

**T.A.R. Lazio Roma, Sez. V, Sent., (data ud. 08/11/2023) 27/11/2023, n. 17673**

*GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA > Giurisdizione > riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo*

**Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6436 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'Avvocato Silvio Dell'Aversano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dagli Avvocati Sebastiano Caruso, Elisabetta Lanzetta, Cherubina Ciriello e Massimo Boccia Neri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Cherubina Ciriello in Roma, via Cesare Beccaria, 29; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nonché Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per la Funzione Pubblica, in dei rispettivi legali rappresentanti in carica, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

A) mediante ricorso introduttivo:

- del provvedimento di assegnazione delle sedi di servizio del concorso pubblico, per titoli ed esami, a 1858 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica C1, pubblicata in data 15 marzo 2023 sul sito internet ([www.inps.it](http://www.inps.it)) dell'INPS, nella parte in cui è stata disposta l'assegnazione della ricorrente, titolare del diritto di cui all'art. 33, co. 5, L. n. 104 del 1992, alla sede di -OMISSIS- in luogo della sede di -OMISSIS-, e, in subordine, delle sedi di -OMISSIS-, ovvero a tutte le Sedi per cui ha espresso prioritaria preferenza, secondo l'ordine indicato;
- del bando di concorso pubblico in funzione del mancato riconoscimento e/o della previsione di priorità (o precedenza) nell'assegnazione delle Sedi per i titolari del diritto di cui all'art. 33, co. 5, L. n. 104 del 1992;
- del provvedimento di approvazione della graduatoria e della stessa graduatoria, ivi inclusa "avviso assegnazione sedi e sottoscrizione contratto" pubblicata in data 15 marzo 2023, nella parte in cui non è stata riconosciuta la priorità nella scelta della sede alla ricorrente (titolare del diritto

a scegliere la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere di cui all'art. 33 co.5 L. n. 104 del 1992);

- della nota INPS del 3 aprile 2023, trasmessa a mezzo p.e.c. dalla Direzione Coordinamento Metropolitano di -OMISSIS-, di convocazione della ricorrente per il giorno 17 aprile 2023 presso la Sede di -OMISSIS- Sud, relativamente al mancato riconoscimento dell'ordine di preferenza Sedi espresso nella domanda prot. n. -OMISSIS-, in conformità all'avviso di scelta sedi pubblicato sul sito internet in data 03 marzo 2023;

- di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ancorché non conosciuto comunque lesivo per la ricorrente nei limiti dell'interesse;

nonché per l'accertamento

del diritto del ricorrente a scegliere la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere ai sensi dell'art. 33, comma 5, L. n. 104 del 1992, e in particolare ad essere assegnata in una delle sedi per le quali ha espresso preferenza nella domanda prot. n. -OMISSIS-, secondo l'ordine ivi indicato prioritariamente rispetto agli altri candidati idonei-vincitori, a prescindere dalla loro posizione in graduatoria;

B) mediante ricorso per motivi aggiunti:

- della graduatoria dei vincitori e della graduatoria finale del concorso de quo, pubblicata in G.U. n. 56 del 25 luglio 2023 e sul sito internet dell'INPS il 21 luglio 2023, in funzione del mancato riconoscimento del titolo di precedenza prioritaria al ricorrente nella scelta della sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere, di cui all'art. 33 comma 5, L. n. 104 del 1992;

- di ogni altro atto e provvedimento, anche se di data e contenuto ignoto, connesso, presupposto e/o consequenziale;

nonché per l'accertamento

- del diritto della ricorrente a scegliere la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere ai sensi dell'art. 33, comma 5, L. n. 104 del 1992.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di I.N.P.S., del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione Pubblica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2023 il dott. Francesco Elefante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## Svolgimento del processo

Rilevato che parte ricorrente - utilmente collocatasi nella graduatoria del concorso per titoli ed esami, a 1858 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica C1 - ha adito l'intestato T.A.R. chiedendo l'annullamento degli atti, di cui in epigrafe, di assegnazione alla sede I.N.P.S. di -OMISSIS-, in funzione del mancato riconoscimento della priorità nella scelta della sede di lavoro (nella specie -OMISSIS- o altra sede situata nella -OMISSIS-), più vicina al luogo di domicilio familiare, in relazione alle esigenze di assistenza dello zio materno, portatore di handicap in situazioni di gravità, ai sensi dell'art. 33, commi 3, 5 e 6 della [L. 5 febbraio 1992, n. 104](#);

