

Pubblicato il 22/11/2016

N. 05399/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00929/2016 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 929 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Giuseppe De Natale, rappresentato e difeso dall'avvocato Orazio Abbamonte C.F.  
BBMRZO61S17F839L, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, viale Gramsci 16;

contro

Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, in persona del legale rappresentante p.t.,  
rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata in Napoli, via Diaz, 11;

nei confronti di

Marcello Martini non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del CdA dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia n° 214 del 17  
febbraio 2016, con cui è stato disposto con effetto immediato il commissariamento della Sezione  
dell'Osservatorio vesuviano di Napoli, nonché:

del Decreto n° 102 del 18 febbraio 2016 del Direttore Generale INGV che ad essa da esecuzione.

E nel ricorso per motivi aggiunti depositato in data 6 aprile 2016

della relazione del dipartimento studi umanistici e gli altri documenti richiamati nel provvedimento  
impugnato

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

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2016 la dott.ssa Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Il ricorrente insorge avverso la delibera del consiglio di amministrazione del convenuto Istituto datata 17 febbraio 2016 ed il decreto del direttore generale del 18 febbraio 2016 numero 102, con i quali è stato disposto il commissariamento dell'Istituto da lui diretto ossia la Sezione dell'Osservatorio vesuviano di Napoli.

Esponde di essere direttore dell'osservatorio vesuviano di Napoli nominato con delibera del Cda del 10 luglio 2013 e di avere sempre svolto un operato ritenuto meritevole del massimo delle valutazioni.

Tuttavia con gli atti impugnati è stato disposto con effetto immediato il commissariamento della sezione da lui diretta in ragione di asserite gravissime criticità nella direzione della sezione riguardanti l'organizzazione, il funzionamento e la gestione di vari servizi anche essenziali, il riconoscimento della leadership dirigenziale e il benessere organizzativo della sezione.

Avverso il provvedimento lamenta violazione del decreto legislativo numero 213 del 2009, il cui art.6 co 2, per il rapporto con i dirigenti, rimanda al regolamento del personale. Quest'ultimo, all'articolo 25, non prevede sospensioni o commissariamento ma solo l'istituto della revoca del dirigente in caso di valutazione negativa sui risultati espressa dal consiglio di amministrazione o in caso di mancato conseguimento di obiettivi assegnati in sede di programmazione o di capacità organizzativa ovvero di condizioni di lavoro, pari opportunità e benessere lavorativo e contrasto alle discriminazioni.

Deduce inoltre parte ricorrente che mancherebbe ogni giudizio da parte del consiglio di amministrazione il quale ha passivamente richiamato una relazione esterna, del Dipartimento di studi umanistici dell'Università degli Studi Federico II sul benessere organizzativo, ritenendo che la stessa affermi gravissime criticità nella direzione della sezione. Il consiglio dunque da un lato non avrebbe svolto alcuna autonoma valutazione o accertamento e dall'altro avrebbe travisato il contenuto della relazione che non attesterebbe le gravissime criticità addotte.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata che ha fatto riferimento allo stato di diffuso malessere e di contestazione della leadership del ricorrente, come accertato nella citata relazione del dipartimento studi umanistici della Università Federico II di Napoli.

Con atto depositato in data 6 aprile 2016 il ricorrente ha proposto motivi aggiunti avverso la relazione suddetta e gli altri documenti richiamati nel provvedimento impugnato e ha dedotto:

Eccesso di potere per contraddittorietà e travisamento, difetto di motivazione e di istruttoria, dal momento che la lettura della relazione de qua conduce a conclusioni del tutto differenti da quanto asserito nel gravato atto; in particolare le conclusioni precisano che il giudizio della équipe ha in programma una terza fase di valutazione che si propone di effettuare in via preliminare una restituzione al personale dell'istituto dell'Osservatorio dei risultati ottenuti per riflettere all'interno della sede di Napoli sulle criticità emerse ed ipotizzare eventuali possibili correttivi. La relazione dunque non conterrebbe nessuna conclusione sulla gravità o necessità di interventi commissariali ma solo la ponderazione di alcuni miglioramenti futuri.

Contraddittorietà per difetto di motivazione in quanto a carico del ricorrente non era mai stata sollevata alcuna contestazione né risulta conflittualità a livello sindacale.

In vista dell'udienza di merito le parti hanno depositato memorie e precisamente l'amministrazione intimata ha dedotto la cessata materia del contendere perché al 31 agosto 2016 l'incarico del ricorrente sarebbe finito per scadenza del termine triennale naturale ed era in corso il procedimento di nomina del nuovo direttore.

