



IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI SAVONA

Il Giudice del Lavoro

in persona della dott. ssa Alessandra Coccoli

all'udienza dell'08/05/2018

definendo il giudizio ai sensi dell'art. 429 1 co. c.p.c., ha pronunciato mediante lettura del dispositivo la presente

SENTENZA

nel proc. n. 780/2017 R.G. Lav. tra

- [REDACTED], elettiv. dom. presso lo studio dell'Avv. TORCICOLLO GIUSEPPE
PIO, che la rappresenta e difende in forza di mandato allegato al ricorso

ricorrente

e

- **MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA CULTURALI E DEL TURISMO**
MIBACT, rappresentato e difeso dai suoi funzionari

convenuto

sulle conclusioni delle parti come precisate in atti.



MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso depositato in data 25.10.2017 [REDACTED] esponeva quanto segue:

- era dipendente del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT) ed era inquadrata nell'area professionale seconda (ex area B);
- aveva partecipato al corso-concorso per titoli ed esami per il passaggio all'area C posizione economica C1 ex art. 15 comma 1 lett a) CCNL comparto Ministeri;
- tale concorso era stato disciplinato dalla contrattazione collettiva: in particolare l'accordo 6.12.2005 aveva stabilito che i posti da mettere a concorso per il passaggio all'area C (riservati ai dipendenti) sarebbero stati 920, pari al 50% dei posti vacanti e disponibili;
- sulla base di tale accordo il MIBACT aveva trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica ed alla Ragioneria Generale dello Stato, con nota del 22.12.05, la programmazione triennale del proprio fabbisogno di personale e il correlato piano assunzionale per il triennio 2006-2008 (che prevedeva 920 unità da destinare all'accesso C1);
- con successiva nota del 22.2.07, al fine di sollecitare la prescritta autorizzazione governativa all'avvio delle progressioni tra aree, il Ministero convenuto aveva ribadito tale consistenza numerica;
- il Governo aveva autorizzato l'indizione dei concorsi con DPCM del 16.1.07 ma, per vincoli di bilancio, solo per il 50% dei posti previsti (quindi per 460 posti area C1), autorizzando nel contempo a bandire il concorso per il reclutamento di 41 dirigenti;
- il MIBACT, non avendo interesse a coprire posti dirigenziali, aveva chiesto di destinare tali 41 unità all'incremento di posti per il passaggio tra aree;
- in mancanza di un immediato ampliamento dei posti autorizzati dal Governo, erano stati sottoscritti con le organizzazioni sindacali l'accordo del 12.7.07 (che prevedeva la perdurante vigenza delle graduatorie per il passaggio tra aree sino a nuovi bandi e, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 15 comma 2 CCNL 1998-2001, lo scorrimento della graduatoria per l'assegnazione agli idonei dei posti messi a concorso che si sarebbero resi disponibili per rinunce, pensionamenti o dimissioni del personale vincitore) e l'accordo del 13.7.07 (che conteneva un sollecito della procedura di



- autorizzazione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e prevedeva un adeguamento delle assunzioni all'autorizzazione integrativa intervenianda per un totale di 920 posti, 86 dei quali per la posizione di Archivista di Stato);
- il 24.7.07 erano, quindi, stati pubblicati 10 bandi per il passaggio all'area B alla posizione economica C1 per il numero totale dei posti nonostante il mancato rilascio dell'autorizzazione integrativa, con la precisazione che *“le restanti.. unità di personale”* avrebbero conseguito *“l'inquadramento in ruolo solo dopo la concessione a questa Amministrazione della suddetta autorizzazione”*
 - il 29.7.10 erano state approvate le graduatorie regionali dei vincitori dei posti autorizzati per i profili di “Archeologo”, “Architetto” e “Storico dell'Arte” e il successivo 29.11.10 tali graduatorie erano confluite in tre graduatorie nazionali unificate (una per ciascun profilo);
 - con decreto del 20.12.12 erano state approvate le graduatorie regionali di merito (vincitori e idonei) per vari profili professionali, tra i quali quello di “Funzionario Archivista di Stato”;
 - tali graduatorie erano state rettifiche nel 2013, quindi erano confluite in “graduatorie unificate” quelle relative ai profili “Funzionario Bibliotecario”, “Funzionario esperto in comunicazione e informazione” e “Funzionario informatico”;
 - la ricorrente aveva superato, per la Regione Liguria, il corso concorso per il profilo professionale di Archivista di Stato, collocandosi nella graduatoria di merito regionale alla posizione n. 3 e quindi risultando semplice idonea;
 - l'essere comunque risultata “idonea” le dava diritto ad ottenere la progressione di carriera: il MIBACT, infatti, aveva assunto l'impegno a coprire tutti i 460 posti banditi ma non autorizzati e ad effettuare la copertura dei posti divenuti in seguito vacanti nell'ambito di quelli banditi mediante lo scorrimento delle graduatorie durante il triennio di vigenza;
 - il medesimo Ministero, tuttavia, pur essendosi verificate le condizioni per dar seguito agli impegni assunti in sede sindacale, si era reso inadempiente a seguito del parere reso il



