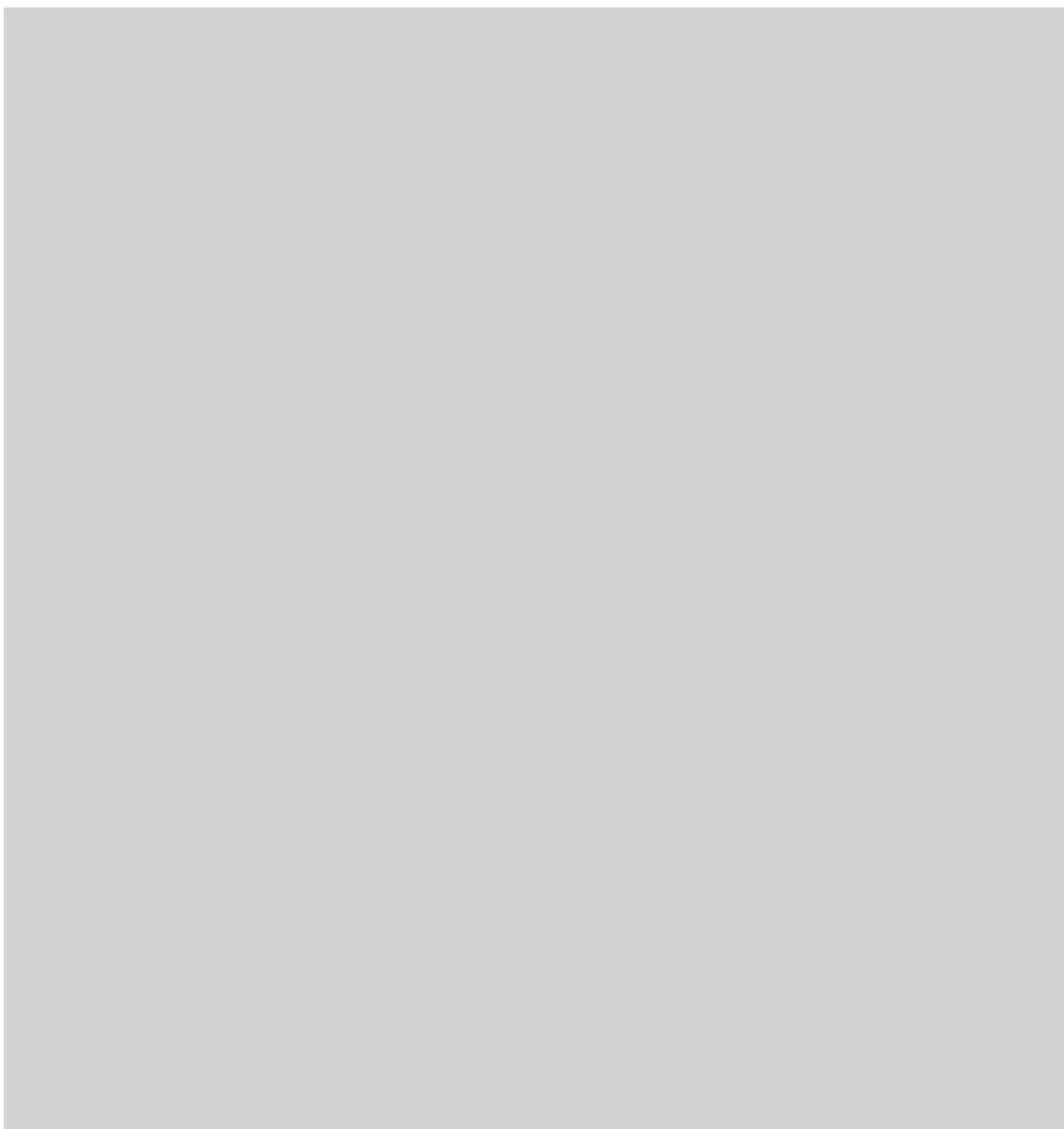


STUDIO LEGALE TORCICOLLO
00195 Roma – Circonvallazione Clodia, 5
Tel. 06/37.51.99.32 – Cell. 338/22.87.651
Fax 06/87.77.77.77
Peo: avvocato@giuseppetorricollo.it
Pec: giuseppetorricollo@ordineavvocatiroma.org