In via subordinata ha ribadito la legittimità dell'operato dell'amministrazione, non avendo disposto il commissariamento all'improvviso ma a seguito di un articolato procedimento di valutazione delle situazioni di disagio previsto dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

D'altra parte il procedimento sarebbe stato invocato dallo stesso direttore con la nota del 18 febbraio 2016 inviata al Presidente dell'Istituto e al direttore generale, nella quale certifica l'oggettiva impossibilità di funzionamento dell'osservatorio per la difficoltà di gestione del personale.

Parte ricorrente ha insistito per la pronuncia nel merito, rilevando il proprio interesse all'accertamento della illegittimità dell'operato dell'amministrazione.

Alla pubblica udienza del 12 ottobre 2016 il ricorso è stato ritenuto in decisione.

## DIRITTO

Va preliminarmente rilevato che, presentandosi meritevoli di favorevole disamina le considerazioni esposte da parte ricorrente circa la sussistenza di un interesse concreto alla decisione nel merito della presente controversia, la stessa non può essere chiusa con una sentenza di carattere procedurale, non potendosi configurare la cessazione della materia del contendere.

In particolare, la naturale scadenza dell'incarico conferito al ricorrente costituisce un fatto sopravvenuto rispetto al gravato provvedimento, che aveva decretato la consumazione ante tempus del mandato dirigenziale in oggetto; tale elemento, unito alla mancata fruizione della tutela cautelare (dettata dalla circostanza dell'annullamento da parte del Consiglio di Stato dell'ordinanza cautelare di questa Sezione che aveva positivamente deliberato le ragioni di parte ricorrente) concreta la individuazione dell'interesse di parte ricorrente alla decisione del presente giudizio.

Al riguardo basti rilevare come l'art. 34, comma 3, c.p.a. dispone che, qualora nel corso del giudizio l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il "giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori". Espressamente, dunque, il codice di rito contempla la possibilità di un'azione di mero accertamento, con tale espressione

intendendosi le ipotesi in cui l'accertamento, anziché limitarsi al momento logico - propedeutico al giudizio sulle altre azioni di cognizione (di condanna e costitutiva), esaurisce in sé lo scopo del processo.

Sulla sufficienza, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di accertamento della illegittimità degli atti impugnati ai sensi dell'art. 34, comma 3, cit., della manifestazione di interesse in tal senso da parte del ricorrente, il Collegio rileva la sussistenza di un contrasto giurisprudenziale.

Secondo un primo orientamento, l'unica condizione imprescindibile per rendere operativa la norma in argomento è che emerga la reale e inequivoca intenzione del ricorrente di ottenere una pronuncia di accertamento della sola illegittimità del provvedimento, anche se non tradotta in formule sacramentali ( CdS n. 2817/2011, 2916/2912, 646/2913) . Affinché ciò accada è sufficiente che il ricorrente manifesti una tale intenzione in qualunque fase del processo e senza particolari formalità oppure che tale intenzione emerga inequivocamente dallo svolgimento del processo. Altra parte della giurisprudenza richiede che il ricorrente abbia almeno l'onere di allegare compiutamente i presupposti per la successiva proposizione dell'azione risarcitoria, a partire ovviamente dal danno sofferto” (Consiglio di Stato, sez. IV, 28 dicembre 2012, n. 6703). Il Collegio aderisce alla prima opzione interpretativa, dal momento che il petitum della domanda di annullamento contiene in sé quale presupposto necessario l'accertamento della illegittimità del provvedimento impugnato.

Nel merito il ricorso è fondato e va accolto, ritenendo il Collegio meritevoli di favorevole valutazione le censure spiegate in ricorso relative alla violazione delle disposizioni in materia di revoca di incarichi dirigenziali. .

Come evidenziato nella parte in fatto, l'amministrazione intimata ha disposto il commissariamento dell'Istituto – sezione di Napoli dell'osservatorio vesuviano, sulla scorta di ritenute disfunzioni di carattere organizzativo riconducibili alla dirigenza dello stesso, ossia per asserite gravissime criticità nella direzione della sezione riguardanti l'organizzazione , il funzionamento e la gestione di vari servizi anche essenziali, il riconoscimento della leadership dirigenziale e il benessere organizzativo della sezione.