29.7.10 dal Dipartimento della Funzione Pubblica dopo l'entrata in vigore dell'art. 62 del D.L.vo n. 150/2009;

- tale disposizione era, però, applicabile solamente ai nuovi concorsi ed alle nuove procedure per la progressione economica tra aree disposti in epoca successiva al 1.1.10, mentre le procedure bandite entro il 31.12.09 continuavano ad essere regolate dalla normativa previgente;
- sussisteva, quindi, il diritto soggettivo della ricorrente ad essere ricondotta alla superiore area pur senza formale provvedimento autorizzativo, vista l'erroneità del parere reso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, l'effettiva carenza di posti e il venir meno dei limiti di natura economica trattandosi di un nuovo triennio (2010-2012);
- la ricorrente aveva comunque di fatto accettato di svolgere compiti riconducibili ad un'area superiore, nella convinzione che avrebbe presto ottenuto il formale inquadramento.

Premesse tale allegazioni in fatto, [REDACTED] chiedeva l'accoglimento delle seguenti conclusioni: *“Piaccia all’Ill.mo Tribunale adito, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, in accoglimento del presente ricorso: 1) IN VIA PRINCIPALE: accertare e dichiarare, con effetto costitutivo ex art. 63, c. 2, del T.U.P.I., il diritto della ricorrente ad essere inquadrata in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di ‘ARCHIVISTA DI STATO’, a decorrere dalla data del 19.12.2015; condannare il Ministero convenuto ad effettuare il predetto inquadramento giuridico ed economico dalla suddetta data e a effettuare la ricostruzione di carriera della ricorrente riconoscendo l’anzianità maturata in detta area III dalla data medesima e liquidando le differenze retributive spettanti, oltre interessi legali; 2) IN VIA SUBORDINATA: in caso di accertata impossibilità della resistente amministrazione di inquadrare la ricorrente entro la data suindicata e di riconoscimento della proroga (fino al 31.12.2017) della validità delle graduatorie per cui è causa, accertare e dichiarare, con effetto costitutivo ex art. 63, c. 2, del T.U.P.I., il diritto della ricorrente ad essere inquadrata in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale suindicato, con decorrenza dalla data del 31.12.2017, ovvero da altra data ritenuta utile; condannare il Ministero convenuto ad effettuare*



il predetto inquadramento sia giuridico che economico dalla suddetta data e a effettuare la ricostruzione di carriera della ricorrente riconoscendo l'anzianità maturata in detta area III dal 31.12.2017, o altra data ritenuta utile, liquidando le differenze retributive spettanti, oltre interessi legali. Con vittoria di spese e compensi del presente giudizio, oltre spese generali, IVA e CPA, da distrarsi a favore del sottoscritto avvocato, che si dichiara a tal fine antistatario”.

Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, rappresentato dai suoi funzionari, si costituiva regolarmente in giudizio eccependo il difetto di giurisdizione dell'AGO e contestando, nel merito, la fondatezza del ricorso di cui chiedeva la reiezione. Richiamava, in particolare, il Ministero convenuto la giurisprudenza della Suprema Corte in materia di scorrimento di graduatorie e riparto di giurisdizione e ribadiva l'impossibilità di attingere alle graduatorie per il profilo professionale di Archivista di Stato per un numero di posti superiore rispetto a quelli autorizzati nel bando del 2007, nei limiti delle economie di spesa e dei posti disponibili.

