

Cassazione Civile, sez. Unite
Ordinanza 6 maggio 2013, n. 10401

Svolgimento del processo

Con ricorso al Tribunale di Ferrara il Dott. S.G. conveniva in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del quale era dipendente con qualifica di collaboratore tributario - livello C1, ex settima qualifica funzionale, esponendo: che aveva partecipato ad un concorso riservato per titoli a 219 posti nel profilo professionale di funzionario tributario, livello C2, il cui bando era stato approvato con D.M. 15 gennaio 1993 e pubblicato sulla G.U. 29 gennaio 1993; che la graduatoria finale, peraltro mai comunicata agli interessati, era stata approvata in data 27 febbraio 2001 e che, sulla base della suddetta graduatoria, conprovvedimento in data 6 febbraio 2002 il competente Capo del Dipartimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva conferito la qualifica di funzionario tributario ai vincitori di concorso; che il ricorrente non era risultato fra i vincitori del concorso essendo stato collocato al 379 posto in graduatoria; che nell'attribuzione del punteggio complessivo di 48 punti, che aveva determinato il suddetto collocamento in graduatoria, non si era tenuto conto dello svolgimento, da parte del ricorrente, delle mansioni superiori di cassiere reggente del Servizio Autonomo di Cassa di Ferrara, proprie dell'ottavo livello, nel periodo 21 maggio 1982 - 21 maggio 1992; che lo svolgimento delle suddette mansioni superiori era stato evidenziato e documentato nella domanda di partecipazione al concorso; che l'attribuzione del punteggio ulteriore relativo allo svolgimento delle mansioni superiori avrebbe determinato il collocamento del ricorrente, nella graduatoria finale, fra i vincitori del concorso.

Tutto ciò premesso il ricorrente chiedeva che fosse accertato il suo diritto all'attribuzione di ulteriori 15 punti in aggiunta a quelli già riconosciutigli col conseguente inserimento nel corrispondente posto nella graduatoria dei vincitori; chiedeva altresì che l'amministrazione convenuta fosse condannata, previa ricostruzione della carriera agli effetti giuridici ed economici, ad attribuirgli il superiore inquadramento ed al conseguente pagamento delle differenze stipendiali.

Con sentenza in data 17 febbraio 2005 il giudice adito dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice ordinario ritenendo che le selezioni riservate al personale interno, come quella oggetto del presente giudizio, dovessero essere considerate, ai fini del riparto di giurisdizione, come procedure concorsuali per l'assunzione, soggette in quanto tali alla giurisdizione del giudice amministrativo D.Lgs. n. 165 del 2001, ex art. 63, comma 4.

La Corte d'appello di Bologna rigettava il gravame proposto dal S. avverso la sentenza di prime cure; osservava in particolare che la pretesa in esame era tutta basata sull'accertamento di circostanze anteriori al 30 giugno 1998; ed infatti la procedura concorsuale era stata bandita con D.M. 15 gennaio 1993, la domanda di partecipazione era stata inoltrata dall'interessato il 24 febbraio 1993, i criteri per la valutazione dei titoli erano stati previsti dal D.M. 28 ottobre 1996 e la valutazione dei titoli con la relativa attribuzione dei punteggi era stata effettuata dalla Commissione Esaminatrice nelle riunioni del 26 febbraio e del 9 marzo 1998; in tale contesto non poteva rilevare, ai fini della giurisdizione, la circostanza che la pubblicazione della graduatoria definitiva era avvenuta con D.M. 27 febbraio 2001, atteso che la pretesa dedotta in giudizio era basata sull'attribuzione di un ulteriore punteggio derivante dalla verifica dell'avvenuto espletamento, da parte del S., di mansioni superiori (Cassiere reggente del Servizio Autonomo di Cassa di Ferrara) nel periodo 21 maggio 1982 - 21 maggio 1992.

Per la cassazione di tale sentenza ha proposto ricorso il S. affidato a quattro motivi illustrati da memoria; il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha resistito con controricorso.

All'udienza camerale fissata a seguito del deposito della relazione ai sensi dell'art. 380 bis cod. proc. civ., la causa è stata rinviata alla pubblica udienza.