Con un primo ordine di censure il ricorrente lamenta la mancata contestazione di addebiti al riguardo, sotto il profilo della violazione e /o elusione delle disposizioni concernenti la revoca degli incarichi di dirigenza. Deve rilevarsi in proposito che il decreto legislativo numero 213 del 2009, concernente il riordino degli enti di ricerca , all' art.6 co 2, per il rapporto con i dirigenti , rimanda al regolamento del personale. Quest'ultimo, all'articolo 25 , non prevede sospensioni o commissariamento ma solo l'istituto della revoca del dirigente in caso di valutazione negativa sui risultati espressa dal consiglio di amministrazione ,o di mancato conseguimento di obiettivi assegnati in sede di programmazione o di criticità nella capacità organizzativa ,o condizioni di lavoro , pari opportunità e benessere lavorativo e contrasto alle discriminazioni. Tuttavia l'atto di revoca può essere emanato solo dopo previo contraddittorio, il che esprime di un principio generale dei procedimenti di natura sanzionatoria. Tanto non è manifestamente avvenuto, avendo l'amministrazione agito in virtù di un potere extra ordinem, in assenza dei presupposti legittimanti lo stesso.

Ciò fonda anche la denuncia di sviamento di potere nel senso che il commissariamento elude il dettato dell'articolo 25 del regolamento del personale sulla revoca che prescrive la previa contestazione degli addebiti e l'assegnazione di uno spazio di tempo a difesa.

In tal senso si ravvisa anche il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà e di difetto di motivazione , in quanto a carico del ricorrente non risulta sollevata alcuna previa contestazione né

risulta conflittualità a livello sindacale , dunque l'atto di intervento straordinario adottato devia dal fuoco del proprio scopo naturale, che presuppone l'incapacità degli organi ordinari di determinarsi in ordine al regolare svolgimento dell'attività amministrativa , il che non è affatto documentato sì da tradire la assenza oggettiva delle condizioni per il commissariamento dell'ente.

L'amministrazione ha fondato a presupposto della propria determinazione una situazione di urgenza , avvalorata dalle risultanze dello studio del Dipartimento studi umanistici dell'Università Federico II di Napoli, ex art. 28 D.,Lgs 81/2008, ritenendo che la stessa manifesti gravissime criticità nella direzione della sezione riguardanti l'organizzazione , il funzionamento e la gestione di vari servizi anche essenziali, il riconoscimento della leadership dirigenziale e il benessere organizzativo della sezione.

Osserva in proposito il Collegio che tale relazione costituisce uno studio sulla situazione di stress lavoro –correlato e sul benessere organizzativo dei dipendenti, che rientra negli elementi di valutazione della performance dirigenziale e pertanto si ricollega proprio alla determinazione in ordine alla revoca di incarichi dirigenziali, che doveva seguire l'iter proprio previsto dalla legge e dai regolamenti citati.

Nel descritto quadro fattuale non possono essere valorizzate negativamente le espressioni contenute nella lettera del 18 febbraio 2016 dello stesso dott. DE Natale, ove si lamenta la impossibilità di gestione del personale per il corretto funzionamento della sezione, riferendosi chiaramente nel seguito della lettera il ricorrente alla negativa “gestione di alcuni grandi progetti, i cui responsabili sono identificati direttamente dai vertici dell'Istituto, che di fatto sfuggono alla possibilità di controllo amministrativo del Direttore di Sezione”.

Nella stessa in sostanza il ricorrente rappresenta ai vertici nazionali dell'Istituto come la archiviazione di procedimenti disciplinari da lui irrogati nei confronti di personale che aveva violato ordini di servizio hanno sancito l'impossibilità di organizzazione del lavoro dei ricercatori e dei tecnologi, che sono la categoria più importante per la gestione tecnico scientifica delle attività di monitoraggio. Dunque , lungi dall'argomentare contra se, nella missiva de qua il ricorrente riferisce le difficoltà nella corretta gestione dell'Istituto alle controverse direttive dei vertici istituzionali.

L'accoglimento di tale motivo di censura consente di ritenere assorbiti tutti gli altri.

Il ricorso per motivi aggiunti va dichiarato inammissibile, in quanto diretto avverso un atto di carattere endoprocedimentale e privo di autonoma efficacia lesiva.

Conclusivamente il ricorso principale va accolto, con annullamento dell'atto impugnato .

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e connessi motivi aggiunti, accoglie il ricorso principale e per l'effetto annulla i gravati provvedimenti; dichiara inammissibile il ricorso per motivi aggiunti.

Condanna l'Istituto resistente alla rifusione in favore del ricorrente delle spese di giudizio, liquidate in complessivi Euro 3000,00 oltre che alla rifusione del contributo unificato, se dovuto e versato.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente, Estensore

Michele Buonauro, Consigliere

Maria Barbara Cavallo, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

Anna Pappalardo

**IL SEGRETARIO**