Depositare note autorizzate, all'udienza di discussione i difensori illustravano oralmente e richiamavano le rispettive conclusioni.

Il ricorso appare infondato nel merito e deve essere respinto. Tale profilo può essere privilegiato in sede di decisione, in applicazione del principio processuale della "ragione più liquida" - desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost. – in base al quale deve ritenersi consentito al giudice esaminare un motivo di merito, suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di una questione pregiudiziale (Cass. n. 1193/15; Cass. n. 12002/14; Cass. SS.UU. n. 9936/14, con specifico riferimento alla questione pregiudiziale di giurisdizione).

██████████ sostiene di vantare un diritto soggettivo all'inquadramento nella superiore area III, posizione economica F1, profilo professionale “Archivista di Stato” perché risultata idonea all'esito del relativo corso concorso come da graduatoria di merito della Regione Liguria prodotta come allegato n. 14 al ricorso, approvata il 20.12.2012.

Secondo la prospettazione attorea, infatti, *“sebbene i posti inizialmente autorizzati con DPCM del 16.01.2007, relativamente alle assunzioni programmate (in posizione economica C1) nel triennio 2006-2008, fossero complessivamente pari, per ragioni di vincoli alla spesa del personale, a n. 460, vero è però negli anni successivi al 2007, in particolare una volta approvate*



le graduatorie, dal 2010 in poi, non vi erano limiti di natura economica per non autorizzare l'assunzione nei restanti 460 posti, trattandosi di un nuovo triennio (2010-2012)"; ciò perché, "in base alla dotazione organica vigente di cui al DPCM 12.10.2005, in area C1 al momento di indizione dei suddetti concorsi vi era una carenza di personale pari a 1.840 unità, cioè il doppio dei 920 posti richiesti per i passaggi di area (la restante metà dei posti vacanti veniva riservata a concorsi aperti all'esterno). Il DPCM autorizzava, su 920 posti richiesti, solo 460 per ragioni contingenti di limitazioni alla spesa del personale. Evidentemente, perciò, una volta superati i progressi limiti di assunzione derivanti da limitazioni di spesa nel triennio, in particolare una volta entrati nei nuovi trienni, pur persistendo le medesime limitazioni di natura economica era quanto meno possibile assumere per detti trienni le restanti 460 unità, ferma restando la dotazione organica in vigore dal 2005 e nel rispetto della ulteriore metà di fabbisogno da coprire tramite concorsi aperti all'esterno. Inoltre, nei suddetti trienni di vigenza delle graduatorie (2011-2013; 2013-2015), cioè durante la indiscussa vigenza delle graduatorie stesse, nell'area III del MIBACT si è verificata una sopravvenuta carenza di organico, per cessazioni dal servizio, trasferimenti, ecc, tale da consentire, come previsto negli accordi, lo scorrimento delle graduatorie e l'inquadramento in area III, posizione economica F1 (ex posizione C1), di un numero di idonei, finanche ulteriori rispetto a quelli da destinare ai 460 posti banditi ma in attesa di autorizzazione".

La tesi non è convincente.

In primo luogo occorre osservare come siano del tutto carenti le allegazioni in fatto poste alla base della domanda. Non è, infatti, precisato in ricorso se in relazione alla posizione di Archivistato di Stato sia mai stata elaborata una graduatoria nazionale, né è indicato il posto eventualmente ricoperto dalla ricorrente in una simile graduatoria: al di là di ogni considerazione circa la possibilità di operare lo scorrimento della graduatoria in presenza di posti vacanti ma non disponibili, di cui si dirà, appare quindi del tutto apodittico affermare che la ricorrente, solo perché terza tra gli idonei nella sola Liguria avrebbe in ogni caso diritto al superiore inquadramento a prescindere dal numero degli ulteriori aspiranti a livello nazionale e della distribuzione geografica dei posti vacanti. Del resto lo stesso bando per il passaggio dall'area B alla posizione economica C1 per il profilo di archivistato prevedeva (all'allegato 1) un prospetto



contenente la distribuzione regionale complessiva dei posti corrispondenti alla richiesta di autorizzazione inoltrata all'Amministrazione nel piano triennale di assunzione, secondo il quale tra gli 86 posti complessivamente richiesti (e autorizzati solo nella misura del 50%) solo uno era assegnato alla Regione Liguria. Ipotizzando, quindi, astrattamente il raddoppio dei posti autorizzati sino al totale di 920 la terza posizione in graduatoria non consentirebbe comunque alla ricorrente di ottenere la progressione sperata.

