

Tribunale di Pescara– sez. lavoro
Sentenza 15 maggio 2013

Svolgimento del processo – motivi della decisione

Con ricorso depositato il 24 maggio 2010, i ricorrenti adivano l'intestato tribunale affinché, previo accertamento dell'obbligo del Ministero della Giustizia di attivare le procedure di riqualificazione previste dall'art. 5 del CCNL del Comparto Ministeri del 16.2.1999, dai successivi CCNL e dai contratti collettivi integrativi e protocolli di intesa, venisse disposto che l'Amministrazione desse attuazione alle citate previsioni contrattuali e, previo accertamento della responsabilità del Ministero ex artt. 97 Cost e 1175,1375 e 118 c.c., venisse disposta la condanna della PA al risarcimento dei danni subiti dagli istanti, quantificati nella misura del 30% della retribuzione spettante qualora questi ultimi avessero superato la prova selettiva, o nella misura ritenuta di giustizia, oltre accessori del dovuto fin al soddisfo. Con vittoria di spese e competenze di giudizio, da distrarsi in favore del procuratore.

Gli istanti, tutti dipendenti del Ministero della Giustizia, dipartimento dell'Organizzazione della Giustizia di Pescara, configuravano una situazione di colpevole inadempimento in capo all'Amministrazione, che avrebbe illegittimamente omesso di attuare le procedure selettive di riqualificazione, introdotte dall'art. 15 del CCNL di riferimento e successivi accordi collettivi, utili per la progressione economica.

Si costituiva in giudizio il Ministero della Giustizia eccependo, in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del giudice adito in favore di quello amministrativo ed insistendo per il rigetto della domanda per carenza di interesse ed infondatezza sia in fatto che in diritto. Con vittoria di spese e competenze di giudizio.

Verificata la regolare costituzione delle parti, la causa veniva discussa e decisa all'odierna udienza.

Il ricorso risulta infondato e merita, pertanto, il rigetto.

La materia del contendere si restringe, dunque, all'analisi della eventuale sussistenza del comportamento inadempiente e colpevole

della PA nei confronti dei propri dipendenti, destinatari della normazione collettiva di riferimento.

Ciò esclude in radice la fondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da parte convenuta, poiché nel caso in esame non è in discussione la regolarità di procedure concorsuali, bensì una richiesta risarcitoria, articolata come perdita di chance, relativa alla probabilità dell'istante di vedersi attribuita la qualifica superiore, determinata dal ritardo nell'espletamento delle procedure imputabile a carico dell'Amministrazione, che non avrebbe compiuto quanto da essa dovuto secondo gli accordi contrattuali ripassati tra le parti. L'oggetto della controversia, pertanto, attiene all'espletamento del rapporto del lavoro, che, come tale, risulta assegnato alla giurisdizione del giudice ordinario (art. 63 D.Lgs. n. 165 del 2001 c. 1 " Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, 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. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo."; c.4 " Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 3, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi.").

Disattesa ogni censura in riferimento al difetto di giurisdizione del giudice adito, le argomentazioni che seguono volgono l'attenzione al merito della domanda.

Al fine di un corretto inquadramento della fattispecie e delle pretese di parte ricorrente che si intendono disattendere, si palesa necessario ripercorrere con completezza la seriazione degli eventi che hanno interessato il rapporto di lavoro intercorso tra le parti.

Emerge dalle risultanze di causa che l'art. 15 del CCNL Comparto Ministeri del 16.02.1999 disciplinava le modalità dei passaggi interni dei dipendenti sia da un'Area all'altra, mediante procedure selettive volte all'accertamento dell'idoneità e/o della professionalità richiesta previo superamento di corso-concorso, che all'interno della stessa Area, nei limiti dei posti di cui ai contingenti corrispondenti a ciascuna delle posizioni economiche interne all'area, individuati con le procedure previste dall'art. 20 dello stesso CCNL, mediante percorsi di qualificazione ed aggiornamento professionale con esame finale, al termine dei quali era prevista una graduatoria per la cui formazione veniva considerato, in ogni caso, la posizione economica di appartenenza, oltre ulteriori elementi prestabiliti. Comunque all'ultimo comma del citato art. 15 si precisava come i detti passaggi dovessero avvenire nei limiti della dotazione organica e dei contingenti in essa previsti, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno del personale per le assunzioni all'esterno in base alle vigenti disposizioni e con le medesime regole di cui all'art. 29/1993.

Il successivo art. 20 del CCNL del 1999 demandava alla contrattazione collettiva integrativa la determinazione dei criteri utili alla definizione delle procedure per le selezioni di cui al citato art. 15.

