

Pubblicato il 11/03/2025

N. 00342/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 00181/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 181 del 2025, proposto da

-OMISSIS-, rappresentate e difese dagli avvocati Marco Guerreschi, Giorgia D'Andrea, con domicilio eletto presso lo studio Giorgia D'Andrea in Padova, piazza De Gasperi n. 45/A e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Università degli Studi di Padova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Chiara Cacciavillani, Roberto Toniolo, Sabrina Visentin, Marika Sala, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

1. - del Decreto Rep. n. -OMISSIS- del 16 gennaio 2025 adottato dal Direttore Generale dell'Università degli Studi di Padova, avente ad oggetto: "Procedura comparativa n. -OMISSIS- per titoli e colloquio riservata al personale tecnico amministrativo in servizio presso l'Università degli Studi di Padova ai fini della

*progressione tra le aree (c.d. PEV) nell'area delle Elevate Professionalità*” pubblicato il 16.01.2025;

2. - nonché di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e/o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Padova;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2025 il dott. Andrea Orlandi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. L'Università degli studi di Padova, con decreto 16 gennaio 2005 n. - OMISSIS- avente per oggetto *“Procedura comparativa n. -OMISSIS- per titoli e colloquio riservata al personale tecnico amministrativo in servizio presso l'Università degli Studi di Padova ai fini della progressione tra le aree (c.d. PEV) nell'area delle Elevate Professionalità”*), ha indetto una selezione interna, tuttora pendente, per la progressione verticale di personale non dirigenziale, inquadrato nell'area dei “funzionari”, verso l'area delle “elevate professionalità”.

La declaratoria espressa dall'Allegato E del C.C.N.L. 18 gennaio 2024 del personale del Comparto “Istruzione e Ricerca” relativo al triennio 2019-2021 (di seguito “contratto collettivo” o “C.C.N.L.”) così descrive l'Area delle elevate professionalità: *“Appartengono a quest'Area i lavoratori strutturalmente inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti, svolgono funzioni di elevato contenuto gestionale, professionale o specialistico e/o coordinano e gestiscono processi articolati di significativa rilevanza e responsabilità assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, l'ottimizzazione delle risorse umane eventualmente affidate, attraverso la responsabilità diretta di moduli o strutture organizzative. Specifiche professionali: - conoscenze altamente specialistiche e qualificate,*

*nonché ad alto contenuto professionale - competenze adeguate ad affrontare, con elevata consapevolezza critica, problemi di rilevante complessità anche imprevedibili - capacità di lavoro in autonomia accompagnata da un grado elevato di capacità gestionale, organizzativa, professionale atta a consentire lo svolgimento di attività di conduzione, coordinamento e gestione di funzioni organizzativamente articolate di significativa rilevanza e responsabilità e/o di funzioni ad elevato contenuto professionale e specialistico, implicanti anche attività progettuali, pianificatorie e di ricerca e sviluppo - responsabilità amministrative e di risultato, a diversi livelli, in ordine alle funzioni specialistiche e/o organizzative affidate, inclusa la responsabilità di unità organizzative; responsabilità amministrative derivanti dalle funzioni organizzate affidate e/o conseguenti ad espressa delega di funzioni da parte del dirigente in conformità agli ordinamenti delle amministrazioni. Settori professionali: [...] Requisiti di base per l'accesso: - laurea magistrale (o vecchio ordinamento) accompagnata, di norma, da un periodo pluriennale di esperienza lavorativa in funzioni specialistiche e/o di responsabilità che possono anche richiedere l'iscrizione ad albi professionali.” (doc. 2, allegato E, di parte ricorrente).*

Per quanto qui di interesse, l'art. 2, lett. f), del bando richiede tra i requisiti di ammissione quello di *“essere titolare di un incarico di I livello (Direttore di Ufficio, Segretario di Dipartimento, Responsabile della Gestione Tecnica, Responsabile tecnico-gestionale, Direttore Tecnico) presso l'Università degli Studi di Padova alla data di scadenza del bando, ed aver ricoperto per almeno 3 anni nel quinquennio 2020-2024 un incarico di posizione organizzativa o funzione specialistica.”*

Al riguardo, va detto che il modello organizzativo dell'Università di Padova primariamente prevede una suddivisione in *“Macro-strutture tecniche e amministrative”* (Amministrazione centrale, Dipartimenti, Centri di Ateneo, Poli multifunzionali e Scuole di Ateneo).

La *“Macro-strutture tecniche e amministrative”* sono articolate in *“Aree”* (per l'Amministrazione centrale) o in *“Strutture”* (per le altre macrostrutture), che in entrambi i casi sono rette da un dirigente.