In assenza di ulteriori precisazioni sul punto, poi, appaiono del tutto arbitrarie le date alle quali si chiede di ancorare la decorrenza del richiesto superiore inquadramento (19.12.2015, data di scadenza delle graduatorie, o 31.12.2017, data di scadenza della proroga, o genericamente altra data ritenuta utile).

Deve solo aggiungersi che in mancanza di una specifica e puntuale allegazione nel ricorso introduttivo non può provare applicazione il principio di non contestazione invocato dalla difesa della ricorrente nelle note autorizzate.

Del tutto generica e inconferente (oltre che non supportata da adeguata offerta di prova) è poi l'allegazione dell'asserito esercizio da parte della ricorrente di mansioni superiori.

Al di là di tale difetto di allegazione, il ricorso è comunque infondato.

L'art. 52 comma 1 bis D.L.vo n. 165/01, così come novellato dal D.L.vo n. 150/09, recita: *“Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso”*.

Lo stesso D.Lvo n. 150/09, all'art. 24 rubricato “progressioni di carriera”, precisa: *“Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ((...)) le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni”*.

La recente giurisprudenza amministrativa pronunciata sul punto ha affermato che tale novella, pur non potendo pregiudicare le posizioni dei dipendenti risultati vincitori in forza di



bandi già approvati, impedirebbe comunque il ricorso allo scorrimento di graduatorie relative ad idonei delle progressioni verticali ancora in essere dei concorsi interni precedentemente espletati già a decorrere dal 1° gennaio 2010 (Consiglio di Stato, n. 3018/2016, n. 136/14 e n. 2836/16). Di conseguenza sarebbe irrilevante il richiamo alle norme generali sulla durata della validità delle graduatorie concorsuali, con le relative proroghe, in quanto il principio della preferenza per lo scorrimento della graduatoria rispetto all'indizione di un nuovo concorso non si applicherebbe alle graduatorie derivanti da procedure selettive che non costituiscano concorsi pubblici (Consiglio di Stato n. 3284 del 2015, con riferimento alle progressioni verticali).

Come ha, infatti, condivisibilmente affermato il T.A.R. Lazio *“l'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009 e l'art. 52 comma 1 bis del d.lgs. 165 del 2001, inserito dall'art. 62 del d.lgs. n. 150 del 2009, sono stati introdotti in conformità al consolidato orientamento della Corte Costituzionale, per cui il concorso pubblico è la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni, necessario non soltanto nelle ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, ciò che comunque costituisce una forma di reclutamento. La facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle. La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il carattere pubblico del concorso e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura. Un'eventuale deroga a tale principio è ammessa, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essa stessa sia strettamente funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione. Occorrono particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon*



andamento dell'amministrazione (sentenze nn. 34 del 2004; 205 del 2004; 363 del 2006; 293 del 2009; 9 del 2010; 100 del 2010; 150 del 2010; 195 del 2010; 7 del 2011; 68 del 2011; 108 del 2011), sottolineando, altresì, relativamente alla possibilità di riserva di quote al personale interno e di deroga al principio del pubblico concorso, che non ha alcun rilievo la circostanza che, fra i requisiti che si debbono avere per potere godere della progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, trattandosi, evidentemente, di concorso bandito per una qualifica diversa ed inferiore rispetto a quella cui si accederebbe per effetto della disposizione censurata (sentenze nn. 30 e 90 del 2012)" (T.A.R. Lazio n. 12056/16).

