

**Tribunale di Cassino, sez. lavoro,
sentenza del 10 giugno 2013.**

Svolgimento del processo e motivi della decisione

Con ricorso depositato in data 19.7.2010, i ricorrenti di cui in epigrafe, tutti dipendenti del Ministero della Giustizia, in servizio presso il Tribunale di Cassino, inquadrati nelle aree funzionali A, B e C, hanno agito in giudizio, per ottenere -previo accertamento dell'inadempimento da parte del Ministero convenuto dell'obbligo di avviare il percorso per la loro riqualificazione professionale - il risarcimento del danno subito per effetto del mancato svolgimento delle predette procedure e dei corsi-concorsi di cui all'art. 15 CCNL Comparto Ministeri 1998/2001; danno da liquidarsi assumendo come parametro "la misura del 60% delle differenze retributive e contributive tra la posizione economica e giuridica attualmente posseduta e quella immediatamente superiore, che avrebbero conseguito nel caso di espletamento e conclusione delle procedure concorsuali".

Il Ministero della Giustizia, nel costituirsi in giudizio, eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice adito, ha contestato integralmente la fondatezza di tutte le domande proposte nei suoi confronti, chiedendone il rigetto.

All'udienza del 10.6.2013, il Giudice, udita la discussione orale delle parti, ha deciso la causa, come da dispositivo in calce, rigettando il ricorso, sulla base delle motivazioni di seguito illustrate.

Analizzata preliminarmente l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dall'Amministrazione resistente, deve rilevarsi che il petitum sostanziale del presente ricorso è costituito dal risarcimento del danno per perdita di occasione favorevole, costituita dalle procedure di selezione interna per la progressione economica del personale; sicché, considerato che, ai sensi dell'art. 63, 4 comma, D.Lgs. n. 165 del 2001, restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (ivi comprese, a norma dell'art. 7, 3 comma, L. n. 205 del 2000, quelle aventi ad oggetto una connessa richiesta di condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno), può affermarsi la giurisdizione dell'adita autorità giudiziaria

ordinaria, con esclusione delle sole domande proposte dai ricorrenti (S.M. e altri) che, in quanto collocati nella posizione economica apicale delle rispettive aree funzionali, avanzano in sostanza una pretesa di progressione nell'area superiore, presupponente la novazione oggettiva della obbligazione dedotta in contratto, equiparabile quindi a nuova assunzione ed in quanto tale devoluta, secondo orientamento ormai pacifico della Suprema Corte (v. Cass. SS.UU. nn. 12221/2006; 3717/2007 e 23439/2007), alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Passando quindi ad esaminare la domanda da perdita di chance formulata dai ricorrenti, deve innanzi tutto escludersi che dall'art. 15 del CCNL 1998/2001 possa discendere un diritto soggettivo.

Detto articolo disciplina, a livello generale, le modalità dei passaggi interni (da un'area all'altra ed all'interno della stessa area) e demanda alle parti collettive di prevedere i criteri generali di selezione, con l'importante precisazione, contenuta nell'ultimo comma, secondo cui "I passaggi di cui alle lettere A e B avvengono nei limiti della dotazione organica e dei contingenti in essa previsti, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno del personale per le assunzioni dall'esterno in base alle vigenti disposizioni e con le medesime regole di cui agli art. 6 del D.Lgs. n. 29 del 1993".

L'art. 16 del medesimo CCNL evidenzia la necessità, per le parti stipulanti, di acquisire ulteriori elementi istruttori (comma 8) per individuare i requisiti di accesso alle aree, dovendosi poi procedere ad una nuova "riorganizzazione del lavoro" che valorizzi la professionalità e l'esperienza acquisita dai dipendenti collocati nella posizione iniziale dell'area C (comma 7).

Il successivo art. 20 demanda alla contrattazione collettiva integrativa la determinazione dei criteri generali per la definizione delle procedure per le selezioni di cui all'art. 15 lett. B.

Gli artt. 16, 17, 18 del contratto integrativo 5.4.2000 definiscono i criteri generali per il passaggio dei dipendenti da una posizione economica all'altra all'interno dell'area; il protocollo d'intesa n. 5 allegato al contratto integrativo prevede che "le parti si impegnano a definire entro trenta giorni dalla firma del contratto integrativo le procedure di svolgimento del corso concorso previsto dall'art. 15 lett.A del CCNL con riferimento al personale inquadrato nella posizione economica dell'area inferiore ricompresa nella stessa figura professionale della posizione iniziale

dell'area immediatamente superiore"; formulazione che implica evidentemente ed esclusivamente un obbligo reciproco delle parti stipulanti.