La *“Aree”* e le *“Strutture”* operano tramite *“Uffici”* i cui responsabili sono titolari degli incarichi di primo livello considerati dalla su indicata norma del

bando.

Gli “*Uffici*” sono composti da “*Settori*”, i cui responsabili sono titolari di incarichi di secondo livello.

2. Le ricorrenti dott.ssa -OMISSIS- sono dipendenti dell’Università inquadrata nell’Area dei funzionari, e ciascuna di esse è titolare di un incarico di secondo di livello in quanto responsabile di un Settore.

3. Con ricorso notificato il 28 gennaio 2025 e in pari data notificato, esse hanno impugnato il bando con cui è stata indetta la procedura sopra indicata limitatamente all’art. 2, lett. f), nella parte in cui prevede come requisito di ammissione la titolarità di un incarico di primo livello.

Tra i requisiti previsti dal bando, si tratta dell’unico di cui esse difettano.

Il ricorso, cui accede un’istanza cautelare proposta anche ai sensi dell’art. 56 cod. proc. amm., si affida ai seguenti motivi:

*“1. – Illegittimità per violazione e falsa applicazione dell’art. 52, comma 1-bis, D.Lgs. 165/01 e degli artt. 88 e 89, C.C.N.L. del 18.01. 2024 del personale del Comparto “Istruzione e Ricerca”, relativo al triennio 2019-2021”.*

Le ricorrenti sostengono che l’art. 52, comma 1-*bis*, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (“*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”) e l’art. 89 del C.C.N.L. vincolerebbero le Università, nello svolgimento delle procedure comparative finalizzate alle progressioni verticali, a considerare gli incarichi ricoperti dai candidati solo tra i criteri di valutazione dei titoli.

Tali norme non consentirebbero invece di includere la titolarità di tali incarichi tra i criteri di ammissione alle selezioni per la progressione verticale.

Le ricorrenti sostengono che l’art. 52, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001 riguarderebbe i dipendenti che, pur appartenendo a una qualifica inferiore, esercitano di fatto mansioni proprie di una qualifica superiore.

La *ratio* sottesa alla norma sarebbe quella di permettere a tali dipendenti di ottenere, a tutti gli effetti giuridici ed economici, l’inquadramento professionale coerente con le mansioni svolte in concreto.

Al riguardo esse affermano che presso l'Università di Padova i funzionari con incarichi di secondo livello svolgerebbero mansioni proprie dei dipendenti dell'Area delle elevate professionalità.

Da questo punto di vista, la titolarità di un incarico di primo livello previsto dall'art. 2, lett. f), tra i requisiti di accesso alla selezione contrasterebbe con le norme sopra indicate.

Deducono che, ai sensi dell'art. 88 (*"Incarichi al personale dell'Area delle Elevate Professionalità"*) del C.C.N.L., l'amministrazione datrice di lavoro prima dovrebbe inquadrare nell'area delle elevate professionalità il personale a tal fine assunto in servizio e solo successivamente dovrebbe assegnare agli interessati gli *"incarichi ad elevata autonomia e responsabilità che si configurano quale elemento sostanziale dell'appartenenza all'Area"* ai quali si riferisce tale norma del contratto collettivo.

Da questo punto di vista, richiedere la titolarità di incarichi per l'ammissione alla selezione per accedere all'area delle elevate professionalità significherebbe invertire la scansione procedimentale prevista dal contratto collettivo, perché gli incarichi assumerebbero rilievo nella fase precedente all'assunzione e non in quella successiva;

*"II. – Illegittimità per eccesso di potere nella figura sintomatica della disparità di trattamento"*.

Le ricorrenti sostengono che al personale inquadrato nell'area delle elevate professionalità possono essere assegnati anche incarichi di secondo livello.

Da questo punto di vista sarebbe irragionevole richiedere per l'accesso alla selezione la titolarità di un incarico di primo livello per accedere all'area delle elevate professionalità.

Lamentano che la platea dei potenziali candidati ai quindici posti messi a bando sarebbe eccessivamente ristretta, considerato che i lavoratori inquadrati come funzionari titolari di incarichi di primo livello sarebbero cinquantadue e che taluni di essi mancherebbero dei titoli per accedere alla selezione perché

non laureati o perché con un'anzianità nella qualifica inferiore ai cinque anni richiesta dal bando.

4. Il Tribunale, con decreto cautelare 29 gennaio 2025 n. -OMISSIS-, ha accolto l'istanza cautelare ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm., e per l'effetto ha sospeso il bando limitatamente alla parte in cui le ricorrenti ne hanno dedotto l'illegittimità.

5. Si è costituita in giudizio l'Università che in punto di fatto, per quanto qui di interesse, ha eccepito e documentato che gli incarichi di primo livello e gli incarichi di secondo livello si distinguono tra loro per le modalità di conferimento e per l'oggetto.