Ad ogni modo, anche volendo aderire alla tesi dell'inapplicabilità del D.L.vo 150/09 alle graduatorie relative ai concorsi interni banditi prima dell'entrata in vigore di tale norma e, di converso, all'applicabilità del principio della preferenza per lo scorrimento della graduatoria anche alle progressioni verticali, non può non rilevarsi come l'Amministrazione non abbia comunque alcun obbligo di attingere dalle graduatorie relative a precedenti concorsi interni e ancora in essere per coprire i posti che si rendano vacanti nel periodo di vigenza delle graduatorie stesse. Come ha, infatti, chiarito la Corte di Cassazione *"in materia di procedure concorsuali della P.A. preordinate all'assunzione dei dipendenti, l'istituto del cosiddetto "scorrimento della graduatoria" presuppone necessariamente una decisione dell'amministrazione di coprire il posto; pertanto l'obbligo di servirsi della graduatoria entro il termine di efficacia della stessa preclude all'amministrazione di bandire una nuova procedura concorsuale ove decida di reclutare personale, ma non la obbliga all'assunzione dei candidati non vincitori in relazione a posti che si rendano vacanti e che l'amministrazione stessa non intenda coprire, come è reso palese dall'espressione "eventuale copertura di posti che dovessero rendersi disponibili" adoperata tanto nell'art. 15, comma 7, del d.P.R. n. 487 del 9 maggio 1994, per i concorsi delle pubbliche amministrazioni in genere, quanto nell'art. 91, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, per i concorsi degli enti locali, norme entrambe sopravvissute alla privatizzazione del pubblico impiego"* (Cass. n. 21509/08; Cass. SSUU n. 19595/12; Cass. n. 16890/15).



Nel caso in esame manca la decisione dell'amministrazione di coprire i posti ulteriori rispetto all'autorizzazione rilasciata in un primo momento.

Appare, infatti, del tutto indimostrato che le ragioni sottostanti il mancato rilascio dell'autorizzazione integrativa siano da individuare unicamente nell'entrata in vigore del D.L.vo 150/09. Già, infatti, con il DPCM 16.1.2007 (prima dunque dell'entrata in vigore del c.d. "decreto Brunetta") l'amministrazione aveva autorizzato la pubblicazione di un numero di posti ben inferiore a quello richiesto dal MIBACT sulla base di molteplici argomentazioni (*"compatibilmente con i limiti assunzionali previsti, a decorrere dall'anno 2008, dal citato art. 1, comma 103 della legge n. 311/2004"*, *"sulla base delle richieste strettamente indispensabili subordinatamente alla verifica del rispetto delle previsioni di cui al citato art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, in materia di rideterminazione delle dotazioni organiche, nonché dell'espletamento delle procedure di mobilità volontaria, anche con riferimento all'acquisizione di dipendenti provenienti dalla trasformazione di amministrazioni pubbliche e di dipendenti in situazione di eccedenza o disponibilità"*, tenuto conto dell'obbligo delle amministrazioni dello Stato di procedere al *"riordino dei rispettivi assetti organizzativi e delle dotazioni organiche"* e tenuto conto dei *"i vincoli assunzionali previsti, relativamente al triennio 2007/2009, dalla normativa finanziaria, tenuto conto della scarsità delle risorse finanziarie disponibili"*).

Nulla di concreto è stato dedotto e provato a sostegno del superamento (ed in quale misura) di tutti i citati limiti per il solo decorrere del triennio.

È comunque un dato obiettivo che nel periodo di vigenza della graduatoria non vi è stata mai la decisione della Pubblica Amministrazione di procedere alla copertura dei posti, restando non rilevante la circostanza che vi fossero effettivamente carenze di organico: i posti vacanti non sono, infatti, automaticamente anche posti disponibili.

Né è sufficiente a tal fine evidenziare l'intento del MIBACT di attingere alla graduatoria degli idonei per porre rimedio alla riduzione di personale *"salvo diverso avviso di codesti Dipartimenti"* (nota 23.3.2016), in quanto l'assunzione presso una Pubblica Amministrazione si presenta come un atto complesso, che necessita di un particolare iter autorizzativo prima di giungere al perfezionamento.



La stessa ricorrente ha, del resto, riconosciuto, che l'Amministrazione non ha mai autorizzato la copertura dei posti di cui al bando e che, al contrario, ha proceduto ad ulteriori assunzioni per posti diversi ed ulteriori rispetto a quello rivendicato.

Il ricorso deve, dunque, essere integralmente respinto.

La novità della questione giustifica, peraltro, la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Visto l'art. 429 c.p.c., definitivamente pronunciando, così decide:

- Respinge il ricorso;
- Compensa integralmente le spese di lite.
- Termine di giorni sessanta per deposito motivazione.

Savona 08/05/2018

IL GIUDICE DEL LAVORO

Alessandra Coccoli