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE LAVORO

RICORSO EX ART. 414 C.P.C.



difesi dall'Avvocato Giuseppe Pio Torricollo (c.f.: TRCGPP70P24C349V), con studio in Roma (RM), Circonvallazione Clodia n. 5 (cap 00195, Pec: *giuseppegiotorricollo@ordineavvocatiroma.org*; Fax: 06 87.77.77.77), ed elettivamente domiciliati presso lo studio del suddetto avvocato in Roma (RM), Circonvallazione Clodia n. 5 (cap 00195)

- RICORRENTI-

Contro: ISTAT-Istituto Nazionale di Statistica, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Roma, via Cesare Balbo n. 16 (CF 80111810588)

- RESISTENTE -

FATTO

1) Gli odierni ricorrenti sono dipendenti dell'ISTAT in servizio a Roma,

profilo dei “Ricercatori” e dei “Tecnologici”, rispetto alla disciplina prevista nell’art. 64 del CCNL 1998-2001 (**doc. n. 10**). Si riporta un estratto, per quanto di interesse nel presente giudizio, del suddetto articolo: “**ART. 15 - OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO PROFESSIONALE**
1. Il profilo dei ricercatori è caratterizzato da un’omogenea professionalità e quindi da un unico organico, articolato su tre livelli, denominati: 1 - Dirigente di ricerca; 2 - Primo ricercatore; 3 - Ricercatore. 2. Il profilo dei tecnologi è anch’esso caratterizzato da un’omogenea professionalità e da un unico organico, articolato su tre livelli, denominati: 1 - Dirigente tecnologo; 2 - Primo tecnologo; 3 - Tecnologo.... 4. Il rapporto di lavoro a tempo indeterminato per attività di ricerca scientifica o tecnologica attinente al III livello si instaura previo l’espletamento di concorso pubblico...5. L’accesso al II livello del profilo di ricercatore e tecnologo avviene anche attraverso procedure selettive affidate ad apposite Commissioni esaminatrici finalizzate all’accertamento del merito scientifico ovvero tecnologico, attivate con cadenza biennale all’interno dei profili di ricercatore e tecnologo. Il numero dei posti destinati alle procedure di cui al presente comma sarà definito con riferimento al numero degli appartenenti al livello inferiore....7. In sede di approvazione del bilancio di previsione, previa contrattazione con le OO.SS, vengono definite le risorse destinate al fondo per l’applicazione delle procedure di cui ai precedenti commi 5 e 6. Tali risorse dovranno comunque garantire la copertura di un congruo numero di posti....8. Per una sola volta, previa contrattazione con le OO.SS., e a decorrere dal 1/1/2003 si provvederà: ... **b. negli Enti che hanno comunque utilizzato le risorse per l’attuazione dell’art 64 e che non hanno graduatorie di idonei, a bandire nuove selezioni ai sensi del presente articolo oppure utilizzare le graduatorie degli idonei delle procedure attivate ai sensi dell’art. 64, qualora esistenti....9. Gli**

*effetti giuridici ed economici delle selezioni di cui al presente articolo decorrono dal 1° gennaio dell'anno di riferimento; i requisiti utili alla valutazione del presente articolo devono essere posseduti alla stessa data". L'art. 64 del previgente CCNL 1998-2001 stabiliva che: "1. Gli Enti che rilevino situazioni di anomala **carezza di opportunità di sviluppo professionale**, da accertare in base all'elemento oggettivo della **permanenza diffusa superiore a 12 anni nei livelli III e II**, debbono attivare, per l'accesso, rispettivamente, al II e I livello, tenuto conto delle risorse di cui al comma 5, nell'ambito della corrente programmazione triennale, per ciascun profilo e livello, **procedure concorsuali distinte in quanto aperte: a) l'una a tutta la comunità scientifica; b) l'altra a ricercatori o tecnologi dell'Ente in possesso dei requisiti prescritti per il livello di accesso**. I criteri per la individuazione delle situazioni di cui al precedente capoverso sono oggetto di concertazione per quanto concerne le correlazioni tra le situazioni stesse e le diverse aree scientifiche o i diversi settori tecnologici. 2. Alle procedure concorsuali di cui al precedente comma, lettera b), deve essere assicurata una consistenza di posti pari al 50% della disponibilità complessiva individuata....".*