In particolare, agli incarichi di primo livello, connessi alla responsabilità di un Ufficio, si accede tramite una procedura selettiva interna ad opera di una commissione (procedura di *job posting*).

Il direttore di un Ufficio ha la responsabilità dell'Ufficio stesso e dei Settori che lo compongono, ne coordina le attività con quelle degli Uffici delle altre Aree e/o Strutture universitarie, gestisce, valuta ed esercita il controllo gerarchico sul personale assegnato all'Ufficio (ivi compresi gli eventuali responsabili di Settore) e ha come riferimento diretto le figure dirigenziali.

Agli incarichi di secondo livello, connessi alla responsabilità di un Settore, sia accede a seguito di interviste seguite da valutazioni del responsabile dell'Ufficio del Dirigente di Area o di Struttura (procedura di *scouting*).

Il responsabile di Settore non gestisce il personale e dipende gerarchicamente dal direttore dell'Ufficio, senza avere rapporti diretti con la dirigenza, in coerenza con la funzione stessa dei Settori, che rappresentano esclusivamente raggruppamenti di attività omogenee all'interno di ciascun Ufficio.

L'Università, confutate in diritto le tesi delle ricorrenti, ha concluso per il rigetto del ricorso.

6. Alla camera di consiglio del 20 febbraio 2025 la trattazione dell'incidente cautelare è stata differita alla camera di consiglio immediatamente successiva del 6 marzo 2025, all'esito della quale il ricorso è stato trattenuto in decisione

come da separato verbale, con avviso alle parti della possibile definizione del giudizio ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm..

7. Come anticipato in occasione della camera di consiglio del 6 marzo 2025, il Collegio ritiene che sussistano i presupposti per definire il giudizio ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. (completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, assenza di dichiarazioni circa la proposizione di motivi aggiunti, di ricorso incidentale, di regolamento di competenza o di giurisdizione).

8. Il ricorso non può essere accolto, alla luce dell'infondatezza dei due motivi ai quali si affida, che possono essere trattati congiuntamente perché tra loro strettamente connessi.

9. In via preliminare, occorre dare conto del contenuto delle norme rilevanti ai fini del decidere, richiamate da entrambe le parti.

In particolare, l'art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede che *“Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente”*.

Il contenuto di tale norma di legge è ripreso dall'art. 89 (*“Progressioni tra le Aree”*), comma 1, del C.C.N.L., secondo cui *“1. Ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001, fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni tra un'Area e quella immediatamente superiore avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'Area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.”*

10. Ai fini dell'interpretazione dell'art. 52, comma *1-bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (e dell'art. 89 del C.C.N.L. che ne riprende pedissequamente il contenuto), va innanzitutto tenuto presente il disposto dell'art. 12, comma 1, delle Preleggi, secondo cui *“Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”*.

Va altresì tenuto presente che *“Ove l'interpretazione letterale sia sufficiente ad individuare, in modo chiaro ed univoco, il significato e la portata precettiva di una norma di legge o regolamentare, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario della mens legis, il quale solo nel caso in cui, nonostante l'impiego del criterio letterale e del criterio teleologico singolarmente considerati, la lettera della norma rimanga ambigua, acquista un ruolo paritetico e comprimario rispetto al criterio letterale, mentre può assumere rilievo prevalente nell'ipotesi, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo, non essendo, invece, consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica della norma stessa.”* (Consiglio di Stato, Sez. II, 3 luglio 2023, n. 6454).

11. Fatta questa premessa metodologica, ritiene il Collegio che l'interpretazione letterale delle norme sopra indicate osti a ritenere corretta quella prospettata dalle deducenti.

Infatti tali norme non escludono la discrezionalità dell'Amministrazione di considerare (anche) gli incarichi rivestiti ai fini dell'accesso alla procedura comparativa di che trattasi.

Ad avviso del Collegio, il fatto che la procedura comparativa debba essere *“basata”* sugli aspetti tra i quali è compresa la titolarità di incarichi consente all'Amministrazione di dare rilievo a tale criterio non solo nel momento valutativo, ma anche in quello precedente dell'ammissione.

12. Ritiene inoltre il Collegio che le norme in esame attribuiscono all'Amministrazione il potere discrezionale di *“graduare e declinare in autonomia i titoli e le competenze professionali richiesti ai fini della progressione verticale interna”* (cfr.



T.A.R. Catania, sez. III, 3 gennaio 2024, n. 12, che ha considerato legittimo, ai fini dell'accesso di una procedura di progressione verticale ex art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001 un titolo di studio ulteriore rispetto a quello valido per l'accesso all'area dall'esterno).