Motivi della decisione

1. Il ricorso è articolato in quattro motivi.

Col primo motivo di ricorso il S. denuncia violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 1 e art. 69, comma 7, in relazione alla statuizione concernente la giurisdizione;

deduce che, ai fini dell'applicazione della disposizione da ultimo citata, che attribuisce alla giurisdizione ordinaria le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998, doveva considerarsi che nel caso di specie la controversia riguardava l'attribuzione di un punteggio derivante dallo svolgimento di mansioni in un periodo certamente anteriore al 30 giugno 1998, ma la cui valutazione è stata effettuata nel corso di una procedura conclusasi dopo la suddetta data; sottolinea in proposito il carattere unitario della procedura concorsuale ed il fatto che la stessa si è conclusa dopo il suddetto limite temporale.

Col secondo motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 1 e art. 69, comma 7, sotto un differente profilo: ove si seguisse l'interpretazione delle suddette norme accolta dalla Corte territoriale, si arriverebbe ad una situazione nella quale non sarebbe stato comunque possibile adire il giudice amministrativo in mancanza di un atto da impugnare, tenuto conto altresì che tutte le azioni dinanzi a tale giudice dovevano essere proposte a pena di decadenza entro il 16 settembre 2000; in sostanza, da una parte vi era l'impossibilità di agire dinanzi al giudice ordinario trattandosi di fatti anteriori al 30 giugno 1998 e, dall'altra, non era possibile agire dinanzi al giudice amministrativo prima del 15 settembre 2000 per mancanza di un atto amministrativo a valenza esterna; siffatta interpretazione determinerebbe, ad avviso del ricorrente, l'illegittimità costituzionale del citato D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost..

Col terzo motivo il ricorrente denuncia vizio di motivazione per non avere la sentenza de qua indicato quale sarebbe stato l'atto o il rapporto giuridico da impugnare dinanzi al giudice amministrativo.

Col quarto motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 1 e art. 69, comma 7, con riferimento ad un ulteriore profilo: la decisione impugnata, nel negare la giurisdizione del giudice ordinario, non avrebbe tenuto conto della circostanza che, nel caso di specie, la procedura concorsuale riguardava lo sviluppo di carriera (dal livello C1 al livello C2) sotto un profilo meramente economico; invoca, in proposito, i principi enunciati dalle Sezioni Unite in tema di giurisdizione nell'ipotesi di selezioni concorsuali interne per il

passaggio da un livello economico all'altro all'interno della stessa area.

2. I quattro motivi, da esaminarsi contestualmente in quanto logicamente connessi, sono fondati alla luce del nuovo orientamento espresso da queste Sezioni Unite in tema di interpretazione della disciplina transitoria di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7, relativa al riparto di giurisdizione nelle controversie concernenti il rapporto di pubblico impiego.

3. Secondo tale orientamento, espresso, all'esito di un complessa analisi dell'evoluzione giurisprudenziale in tema di interpretazione ed applicazione della disciplina fissata dalla norma da ultimo citata, da Cass. S.U. 23 novembre 2012 n. 20726, nel regime transitorio del passaggio dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alla giurisdizione del giudice ordinario quanto alle controversie di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001, n. 165, art. 63, il disposto dell'art. 69, comma 7, del medesimo D.Lgs., secondo cui sono attribuite al giudice ordinario le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998, mentre le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, esprime, come regola, la generale giurisdizione del giudice ordinario in ordine ad ogni questione sia che riguardi il periodo del rapporto di impiego successivo al 30 giugno 1998, sia che investa in parte anche un periodo precedente a tale data ove risulti essere unitaria la fattispecie devoluta alla cognizione del giudice; e reca, come eccezione, la previsione della residuale giurisdizione del giudice amministrativo in ordine ad ogni questione che riguardi solo ed unicamente un periodo del rapporto fino alla data suddetta. In sostanza è stato sostanzialmente superato il criterio del frazionamento della giurisdizione (applicato dalla precedente giurisprudenza con riferimento alle controversie dei pubblici dipendenti che ponevano la stessa questione con riferimento sia ad un periodo precedente il 30 giugno 1998, sia ad un periodo successivo a tale data) dovendosi far riferimento al concetto di "fattispecie sostanzialmente unitaria" versata in giudizio che, ove riconosciuta sussistente, consente di non distinguere più la questione riguardante il periodo fino al 30 giugno 1998 e quella relativa al periodo successivo del rapporto. L'unitarietà della

fattispecie attrae la giurisdizione del giudice ordinario come regola generale e lascia a quella del giudice amministrativo, come eccezione alla regola, le controversie in cui la fattispecie versata in giudizio pone questioni del rapporto di impiego riguardanti solo il periodo fino al giugno 1998.