Preso atto che le amministrazioni resistenti hanno preliminarmente eccepito, in sede di memoria di costituzione, il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo adito atteso che "con l'approvazione della graduatoria definitiva si è chiusa la fase procedimentale amministrativa, soggetta alla giurisdizione del Giudice amministrativo, ed è iniziata la fase relativa all'immissione in servizio soggetta

alla giurisdizione del Giudice ordinario";

Visto l'[art. 74 c.p.a.](#), secondo il quale "Nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme";

## Motivi della decisione

Rilevato che:

- in materia di pubblico impiego privatizzato, la giurisdizione è attribuita in via generale al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, a cui è devoluta la cognizione di "tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ... incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi" ([art. 63](#), comma 1, [D.Lgs. n. 165 del 2001](#));

- sussiste, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo in due limitate ipotesi, ossia:

(i) per "le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" ([art. 63](#), comma 4, [D.Lgs. n. 165 del 2001](#)), dunque fino all'approvazione della graduatoria finale, "dopo la quale si apre la fase esecutiva nella quale si configurano attività che attengono allo svolgimento privatistico del rapporto di lavoro" (cfr. [T.A.R. Lazio, Roma, I-quater, 28 marzo 2023, n. 5327](#); [T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. I, 8 settembre 2020, n. 483](#); [Cons. Stato, V sez., 21 novembre 2014, n. 5769](#)) e nel cui contesto i comportamenti e le determinazioni dell'Amministrazione sono espressione del potere negoziale che la stessa esercita nella veste e con la capacità del privato datore di lavoro ([Cass. Civ., Sez. Un., sentenze 6 luglio 2006, n. 15342](#); 23 settembre 2013, n. 21671, 7 luglio 2014, n. 15428) e che devono essere valutati alla stregua dei principi civilistici sull'inadempimento delle obbligazioni ([art. 1218 c.c.](#)), inclusi i parametri della correttezza e della buona fede (cfr., tra le tante, [Cass. Civile, Sez. Un., 16 novembre 2017, n. 27197](#); [T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 12 aprile 2022, n. 4428](#));

(ii) quando si contesta la legittimità di atti con cui si definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, si individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi o si determinano le dotazioni organiche complessive (c.d. macro-organizzazione; [art. 2](#), comma 1, [D.Lgs. n. 165 del 2001](#)), sempreché l'atto costituisca la fonte autonoma e immediata della lesione (abbia un "peso decisivo" per [Cass., Sez. Un., 4.3.2020, n. 6076](#); [Cass., Sez. Un. 28.2.2019, n. 6040](#)), perché soltanto in tal caso la controversia verte essenzialmente sull'interesse legittimo correlato all'esercizio del potere amministrativo di macro-organizzazione, e non su un diritto soggettivo o un c.d. interesse legittimo di diritto privato che dialoga con "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro" che l'Amministrazione assume "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" ([art. 5](#), comma 2, [D.Lgs. n. 165 del 2001](#));

- tale quadro normativo, come da tempo ribadito dal giudice della giurisdizione, consente dunque di affermare che "in tema di lavoro pubblico la giurisdizione del giudice ordinario costituisce ormai la regola e quella del giudice amministrativo l'eccezione" (così, tra le altre, [Cass., Sez. Un. 26 gennaio 2023, n. 2403](#), [Cass., Sez. Un., 13 marzo 2020 n. 7218](#) e [Cass., Sez. Un., 28 febbraio 2019 n. 6040](#)), sicché è necessario, da un lato, valutare con rigore se sia contestata la legittimità di un atto di macro-organizzazione e se l'asserita lesione della posizione giuridica soggettiva sia direttamente riferibile a tale atto, e, dall'altro lato, adottare una nozione ristretta di "procedure concorsuali" ([Cass. Civ., Sez. Un., ord. 23 marzo 2017, n. 7483](#));