3) In data **18.03.2009** l'ISTAT, sulla base del "Piano di fabbisogno di personale per il triennio 2009-2011" deliberato dal Consiglio dell'Istituto nella seduta del 17 febbraio 2009, concernente l'indizione di procedure selettive "interne" ai sensi del succitato articolo 15, commi 5 e 6, del CCNL 7 aprile 2006, con decorrenza giuridico-economica dei relativi effetti dal 01.01.2009, nonché dell'**accordo** sottoscritto in data **11.02.2009** con le OO.SS (**doc. n. 11**) concernente l'individuazione del numero dei posti cui riferire i concorsi ex art. 15 CCNL 2002/2005, bandiva, rispettivamente, il "**CONCORSO PER TITOLI ED ESAME, A 11 POSTI DI PRIMO TECNOLOGO DI SECONDO LIVELLO**

PROFESSIONALE” (doc. n. 12), e il **“CONCORSO PER TITOLI ED ESAME, A 21 POSTI DI PRIMO RICERCATORE DI SECONDO LIVELLO PROFESSIONALE” (doc. n. 13)**. Tali concorsi interni venivano appunto banditi in applicazione della nuova disciplina di cui al summenzionato art. 15 del CCNL 2002-2005. In base ai suddetti Bandi, i requisiti di partecipazione, quindi l’anzianità di servizio nel profilo di cui all’allegato 1 del DPR n. 171/1991 (pari ad almeno 8 anni), dovevano essere posseduti alla data prevista per la decorrenza dell’inquadramento giuridico ed economico spettante ai vincitori, cioè al **01.01.2009**. Scopo dei suddetti Bandi era infatti quello di assicurare all’Ente, come previsto nelle norme contrattuali succitate, un **congruo numero di personale** da ascrivere al livello superiore di *“Primo Tecnologo”* e *“Primo Ricercatore”*, in rapporto equilibrato rispetto al numero del personale ancora inquadrato come *“Tecnologo”* e come *“Ricercatore”*, per tutelare il *“buon funzionamento dell’attività istituzionale dell’Ente”* e al tempo stesso garantire le *“opportunità di sviluppo professionale”* e di *“avanzamenti di carriera”* viepiù impellenti nel settore della Ricerca.

4) Nel determinare il **numero dei posti** da sottoporre a *“selezione interna ex art. 15 CCNL 2002-2005”*, l’Ente ha (v. docc. 12-13) *“tenuto conto, altresì, che l’applicazione dell’art. 15, comma 6, del C.C.N.L. 2002-2005 non è stata eseguita negli anni 2007-2008 poiché l’Amministrazione ha potuto soddisfare le esigenze produttive reclutando dapprima i vincitori di concorso e poi gli idonei delle graduatorie dei profili di ricercatore e tecnologo”*. Tuttavia, già in data 11.02.2009 (un mese prima dei rispettivi Bandi), come già detto, interveniva un **Accordo fra Ente ed OO.SS. (doc. 11)**, nel quale, oltre a determinare i suindicati numeri di posti per i suddetti profili/livelli di *“Primo Tecnologo”* e di *“Primo Ricercatore”* (cioè, rispettivamente, *“11 posti”* e *“21 posti”*, più *“5 posti”* per *“Dirigente Tecnologo”* e *“5 posti”*

per “Dirigente di Ricerca”, per un totale complessivo di “42 posti”), si stabiliva quanto segue: *“Nel caso di presenza di eventuali residui della somma stanziata – cioè euro 1.089,209,52 -, l’Amministrazione si impegna ad ampliare i posti messi a concorso nei limiti previsti dalla normativa vigente e dei posti disponibili nella dotazione organica”*.