Il Contratto Integrativo di Amministrazione del 5.04.2000 definiva le procedure per la riqualificazione ed il Protocollo di Intesa n. 2 individuava i criteri di avvicendamento delle varie fasi attraverso delle procedure a scalare, prevedendo delle concatenazioni di riqualificazioni, per cui non poteva procedersi a riqualificazioni per posizioni economiche intermedie ed inferiori laddove non fossero state concluse quelle per le posizioni apicali, nello specifico quelle della posizione C3.

A questo punto, dal 2001, il Ministero provvedeva a pubblicare sui Bollettini Ufficiali del Ministero della Giustizia gli Avvisi dei bandi per le selezioni interne del personale, ma le dette procedure non giungevano a conclusione a causa dell'intervento di una pluralità di pronunce giurisdizionali, che, per varie ragioni, impedivano la definizione dei procedimenti di riqualificazione in parola.

Alla luce dei fatti così sintetizzati, le pretese dei lavoratori muovono in ragione di un impegno assunto dal Ministero, meglio specificato

proprio nel Protocollo di intesa del 2000, allorché l'Amministrazione resistente concordava di procedere a coprire i posti vacanti (delle posizioni C3), a promuovere l'adozione di DPCM per l'aumento dei contingenti nei vari settori ed a promuovere l'adozione, da parte delle altre autorità governative dei provvedimenti necessari per il passaggio tra le aree.

Orbene, la pretesa risarcitoria oggetto di causa trae fondamento proprio dall'articolato disposto dalle prescrizioni contrattuali appena richiamate, in quanto si evincerebbe dalle stesse la sussistenza in capo ai dipendenti di un diritto soggettivo ed il correlativo inadempimento contrattuale in capo all'Amministrazione, che avrebbe avuto l'obbligo di provvedere alla riqualificazione dei propri dipendenti.

Tali statuizioni non possono ricevere avallo alcuno, sia secondo ordini di ragioni di carattere specifico in riferimento alle statuizioni oggetto di esame, che secondo argomentazioni di più ampio respiro, in merito ai principi generali che disciplinano la materia.

Invero, la questione delle riqualificazioni e delle progressioni di carriera costituisce uno dei nodi cruciali in tema di gestione di personale, pressoché affidata nella sua interezza alla contrattazione collettiva, cosicché la "qualifica superiore" rispetto a quella di assunzione si acquisisce per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive.

Ora, affermare che le disposizioni dettate dalla contrattazione collettiva, meglio richiamate in narrativa, abbiano dato cittadinanza ad un diritto soggettivo in capo all'istante costituisce un'operazione ermeneutica non consentita.

Se è vero che dal quadro normativo prima riportato, così come si rinviene nel CCNL del Comparto Ministeri per il quadriennio 2002-2005 e nelle nuove fasi di contrattazioni terminate con la conclusione degli accordi del 14 e del 19 ottobre 2003 e del nuovo Protocollo di Intesa del 9.11.2006, si legge che le Parti abbiano dato reciproco atto della operatività dei contratti già stipulati e, conseguentemente si siano impegnate ad ogni utile iniziativa finalizzata alla definizione delle procedure necessarie alle riqualificazioni del personale, la evidente natura programmatica delle più volte citate disposizioni impediscono la configurazione di

diritti soggettivi in capo ai dipendenti della PA. Proprio la materia della progressione di carriera, infatti, essendo funzionalizzata al perseguimento del pubblico interesse ed al buon andamento della Amministrazione, vede, specularmente, esclusivamente delle posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo volte ad auspicare un corretto esercizio del potere pubblico, in modo da rendere possibile l'interesse al bene.

In ultima analisi, il postulato di fondo mira a valorizzare al massimo grado la fondamentale disciplina tracciata dall'art. 97 Cost., la quale impone alla Pubblica Amministrazione e ovviamente, per gli spazi consentiti dalla stessa legge, alla contrattazione collettiva di realizzare un reclutamento del personale chiamato a lavorare nella e per la pubblica Amministrazione - ovverosia in funzione della legalità e della cura degli interessi pubblici - assolutamente imparziale, attraverso metodi selettivi che valorizzino le qualità e le potenzialità del personale, che adeguatamente formato teoricamente ed addestrato praticamente, può essere in grado di assicurare prestazioni lavorative professionali di elevato contenuto.

Ne consegue con evidenza che il diritto alla superiore posizione retributiva all'interno dell'area non poteva che nascere, in base alle disposizioni del CCNL, in coincidenza con il completamento di una fattispecie complessa a formazione progressiva, composta da elementi di natura sostanziale e procedurale: la definizione dei criteri di attribuzione da parte della contrattazione integrativa; l'individuazione delle risorse da utilizzare per finanziare i passaggi economici all'interno delle aree nell'ambito dell'utilizzo del fondo di amministrazione; l'individuazione dei contingenti di personale e la determinazione delle regole di selezione (nell'ambito delle forme di relazioni sindacali di cui all'art. 20); infine, il bando di selezione, la formazione della graduatoria e la sua approvazione. Del resto, non può revocarsi in dubbio che la situazione di aspettativa dell'aspirante ad una progressione assuma la consistenza del diritto soggettivo solo al termine del procedimento di selezione.