- costituisce, inoltre, principio ormai consolidato quello secondo cui "la giurisdizione deve essere

determinata sulla base della domanda, dovendosi guardare, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, non già alla prospettazione compiuta dalle parti, bensì al petitum sostanziale, da identificare, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto, soprattutto, in funzione della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuarsi con riguardo ai fatti allegati" (tra le tante, v. [Cass. sez. un., 22 settembre 2022, n. 27748](#));

Considerato che:

- nel caso di specie, la domanda di parte ricorrente ha ad oggetto l'attribuzione della sede di servizio e si fonda sull'asserito diritto di precedenza previsto dall'[art. 33](#), comma 5, della [L. n. 104 del 1992](#);

- si tratta, a ben vedere, di una contestazione del potere datoriale di attribuzione della sede di servizio che si colloca in una fase successiva alla conclusione della procedura concorsuale mediante l'approvazione della graduatoria finale di merito (che non è oggetto di censure), non venendo nemmeno in rilievo un atto amministrativo presupposto di c.d. macro-organizzazione;

- peraltro, deve ritenersi irrilevante, ai fini di una possibile affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo, il fatto che il ricorrente non avesse ancora sottoscritto il contratto di lavoro all'epoca dell'adozione dei provvedimenti gravati, atteso che, come confermato dalla richiamata giurisprudenza, il momento che segna il termine dell'esercizio di poteri di carattere pubblicistico è costituito (non dalla firma del contratto di lavoro, ma) dalla approvazione della graduatoria finale della procedura concorsuale, che non è, comunque, oggetto di contestazione;

- in altri termini, la censura di parte ricorrente investe le modalità con cui l'amministrazione ha operato l'assegnazione delle sedi di servizio sulla base dell'ordine della graduatoria, facendo valere una pretesa riguardante il "diritto all'assunzione" e il successivo svolgimento del rapporto (di cui l'assegnazione della sede costituisce un aspetto), radicante la giurisdizione del giudice ordinario, non venendo in rilievo alcuna contestazione della procedura concorsuale o di atti di macro-organizzazione (cfr. [Cass. Sez. un. 19 luglio 2022, n. 22569](#), relativa alla contestazione del potere datoriale di attribuzione della sede di servizio);

- del resto, la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, già da affermarsi per le ragioni sin qui esposte, è vieppiù corroborata dalla deduzione, da parte del ricorrente, del diritto di cui all'[art. 33](#) della [L. n. 104 del 1992](#), atteso che, come ribadito dal giudice della giurisdizione, "In tema di assegnazione della sede di lavoro presso una amministrazione pubblica (all'esito della procedura concorsuale per l'assunzione in servizio), intervenuta con contratto stipulato successivamente al 30 giugno 1998, deve riconoscersi - stante il carattere generale della giurisdizione del giudice ordinario in relazione ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ([D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 63](#), comma 1), a fronte del quale la perpetuazione della giurisdizione del giudice amministrativo (prevista dal comma 4 dello stesso art. 63) riveste una portata limitata ed eccezionale - la giurisdizione del giudice ordinario nella controversia in cui, sul presupposto della definitività della graduatoria e senza in alcun modo censurare lo svolgimento del concorso ed il relativo atto finale, si faccia valere, in base alla [L. n. 104 del 1992, art. 33](#), comma 5, il diritto ... alla scelta della sede di lavoro più vicina al proprio domicilio" ([Cass., Sez. Un., 9.6.2021, n. 16086](#) che richiama il precedente del 27 marzo 2008 n. 7945);

Ritenuto, pertanto, che:

- il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione, per essere la controversia devoluta alla cognizione del giudice ordinario, dinanzi al quale il giudizio potrà essere riproposto secondo le condizioni ed entro i termini perentori di cui all'[art. 11 c.p.a.](#);

- le spese di lite devono essere compensate, in ragione delle peculiari questioni sottese all'esame del Collegio, contrassegnate da profili di novità.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li dichiara inammissibili per difetto di giurisdizione.

Indica l'autorità giudiziaria ordinaria (sezione lavoro) quale giudice avente giurisdizione avanti al quale la controversia potrà essere riproposta nel termine ed agli effetti di cui all'[art. 11 c.p.a.](#)

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'[articolo 52](#), commi 1 e 2, del [D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196](#) (e degli [articoli 5](#) e [6](#) del [Regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

**Conclusione**

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere, Estensore

Ida Tascone, Referendario