5) In data **27.12.2010**, con Deliberazione del Presidente dell’Istituto n. 965/PER, veniva quindi approvata la **graduatoria dei vincitori e idonei del concorso riservato per PRIMO TECNOLOGO (LIV II): doc. n. 14**. In detta graduatoria, dopo gli 11 vincitori, si piazzavano come idonei

6) Successivamente, con la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 11786 del 22.02.2011 (**doc. n. 16**), la Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Funzione Pubblica, chiariva che le “progressioni di livello nei profili di ricercatore e tecnologo” ex art. 15 CCNL ricerca 2002-2005, venivano finanziate non sui fondi del salario accessorio come le mere progressioni economiche, ma con le “risorse per l’assunzione” e nel rispetto dei “vincoli” previsti “per l’assunzione” dalla legislazione vigente; ad ogni modo, per l’anno 2011 gli Enti di Ricerca, pur nel rispetto dei predetti limiti, avrebbero potuto procedere sia a bandire “nuovi concorsi” ex art. 15 CCNL succitato che ad assumere

personale sulla base delle suddette procedure già indette, ferma restando la necessità di acquisire l'autorizzazione prima dell'inquadramento. Nel rispetto del limite del 50% per le assunzioni dall'interno, al fine di consentire le assunzioni anche dall'esterno, secondo le indicazioni provenienti sia dalla Corte Costituzionale che dallo stesso CCNL (v. art. 64 CCNL 1998-2001), era quindi possibile "rimodulare" le assunzioni già autorizzate per l'anno 2010, prevedendo il reclutamento nei profili di Ricercatore e Tecnologo sia mediante "scorrimento delle graduatorie" di "concorsi pubblici" ed indizione di nuovi "concorsi pubblici", sia mediante "scorrimento delle graduatorie" delle "selezioni interne" e indizione di nuove "selezioni interne", ex art. 15 CCNL comparto ricerca 2002-2005, in modo anche da assicurare, come voluto dalla succitata norma contrattuale, un "rapporto equilibrato" fra "ricercatori e tecnologi di III livello", da assumere necessariamente con "concorso pubblico", e "primi ricercatori e primi tecnologi di II livello", nonché "dirigenti di ricerca e dirigenti tecnologi di I livello", da assumere sia con "concorso pubblico" che mediante "procedura selettiva interna", ai sensi del più volte citato art. 15 ccnl.

7) Orbene, si è già detto che in base all'Accordo del 2009 eventuali "residui" della somma stanziata per la copertura delle 42 posizioni di II e I livello sarebbero stati utilizzati per "aumentare" i posti da coprire. Oltre a ciò, in data **16.02.2011** veniva approvato il "**Piano di fabbisogno del personale per il triennio 2011-2013**" (**doc. n. 17**). Nel suddetto Piano, a fronte di una "dotazione organica vigente", ancora risalente al 2007, che vedeva in ISTAT, pur dopo il transito del personale proveniente dall'ISAE, "274 posti di II livello", fra "127 Primi Tecnologi" e "147 Primi Ricercatori", e a fronte del fatto che, alla data del 01.01.2011 la "consistenza di personale" nel suddetto "II livello" era ormai pari a "213", di cui "107 primi ricercatori" e "106 primi tecnologi", con un

numero di “posti vacanti”, pur considerando i “posti prenotati”, pari, rispettivamente, a **“23 posti di Primo Ricercatore”** e a **“15 posti di Primo Tecnologo”** (v. tutti i suddetti dati nella “Tavola 6”, a pag. 13), si prevedeva, di conseguenza, non solo di assumere i “32 vincitori” delle selezioni interne indette per il passaggio dal III a II livello (11 vincitori per “Primo Tecnologo” e 21 vincitori per “Primo Ricercatore”), ma, altresì, **di assumere, sempre utilizzando il “Turn over 2009” (già impegnato per l’assunzione dei “32 vincitori”), ed “entro il 30.12.2011”, “gli idonei” collocati nelle graduatorie delle selezioni interne approvate in data 27.12.2010.** Così, infatti, recita il suddetto Piano di fabbisogno, a pag. 9: ***“Turn-over 2009... la somma di € 941.699,88 sarà utilizzata per l’assunzione di idonei ex art. 15 e art. 54 del CCNL 2002-2005. Infatti, nell’anno 2010 sono state portate a conclusione le procedure selettive ex art. 15 e 54 del CCNL per il quadriennio normativo 2002/2005...”***. Nella “Tavola 3”, a pag. 10, si riepiloga ciò indicando **l’assunzione dei suddetti idonei “entro il 30.12.2011”**. In altre parole, poiché residuavano, dopo i vincitori, ulteriori “posti vacanti”, rispettivamente **“23 posti per Primo Ricercatore”** e **“15 posti per Primo Tecnologo”**, considerato anche che, nell’anno 2011, si prevedeva comunque di “bandire” nuovi “concorsi pubblici” per la copertura di “ulteriori posti” sia di “Primo Ricercatore” sia di “primo Tecnologo” (v. “Tavola 19”, pag. 28, posti 15 + 15), posti “già prenotati” e quindi “scomputati” dal numero dei residui “posti vacanti”, **l’ISTAT si ritrovava con “posti vacanti” che decideva di “coprire” tramite lo “scorrimento delle graduatorie” già approvate alla fine del 2010.** Ed infatti, nella graduatoria di “Primo Ricercatore” (doc. 15), dopo i 21 vincitori, residuavano ancora “13 idonei”, fra cui i