Viene quindi in rilievo una scelta espressione di discrezionalità amministrativa, di regola insindacabile se non per manifesta irragionevolezza, vista la natura stessa del procedimento (progressione interna), funzionale a valorizzare esperienza e professionalità di soggetti già dipendenti dell'Amministrazione.

13. A ben vedere, si tratta di un potere discrezionale analogo a quello considerato dall'art. 2, comma 6, del D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 (*“Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”*), secondo cui *“ Le amministrazioni individuano, per ciascun profilo professionale, il titolo di studio o l'abilitazione professionale richiesti per accedere al concorso, in coerenza con la disciplina vigente in materia di pubblico impiego e di quanto stabilito nella contrattazione collettiva del relativo comparto, nonché con il sistema di classificazione adottato dall'amministrazione o dall'ente per le assunzioni, comprese quelle obbligatorie delle categorie protette. Per l'ammissione a particolari profili professionali di qualifica o categoria, gli ordinamenti delle singole amministrazioni possono prescrivere ulteriori requisiti. [...]”*.

14. Ferma restando la prevalenza del criterio di interpretazione letterale, ritiene inoltre il Collegio che la finalità sottesa alla procedura comparativa per le progressioni verticali introdotta dall'art. 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001 non sia quella prospettata dalle ricorrenti di sanare la situazione patologica (qualora non dettata da cause contingenti e qualora non temporanea) di lavoratori che di fatto svolgono mansioni superiori.

Piuttosto, ad avviso del Collegio la finalità perseguita dalla disposizione in commento sembra quella di introdurre una misura specifica per favorire il *“percorso di crescita per gli interni all'amministrazione”* (cfr. il *“Parere in merito all'applicazione dell'articolo 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato*

*dal decreto-legge n. 80 del 2021, convertito con legge n. 113 del 2021”, reso dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DFP-0066005-P6/10/2021)” richiamato da T.A.R. Catania, sez. III, 3 gennaio 2024, n. 12.)*

Da questo punto di vista l'interpretazione teleologica proposta dalle deducenti è priva di fondamento.

15. Sotto altro aspetto, ritiene il Collegio che la previsione del requisito della titolarità dell'incarico di primo livello per accedere alla procedura comparativa non sia affetta dal dedotto vizio di violazione dell'art. 88 del C.C.N.L. per inversione della scansione procedimentale inerente il conferimento degli incarichi al personale dall'area delle elevate professionalità.

Al riguardo osserva il Collegio che il personale dell'Area dei funzionari, nei limiti di cui alla specifica declaratoria professionale, può essere destinatario di incarichi, ad esempio, come si è detto, di incarichi di direzione di Uffici o di Servizi.

Fatta questa precisazione, va osservato che gli incarichi ai quali si riferisce l'art. 88 del C.C.N.L. si distinguono da quelli conferibili ai funzionari, atteso che sono quelli considerati dalla sopra descritta declaratoria professionale del personale delle elevate professionalità.

16. Ritiene il Collegio che nemmeno sussistano i lamentati profili di eccesso di potere.

Sotto un primo profilo, l'Amministrazione resistente ha dato conto dei tratti che distinguono dal punto di vista sostanziale gli incarichi di primo livello da quelli di secondo livello.

Sotto un secondo profilo, il Collegio ravvisa che le mansioni dei funzionari titolari di incarichi di primo livello siano maggiormente contigue a quelle descritte dalla declaratoria professionale del personale dell'area delle elevate professionalità, rispetto a quanto non lo siano le mansioni dei funzionari titolari di incarichi di secondo livello.

Per tali ragioni, la scelta discrezionale di riservare l'accesso alla selezione ai soli funzionari titolari di incarichi di primo livello non è irragionevole né frutto di una disparità di trattamento.

17. Sotto altro aspetto, osserva il Collegio che la doglianza riferita alla platea ristretta dei potenziali candidati alla selezione sia stata genericamente proposta, che attenga comunque a una questione di mero fatto e che, soprattutto, non superi il rilievo secondo cui i quindici posti messi a bando non corrispondono esattamente al numero dei potenziali candidati.

Da quest'ultimo punto vista, la procedura risulta costruita nel senso di subordinare il passaggio all'Area delle elevate professionalità al superamento di una procedura effettivamente competitiva.

18. In conclusione, per quanto esposto, il ricorso va respinto.

Le spese possono essere integralmente compensate tra le parti avuto riguardo alla peculiarità della controversia e agli interessi ad essa sottesi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, Presidente

Francesco Avino, Referendario

Andrea Orlandi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Andrea Orlandi**

**IL PRESIDENTE**  
**Ida Raiola**

# IL SEGRETARIO