E' pur vero che, secondo il protocollo d'intesa n. 2 "le parti, premessoomissis.....concordano che l'Amministrazione procederà..." a coprire i posti vacanti (delle posizioni C 3), a promuovere l'adozione di DPCM per l'aumento dei contingenti nei vari settori, a promuovere l'adozione, da parte delle altre autorità governative, dei provvedimenti necessari per il passaggio tra aree.

Così come va evidenziato che nello stesso allegato 2 è previsto l'impegno della amministrazione per la copertura di tutti i posti vacanti delle posizioni C (a "scalare", per cui, mantenuto l'impegno alla copertura dei posti C3 si liberano ovviamente i posti immediatamente inferiori e così si potrà successivamente procedere alla copertura delle posizioni C2 e C1 e così via).

Tale impegno è però condizionato alla previa "adozione del DPCM di cui all'art. 6 comma 2 D.Lgs. n. 29 del 1993" (che ovviamente non dipendeva solo dalla Amministrazione contraente), nonché alla previa adozione "da parte di altre autorità governative" di tutti i provvedimenti necessari per i passaggi tra aree nell'ambito del programma di riqualificazione.

La natura programmatica di tali impegni appare evidente, come evidente è la loro posizione nell'ottica dell'interesse della Pubblica Amministrazione, non già ai fini della costituzione di diritti soggettivi dei singoli lavoratori ad accedere alle aree ovvero alle posizioni immediatamente superiori a quelle possedute.

Dalla disposizione dell'art. 15 del CCNL, anche se coordinata con il successivo accordo integrativo ed annessi protocolli d'intesa, parrebbe dunque discendere in modo inequivoco non già - come prospettato dai ricorrenti - il "diritto" fondante la pretesa risarcitoria oggetto di causa, bensì il mero interesse a che le procedure vengano espletate e, di contro, l'interesse, per il buon andamento della pubblica amministrazione, a che i posti vacanti siano coperti ed eventualmente, il diritto delle parti sociali a veder rispettati - dalle rispettive controparti cofirmatarie - gli impegni contrattuali (v. in tal senso Corte di Appello di Torino n. 1072/2011 e 819/2010).

Ciò precisato, pur non condividendosi l'orientamento di quanti escludono in radice che, a fronte di meri interessi legittimi (rectius: interessi pretensivi di diritto privato), non sarebbe configurabile alcuna pretesa risarcitoria, per la mancata attuazione, da parte della PA, di una condotta che ha come fine il pubblico servizio e non l'incremento meramente patrimoniale di singoli dipendenti, deve in ogni caso, per quanto di seguito precisato, escludersi la fondatezza di ogni pretesa risarcitoria.

Anche ipotizzando (in astratto) la risarcibilità dei meri interessi pretensivi, occorre valutare, infatti, se vi sia stato un comportamento colpevolmente omissivo o inerte della Amministrazione, che abbia cagionato ai ricorrenti un danno da perdita di chance.

Successivamente all'aprile 2000 (data di sottoscrizione del contratto integrativo sopra richiamato, da individuarsi quale termine a quo per la configurabilità in capo all'Amministrazione resistente dell'obbligo di attivarsi per promuovere le procedure di riqualificazione) sono accadute diverse cose.

Come documentato dal Ministero appellante, sono state attivate le procedure di selezione professionale interne alle aree C, B ed A e le procedure di corso-concorso per il passaggio dall'area funzionale B alla posizione economica C1 e dall'area A alla posizione economica B1.

Gli avvisi relativi a dette procedure sono stati pubblicati sui bollettini ufficiali del Ministero della Giustizia n. 3 del 15 febbraio 2001, n. 6 del 31 marzo 2001 e n. 10 del 31 maggio 2001.

In alcuni casi sono state anche pubblicate le graduatorie e convocati i partecipanti per avviare i primi moduli di lezione.

Nell'ambito di tali procedure, sono stati però proposti numerosi ricorsi in sede cautelare, da parte di dipendenti non ammessi, e l'autorità giudiziaria ha disposto, con plurime decisioni, in alcuni casi la sospensione dei percorsi formativi, in altri l'ammissione dei ricorrenti con riserva (così come pacificamente riconosciuto dalle parti in causa).

In data 10.10.2002, poi, il Tribunale di Lamezia Terme ha ritenuto illegittimi - e conseguentemente ha dichiarato nulli - sia l'avviso di selezione del Ministero per il passaggio alla figura professionale di direttore di cancelleria, posizione economica C3, sia i criteri generali per

le selezioni contenuti nell'accordo del 5.4.2000 citato in precedenza, nonché le disposizioni in tema di passaggi interni dettate dall'art. 15 del ccnl 16.2.1999.