prenotati” per il “concorso pubblico” ancora da bandire nel 2011. Del pari, nella graduatoria di “Primo Tecnologo” (doc. 14), dopo gli 11 vincitori, residuavano ancora “11 idonei”, fra cui i ricorrenti Iudica, Dishnica, Mancini, Prisco e Cianfarani, quindi anche i suddetti idonei rientravano a pieno nei “15 posti vacanti”, residuati al netto dei “posti prenotati” per il “concorso pubblico” ancora da bandire nel 2011. Del resto, la somma da utilizzare, derivante dal risparmio di spesa nascente dalle cessazioni dell’anno 2009 (“turn over 2009”), per la copertura dei “32 posti” da attribuire ai vincitori delle selezioni interne concluse nel 2010, era ormai prevista pari ad euro 302.416,25 per i vincitori Primi Ricercatori ed euro 129.514,22 per i vincitori Primi Tecnologi, per un totale di **euro 431.930, 47** (v. Tavola 27, pag. 34), somma di gran lunga inferiore alla somma di euro **941.699,88** prevista per l’assunzione dei “vincitori/idonei” delle procedure ex art. 15 CCNL 2002-2005 e art. 54 CCNL 1998-2001. Orbene, in base ai chiarimenti forniti dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica del 22.02.2011 succitata (doc. 16), mentre le “progressioni di livello” ex art. 54 CCNL 1998-2001 costituiscono progressioni interne all’area e quindi da finanziare con il fondo del salario decentrato dell’Istituto, le “progressioni di livello” ex art. 15 CCNL 2002-2005 andavano finanziariamente coperte con le spese per “nuove assunzioni”, quindi con i risparmi nascenti dal “turn over” dell’anno precedente. Di conseguenza, mentre la somma stanziata nell’accordo del 11.02.2009 poteva essere utile per finanziare le progressioni di livello ex art. 54 CCNL 1998-2001, la somma di euro 941.699,88 poteva essere interamente destinata alle “progressioni di livello ex art. 15 CCNL 2002-2005”, con la conseguenza che era disponibile, per differenza, un ulteriore importo – pur al netto di quello occorrente per coprire gli ulteriori “10 posti” per “Dirigente di Ricerca/Dirigente Tecnologo” -, onde poteva comunque trovare

attuazione, nella sostanza, quanto previsto nel suddetto accordo del 11.02.2009 e cioè che *“Nel caso di presenza di eventuali residui della somma stanziata, l’Amministrazione si impegna ad ampliare i posti messi a concorso nei limiti previsti dalla normativa vigente e dei posti disponibili nella dotazione organica”*. Ed invero, i “posti disponibili” nella dotazione organica erano, come si è visto, tali da consentire di “ampliare” i posti messi a Bando; inoltre, la “normativa vigente” permetteva di destinare i “posti vacanti” al “50%” ai “concorsi pubblici” e al “50%” ai “concorsi interni”. Quindi, avendo l’Ente comunque previsto, nel Piano assunzionale 2011-2013, la copertura di “240 posti” tramite “concorsi pubblici” (di cui “15 posti” per Primo Ricercatore e “15 posti” per Primo Tecnologo), ne deriva che altrettanti posti potevano essere coperti tramite “concorsi interni”, quindi non vi era alcun ostacolo “normativo” a destinare alle “selezioni interne” un numero di posti rispettivamente pari, per “Primo Ricercatore”, a “34 posti” (21 vincitori + 13 idonei), e per “primo Tecnologo”, a “22 posti” (11 vincitori + 11 idonei), trattandosi di posti comunque “vacanti” pur al netto dei posti da riservare a “concorsi pubblici”. Inoltre, la “spesa” occorrente per inquadrare i suddetti idonei sarebbe comunque rientrata nel “budget disponibile”.