A conforto di quanto appena espresso si staglia l'ulteriore considerazione volta a sottolineare che, essendo le norme sulla progressione in carriera poste nell'interesse pubblico, il fine è la efficienza del pubblico servizio, non l'incremento patrimoniale dei singoli dipendenti, (Corte App. L'Aquila n. 134/2012, Corte App. Torino n. 819/2010). Le medesime considerazioni si palesano da

sole idonee a respingere le ulteriori censure sollevate da parte ricorrente volte a evidenziare un supposto legittimo affidamento del ricorrente in ordine alla prospettiva di una riqualificazione, espressa nelle linee contrattuali collettive.

Immeritevole di pregio risulta, peraltro ed in ogni caso, la domanda risarcitoria in quanto non si rinvergono nella fattispecie i presupposti necessari ai fini della configurazione di una responsabilità colpevole dell'Amministrazione né una perdita di chance causata da una condotta della PA ai danni dei dipendenti del Ministero convenuto.

In relazione al primo profilo, invero, non è dato rinvenire nella seriazione degli eventi evidenziata in narrativa un inadempimento o una qualsiasi responsabilità in capo al Ministero convenuto, che già dal 2001 provvedeva a pubblicare bandi di selezione del personale finalizzati alle procedure di riqualificazione. Né la conseguente impossibilità di portare a termine le dette procedure a causa della sopravvenienza del contenzioso giurisdizionale, sollevato dagli stessi lavoratori, può essere condotto ad un profilo di colpa per negligenza, ritardo o inerzia in capo alla convenuta.

Neanche possono essere condivise le ulteriori ragioni addotte da parte ricorrente, che individua una responsabilità colpevole datoriale in quanto il Ministero non avrebbe sollecitato le organizzazioni sindacali per attivare un confronto, né avrebbe elaborato nuovi criteri selettivi, ma avrebbe connotato il proprio agire di inerzia una volta intervenute le pronunce giurisdizionali. In concreto, giammai sarebbe esigibile o individuabile un comportamento ministeriale tale da dover predisporre criteri atti a resistere qualsiasi tipo di contenzioso giurisdizionale, visto che comunque i criteri selettivi venivano predisposti in sede contrattuale nel contraddittorio delle Parti.

Appare anche doveroso sottolineare un comportamento serbato dalla PA tutt'altro che inerte, in quanto, a fronte della situazione di stallo causato dall'intervento delle pronunce giurisdizionali, il Ministero si è adoperato nella contrattazione, fino nel 2006 con il Protocollo di Intesa, al fine di rendere possibile la progressione di carriera del proprio personale nei termini programmati.

Il tutto, a maggior ragione, alla luce di quanto statuito più e più volte dalla giurisprudenza di legittimità che pretende una specifica allegazione probatoria della pretesa risarcitoria di danni risalenti al rapporto di lavoro, con relativo onere a carico della parte interessata, alla stregua delle quali il giudice possa maturare il proprio apprezzamento in ordine alla effettività ed alla entità dei danni denunciati, allegazione insussistente nel caso di specie.

L'interessato, infatti, ha l'onere di provare, seppure in via presuntiva e probabilistica, la concreta possibilità di essere selezionato ed il nesso causale tra inadempimento ed evento dannoso, tramite l'allegazione e la prova di quegli elementi di fatto idonei a far ritenere che il regolare svolgimento della procedura selettiva avrebbe comportato una concreta, effettiva e non ipotetica probabilità di conseguire la promozione, in forza della quale probabilità si giustifica l'interesse stesso del lavoratore alla pronuncia di illegittimità della procedura selettiva, altrimenti insussistente (Sez. L, Sentenza n. 1715 del 23/01/2009, Sez. L, Sentenza n. 5119 del 03/03/2010).

Le ragioni appena espresse forniscono le basi giuridiche e di fatto idonee e sufficienti per la declaratoria della infondatezza della domanda che deve respinta.

L'evoluzione giurisprudenziale sulle questioni dibattute e la problematicità delle stesse nel contesto del progressivo diritto vivente costituiscono giustificati motivi di compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il TRIBUNALE di PESCARA - in composizione monocratica nella persona della dott.ssa LUIGINA TIZIANA MARGANELLA in funzione di GIUDICE del LAVORO - definitivamente pronunciando, così provvede;

- respinge la domanda;

- spese compensate.

Così deciso in PESCARA, il 15 maggio 2013.

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2013.