In altre sentenze, prodotte ed agli atti, si è condivisibilmente osservato al riguardo che "seppure possa essere ritenuto anomalo un provvedimento che abbia inciso sulla sfera giuridica di soggetti estranei a quello specifico processo senza che sia stato integrato il contraddittorio con gli stessi, non può essere posto in dubbio che la pronuncia con la quale sono stati annullati i criteri generali validi per tutte le procedure selettive possa avere avuto riflessi negativi su tutte le procedure concorsuali" (ved. sent. Trib. Roma n. 16918 del 28.10.2008, prodotta).

Il 12.6.2003 è stato poi sottoscritto il CCNL Comparto Ministeri per il quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, nel quale, nel confermarsi il sistema di classificazione introdotto dal precedente contratto del 1999, si è ribadita la necessità di valorizzare alcuni principi in esso già affermati quali la garanzia di un adeguato ed equilibrato accesso dall'esterno nonché la valutazione ponderata dei titoli e l'esplicito riconoscimento, nelle progressioni verticali, della prevalenza del personale proveniente dalle posizioni economiche immediatamente inferiori; le parti infine si sono impegnate ad assumere, ciascuna per la propria autonomia, "ogni utile iniziativa finalizzata alla rapida applicazione degli stessi".

Alla luce dell'esigenza di dar seguito alle procedure di riqualificazione in ragione delle pronunce giurisdizionali che avevano portato il blocco di alcune di dette procedure (a quella del Tribunale di Lamezia Terme ne erano seguite altre di identico tenore) l'Amministrazione ha quindi convocato le sigle sindacali sottoscrittrici del CCNL del 12.6.2003, aprendo così una nuova fase di contrattazione integrativa, culminata con la sottoscrizione degli accordi del 14 e del 29 ottobre 2003 (con i quali si garantiva un adeguato accesso dall'esterno e si riconosceva in ogni caso la prevalenza della posizione economica di provenienza, nonché si specificava e si concretizzava la prova finale sulle materie oggetto dei corsi, si aumentava del 100% il numero dei posti disponibili ecc...).

L'Amministrazione, successivamente, ha diramato i criteri applicativi degli accordi sottoscritti ed ha invitato (con nota del 28.11.2003) i dipendenti ad esercitare l'opzione qualora avessero presentato più domande.

In effetti, sul bollettino ufficiale del Ministero del 31 marzo 2004 è stata pubblicata una nuova graduatoria per l'ammissione alla posizione economica C2 - figura ufficiale giudiziario - per il distretto di Roma.

Tuttavia, numerosi dipendenti hanno adito il Giudice Amministrativo ed il TAR del Lazio, con ordinanza del 16.3 2004, ha sospeso, con ordinanza, la procedura selettiva per l'accesso a 477 posti di direttore di cancelleria; ordinanza poi confermata con la sentenza del 14 luglio 2004, che ha dichiarato nulli i bandi di selezione e gli atti conseguenti.

Nelle more, analoghe pronunce del Giudice Amministrativo hanno sospeso le procedure di riqualificazione per altre figure professionali, tra cui quella per cancelliere C2, per ufficiale giudiziario C2 (TAR Lazio ordinanza 2.2.2005).

Il Consiglio di Stato adito in impugnazione dalla Amministrazione, ha riformato la decisione del TAR relativa al percorso per direttore di cancelleria, accogliendo l'appello del Ministero e dichiarando il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo (v. sentenza depositata il 20 novembre 2006).

Il 9 novembre 2006 è stato, nel frattempo, sottoscritto un nuovo protocollo d'intesa tra le parti, al fine di procedere nella riqualificazione del personale.

Da quanto sommariamente esposto non pare si possa configurare, nel tempo trascorso senza la conclusione delle procedure già previste nel CCNL del 1999, una condotta inerte o negligente della Amministrazione.

Le numerose interruzioni - con conseguenti necessarie consultazioni tra le parti al fine di rideterminare i criteri di ammissione alle procedure - sono state originate anche ed in gran parte, come evidenziato dalla parte resistente, dai provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria; provvedimenti ai quali il Ministero non poteva, ovviamente, non ottemperare.

Né può configurarsi un colpevole inadempimento, in conseguenza della mancata adozione di criteri di selezione non viziati in alcun modo e dunque non censurabili dall'Autorità Giudiziaria.