8) Il suddetto quadro, e con esso l’impegno dell’ISTAT ad inquadrare “gli idonei”, emerge ancor più chiaramente con l’approvazione della **“Integrazione al Piano di Fabbisogno 2011-2013” (doc. n. 18)**. La suddetta integrazione era resa indispensabile per via del fatto che, in data 28.04.2011 era stata approvata, tramite DPCM, la “nuova dotazione organica” dell’Istituto. Come emerge dall’“Allegato 2”, questa era la “situazione al 01.10.2011”: nel profilo/livello di “Primo Ricercatore-liv II”, la dotazione organica passava da 147 a “156”, e con “108 presenti” e solo “22 posti prenotati”, vi era una **“vacanza di posti” pari a “32”**; nel

profilo/livello di “Primo Tecnologo-liv II”, la dotazione organica passava da 127 a “141”, e con “101 presenti” e solo “6 posti prenotati”, vi era una **“vacanza di posti” pari a “34”**. Di conseguenza, veniva deliberato che: ***“UTILIZZO RESIDUO RISORSE assunzioni anno 2009 – cessazioni anno 2008. Relativamente alle assunzioni autorizzate per l’anno 2009 residua una somma pari ad € 123.290,62 che sarà utilizzata per l’assunzione di idonei di graduatorie ancora vigenti. Al riguardo si allega la tabella relativa alla pianificazione delle assunzioni conseguenti alle cessazioni 2008-2009-2010 (Allegato 3), costruita considerando le esigenze di carattere organizzativo dell’Istituto”***. Orbene, non è chi non veda che nel suddetto “piano assunzionale” l’Ente manifestava l’intenzione di “assumere gli idonei di graduatorie ancora vigenti” proprio utilizzando i “residui” del “budget assunzionale” per l’anno 2009, nascente dalle “cessazioni anno 2008”. Tale importo, pertanto, si aggiungeva a quello già indicato nel punto precedente. Come emerge dallo stesso “allegato 3” del suddetto nuovo Piano assunzionale, oltre a residuare, dal budget 2009, l’importo sopra indicato di **euro 123.290,62**, residuava pure, dal budget 2010, l’importo pari alla differenza fra euro 941.699,88 ed euro 535.220,22, cioè fra l’importo totale stanziato per le “progressioni di livello” e quello realmente impiegato per occupare tutte le “42 posizioni di livello”: cioè **euro 406.479,66!** E’ evidente, allora, che **i suddetti importi erano più che sufficienti per “assorbire” tutti gli idonei rimasti nelle due graduatorie succitate**. Se, infatti, con euro 535.220,22 si potevano inquadrare i “42 vincitori”, con i suddetti residui di euro 123.290,62 (budget 2009) ed euro 406.479,66 (budget 2010), cioè euro 529.770,28, si potevano inquadrare i “24 idonei” collocati nelle due suddette graduatorie (13 idonei per Primo Ricercatore + 11 idonei per Primo

Tecnologo). A tanto, infatti, si era “impegnato” l’Ente sia nell’accordo del 11.02.2009 sia nei Piani assunzionali suindicati!

