisti legali è individuato in n. 324 avvocati.

Nel caso di specie, non solo non è stata apportata alcuna modifica alle menzionate Determinazioni Presidenziali, ma la stessa Determinazione n. 59 del 2017 è richiamata quale fonte per individuare il limite finanziario necessario per garantire la medesima dotazione di personale. È evidente, quindi, che la prospettata riduzione è illegittima e sul punto la determinazione impugnata merita di essere annullata.

P.Q.M.

L'Associazione Nazionale Avvocati I.N.P.S., come sopra rappresentata e difesa, con riserva di formulare, se del caso, motivi aggiunti, chiede, l'annullamento in parziale del provvedimento impugnato, nonché di qualunque atto prodromico, consequenziale e comunque connesso al medesimo in quanto lesivo, con ogni conseguenza di legge e con vittoria di spese di giudizio.

Si dichiara che la presente controversia in materia di pubblico impiego di valore indeterminato è assoggettata al Contributo Unificato secondo il disposto dell'art. 13, co. 6 *bis*, del D.P.R. 115/02, così come modificato dall'art. 1, co. 1307, della L. n. 296/06, contributo che sarà versato al momento della iscrizione a ruolo della causa.

Roma, 29 gennaio 2019

Prof. Avv. Francesco Vetrò