Non si può, in altre parole, individuare una eventuale responsabilità del Ministero per non aver predisposto criteri atti a resistere a qualunque tipo di impugnazione giurisdizionale e ciò anche per la evidente

considerazione che le procedure selettive sono il frutto di previsioni contrattuali, come tali non imputabili unicamente alla parte datoriale e non potendosi ritenere - in assenza della benché minima prova al riguardo, anzi, addirittura in assenza di deduzione alcuna - che la condotta dell'Amministrazione si sia concretizzata nell'esprimere intenzionalmente (o comunque per effetto di incompetenza ed imperizia) criteri illegittimi al fine di provocare l'intervento dell'Autorità Giudiziaria ed il conseguente blocco delle procedure.

Alla luce di tutte le considerazioni esposte la Corte ritiene che, quantomeno fino a tutto il 2006, non si possa ipotizzare un colpevole ritardo della Amministrazione, come tale legittimante, in astratto, una richiesta di risarcimento di danno.

Neppure per il periodo successivo al 2006 può in ogni caso ravvisarsi un comportamento inerte dell'Amministrazione, essendosi, anzi, questa attivata con la presentazione del disegno di legge d'iniziativa governativa n. 2873 del 5.7.2007, avente ad oggetto: "istituzione dell'ufficio per il processo, riorganizzazione funzionale dei dipendenti dall'Amministrazione giudiziaria e delega al Governo in materia di notificazione ed esecuzione di atti giudiziari, nonché registrazione di provvedimenti giudiziari in materia civile"

Tale disegno, avente, tra l'altro, la finalità di attuare gli avanzamenti di carriera del personale in servizio, non è stato però convertito in legge ed è decaduto a seguito dell'anticipato scioglimento delle Camere.

Nel frattempo, in data 14.9.2007, è stato sottoscritto il successivo CCNL Comparto Ministeri 2006/2009, che all'art. 6 ha introdotto un nuovo sistema di classificazione del personale in tre aree (v. 1 comma), distinte mediante declaratorie di mansioni (2 comma) enunciate nell'All. A, stabilendo, tra l'altro, un sistema di progressioni economiche all'interno di ciascuna area professionale (8 comma) e demandando alla contrattazione integrativa l'individuazione dei singoli profili professionali nell'ambito di ogni settore, all'interno di ciascuna delle tre nuove aree (art. 7, 3 comma).

In attuazione di quanto previsto dal citato CCNL, in data 29.7.2010 è stato sottoscritto il contratto collettivo integrativo relativo al personale di Ministero della Giustizia, che ha definito il nuovo ordinamento professionale ispirato al principio di massima flessibilità.

Secondo quanto pattuito dalla parti sociali (v. in particolare art. 15), il nuovo sistema di classificazione è articolato per aree, individuate attraverso declaratorie di mansioni (corrispondenti a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità, utili per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative, in funzione del servizio da svolgere). All'interno di ogni singola area funzionale i nuovi profili professionali sono individuati mediante declaratorie, che descrivono l'insieme dei contenuti tecnici della prestazione lavorativa e le attribuzioni proprie del dipendente, attraverso una descrizione sintetica delle mansioni svolte e del livello di professionalità richiesto. Ogni profilo è articolato, poi, in fasce retributive, non correlate a diversità sostanziali di mansioni, ma costituenti esclusivamente un sistema di progressione economica, commisurata alla maggiore professionalità acquisita durante il rapporto di lavoro (v. in tal senso anche art. 21).

Gli artt. 21 e 26 hanno poi regolato la procedura selettiva per il passaggio alle fasce economiche superiori del personale dipendente, facendo essenzialmente riferimento all'anzianità professionale e ai titoli posseduti dai candidati.

In attuazione di quanto previsto dalla citata normativa contrattuale, con bando datato 9.8.2010 sono state, da ultimo, avviate le procedure selettive per l'attribuzione della fascia economica superiore, aperte a tutti i dipendenti in servizio alla data del 1. 1.2009.

In conclusione, per tutte le argomentazioni esposte, deve escludersi che l'Amministrazione convenuta sia rimasta colpevolmente inerte e che dunque in capo alla medesima possa ascrivere una responsabilità da inadempimento contrattuale, per la mancata esecuzione degli impegni contrattualmente assunti, di porre in essere le procedure di riqualificazione professionale sopra indicate.

Il ricorso va pertanto rigettato.

Avuto riguardo alla complessità delle questioni trattate e all'esistenza di un contrastante (sia pur minoritario) orientamento giurisprudenziale, può disporsi l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando, così provvede:

1. dichiara il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere della controversia avuto riguardo ai ricorrenti S.M. e altri;
2. rigetta il ricorso proposto dagli altri ricorrenti;
3. compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

Così deciso in Cassino, il 10 giugno 2013.

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2013.