9) Del resto, come si è detto, l’art. 15 del CCNL 2002-2005 prevede l’obbligo, “ogni 2 anni”, di “attivare” le suddette “selezioni interne”: ciò che avrebbe dovuto condurre o a bandire, nell’anno 2011, delle “nuove selezioni interne” (le selezioni concluse con le graduatorie per cui è causa erano infatti state bandite nel 2009), oppure, più verosimilmente, a “scorrere le graduatorie” nel frattempo approvate per le medesime selezioni già indette nell’anno 2009. E’ evidente, infatti, che a fronte di graduatorie con idonei, l’Ente, prima di bandire un nuovo identico concorso interno ex art. 15 ccnl, avendo una graduatoria uscita da un concorso già indetto per il medesimo profilo professionale, avrebbe dovuto “scorrere la graduatoria”, essendo anche qui certamente applicabili, per analogia, **i principi che regolano i rapporti fra nuovi bandi di concorso e scorrimento delle graduatorie**, coniati dalla giurisprudenza e poi dal legislatore per i “concorsi pubblici”, anche con riferimento alle “selezioni interne” del tipo di quelle previste nell’art. 15 CCNL, non essendo quest’ultime mere “progressioni economiche” ma “progressioni di qualifica”, in questo assimilabili ai “pubblici concorsi”. In tal senso, infatti, v., *ex multis*, **la sentenza del Tar Lazio n. 7514 del 14.07.2014 (doc. n. 19)**, ove si legge: *“L’adozione del bando di ottobre 2013 viola i principi espressi dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 14/2011 che privilegia lo scorrimento della graduatoria ... i predetti principi espressi dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato sono stati cristallizzati nel decreto legge n. 101 del 2013 che, invero, ha subordinato l’autorizzazione a bandire nuovi concorsi all’esaurimento delle graduatorie aventi ad oggetto la selezione di analoghi profili. Del resto, la selezione di che trattasi deve essere considerata un vero e proprio concorso in quanto, in più occasioni, la giurisprudenza ha avuto*

*modo di chiarire che le selezioni, anche interne, che consentono l'inquadramento in aree funzionali più elevate devono avvenire tramite concorso pubblico, diversamente da quanto avviene per le progressioni all'interno della stessa area ... Del resto, i principi espressi dal Consiglio di Stato hanno una precisa ratio ovvero sottrarre all'amministrazione margini troppo ampi di discrezionalità nel senso ad esempio di attingere solo parzialmente dalla graduatoria valida procedendo, per il resto delle posizioni da coprire, a bandire un nuovo concorso. Nel caso di specie, è invero avvenuto che il CNR ha attinto dalla graduatoria i primi 19 idonei e ha poi proceduto a bandire il nuovo concorso per la selezione di n. 80 (ottanta) posti per il profilo professionale di dirigente di ricerca - I livello - del CNR, nonostante nella predetta graduatoria fossero ancora disponibili figure professionali a suo tempo dichiarate idonee (tra cui i ricorrenti) ... Del resto, che lo scorrimento della graduatoria sia preferito rispetto all'indizione di una nuova procedura concorsuale risulta un dato acquisito anche dalla recente legislazione (cfr, in particolare, art. 4, comma 3, del decreto legge n. 101 del 2013) laddove si prevede che l'autorizzazione a bandire nuovi concorsi è subordinata 'all'avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate' ". In realtà, come si vedrà in seguito, i concorsi per cui è causa indetti in data 18.03.2009 non sono delle "progressioni di area" nel senso proprio dell'istituto avente la suddetta denominazione, poiché si tratta, come chiariranno definitivamente le **Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza n. 8985 del 11.04.2018 (doc. n. 20)**, di una "progressione di qualifica" "interna ad un'area omogenea" (qual è quella dei*

“ricercatori” o “tecnologi”). Tuttavia, pur non essendo una “progressione fra aree”, come tale soggetta alla regola inderogabile del “pubblico concorso”, essa è una “progressione di qualifica” e non meramente economica, e in questo è “assimilabile” ad un “pubblico concorso”, onde si possono applicare, per analogia, i principi sopra espressi, che impongono, salvo motivate esigenze, di “scorrere le graduatorie” prima di “bandire nuovi concorsi”. Pertanto, se l’Ente convenuto aveva previsto, nel piano di fabbisogno del 2011, di utilizzare le “risorse disponibili” per effettuare lo “scorrimento delle graduatorie vigenti”, tale impegno poteva dirsi valido sia per lo scorrimento delle graduatorie di “concorsi pubblici”, sia per lo scorrimento delle graduatorie delle “selezioni interne”. E il suddetto “scorrimento”, possibile in presenza di ancora tanti “idonei”, costituiva l’equipollente di una “nuova selezione interna” ex art. 15 CCNL, che altrimenti avrebbe dovuto essere “indetta” entro “il 2011”.