4. L'ampiezza attribuita dal citato arresto giurisprudenziale al concetto di "fattispecie sostanzialmente unitaria" nel contesto di una regolamentazione tendenzialmente univoca della disciplina transitoria dettata dal D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 3, induce ad affermarne l'utilizzabilità, ai fini dell'individuazione della giurisdizione, anche per le controversie che, come quella in esame, hanno ad oggetto una procedura concorsuale per il passaggio da un livello inferiore ad un livello superiore. Deve pertanto ritenersi superato quell'orientamento espresso, in particolare, da Cass. S.U. 18 giugno 2008 n. 16534 che, con riferimento ad una fattispecie che presenta alcune analogie rispetto a quella in esame (domanda concernente l'ammissione di un impiegato pubblico ad una procedura selettiva), ha attribuito esclusivo rilievo, ai fini della determinazione della giurisdizione, all'epoca in cui si assumeva essere maturato il requisito di servizio invocato dall'impiegato per fondare la propria domanda di ammissione alla suddetta procedura concorsuale interna, trascurando così ogni altro elemento della complessa fattispecie (quale, ad esempio, la data del bando).

5. Ciò premesso, l'applicazione al caso di specie dei criteri fissati dal citato orientamento, al quale si intende dare piena continuità, conduce alla declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario.

6. Ed infatti la controversia in esame - che, come evidenziato nel ricorso e come si evince del resto dalla sentenza impugnata ha per oggetto la legittimità dei risultati di una procedura concorsuale interna concernente il passaggio da un livello inferiore ad un livello superiore nell'ambito della stessa area (da C1 a C2) - concerne una fattispecie sicuramente "unitaria", nel senso sopra esplicitato, che si è protratta in un arco temporale "a cavallo" della data del 30 giugno 1998. Da un lato, infatti, la pretesa del ricorrente si fonda sull'accertamento e valutazione di circostanze precedenti il 30 giugno 1998; analogamente la procedura concorsuale ha avuto inizio con un bando di concorso approvato con D.M. 15 gennaio 1993 e quindi in epoca precedente il suddetto discrimine temporale; dall'altro, la procedura si è conclusa con l'approvazione della

graduatoria finale in data 27 febbraio 2001 e con il conferimento della qualifica di funzionario tributario ai vincitori del concorso, in data 6 febbraio 2002.

7. La suddetta conclusione circa la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario non si pone in contrasto con la disposizione di cui al D.Lgs. n. 151 del 2001, art. 63, comma 4, a norma della quale restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

8. Deve osservarsi in proposito che la giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte (cfr., ad esempio, Cass. S.U. 11 aprile 2012 n. 5699; Cass. S.U. 3 marzo 2010 n. 5024; Cass. S.U. 30 ottobre 2008 n. 26016) è costante nel ritenere che, nel lavoro pubblico contrattualizzato, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie attinenti a concorsi per soli interni, che comportino il passaggio da una qualifica ad un'altra, ma nell'ambito della medesima area funzionale (per la cui definizione deve farsi riferimento alla classificazione del contratto collettivo applicabile al rapporto), con la precisazione che tali progressioni interne sono affidate a procedure poste in essere dall'amministrazione con i poteri del datore di lavoro privato, sia che riguardino l'acquisizione di posizioni più elevate meramente retributive, sia che riguardino il conferimento di qualifiche superiori. Quindi, con riferimento alla disciplina a regime, di cui al citato D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, la fattispecie in esame rientra certamente nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di controversia relativa alla correttezza di una procedura di selezione, riservata ai soli dipendenti interni del Ministero dell'Economia e delle Finanze con qualifica C1 per il passaggio alla qualifica C2 collocata, in base alla contrattazione collettiva, all'interno della stessa area C. (In senso conforme, con riferimento a fattispecie analoga cfr. Cass. S.U. 31 ottobre 2008 n. 26295).

9. La sentenza impugnata deve essere quindi cassata, dovendosi dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario, con rinvio, anche per le spese di giudizio, al giudice di secondo grado individuato nella Corte d'appello di Bologna in diversa composizione.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, accoglie il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario; cassa la sentenza della Corte di appello di Bologna e rinvia alla stessa Corte di appello in diversa composizione anche per le spese di questo giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 29 gennaio 2013.

Depositato in Cancelleria il 6 maggio 2013