10) In ogni caso, è evidente che l’Ente aveva già assunto una “decisione organizzativa” (“coprire ulteriori posti vacanti”) e aveva esercitato una “scelta discrezionale” (“scorrimento delle graduatorie vigenti”), sulla base del suo effettivo fabbisogno, tale da determinare una aspettativa, in termini di diritto soggettivo, in capo ad almeno “13 ricercatori e 11 tecnologi di III livello”, risultati “idonei” nelle procedure selettive già espletate e concluse con l’approvazione delle graduatorie a dicembre 2010.

11) Ed invece, l’Ente odierno convenuto, non solo **ha deciso di non avvalersi più delle “selezioni interne” ex art. 15 CCNL nei successivi piani assunzionali, non prevedendo più ulteriori “selezioni interne” (o “scorrimento delle relative graduatorie”), ma non ha neppure “eseguito” quanto già “programmato” e “deciso” con il succitato accordo decentrato del 2009 e nei piani di fabbisogno del 2011:**

quindi **non ha coperto, “entro il 30.12.2011”, né i “posti vacanti per Primo Ricercatore” né i “posti vacanti per Primo Tecnologo”.**

Ed invero, l'ISTAT, nei successivi Piani Triennali di Fabbisogno, pur vedendo certamente “aumentare”, per via dei continui pensionamenti, i “posti vacanti” per “Primo Ricercatore” e quelli “vacanti” per “Primo Tecnologo”, si è guardato bene dall'attivare “nuove progressioni di livello” ex art. 15 CCNL, limitandosi, esclusivamente, a “bandire” nuovi “concorsi pubblici”, non solo quelli per l'accesso al “III livello”, profili di “Ricercatore” e “Tecnologo” (dove è previsto solo il “concorso pubblico”), ma anche quelli per l'accesso al “II livello”, profili di “Primo Ricercatore” e “Primo Tecnologo”, dove l'ordinamento prevede sia “concorsi pubblici” sia “concorsi interni”. Oltre, quindi, a bandire “concorsi pubblici” per la copertura di “30 posti” di “Ricercatore-III liv” e “10 posti” di “Tecnologo-III liv”, l'ISTAT bandiva anche i seguenti concorsi: in data **28.12.2011** il **“concorso pubblico, per titoli ed esame, a 9 posti di primo ricercatore di secondo livello professionale” (doc. n. 21)**; sempre in data **28.12.2011** il **“concorso pubblico, per titoli ed esame, a 11 posti di primo tecnologo di secondo livello professionale” (doc. n. 22)**. Come emerge dal **Piano di Fabbisogno 2013-2015 (doc. n. 23)**, all'inizio del 2013, sulla “nuova dotazione organica” approvata in data 22.01.2013 (che aveva visto inalterato il numero dei posti per Primo Ricercatore e per Primo Tecnologo, rispetto a quelli della precedente dotazione organica del 28.04.2011), e quando l'ISTAT aveva ormai inquadrato nel “II livello” i “21 vincitori” per “Primo Ricercatore” e gli “11” vincitori per “Primo Tecnologo” – inquadrati, a seguito di DPCM autorizzativo, ad ottobre 2012, seppure con effetti giuridici ed economici dal 01.01.2009, come previsto nei rispettivi Bandi -, **esso si ritrovava (v. “Tavola 3”) con una “vacanza di posti” pari, rispettivamente, a “18 posti” per “Primo Ricercatore-II liv” e a “27 posti” per “Primo**

Tecnologo-II liv” (posti già individuati scomputando i “posti prenotati” per i “concorsi pubblici” indetti nel 2011 e in corso di svolgimento: rispettivamente, “9” + “11”). Nello stesso tempo, l’Istituto dava atto che (v. pag. 15 e 16 e “Tavola 11”) *“Effettuate le assunzioni, in considerazione dei minori costi sostenuti per l’assunzione di vincitori già dipendenti dell’Istituto, in data 30 novembre 2012 è stata inoltrata richiesta di autorizzazione a procedere alla rimodulazione delle assunzioni di cui al decreto sopra citato, a valere sul turn over 2009, per l’assunzione, attraverso scorrimento di graduatorie concorsuali in vigore, di n. 11 unità, per un costo a regime di € 210.986,55 e, sul turn over 2010, per l’assunzione di n. 3 unità, per un costo a regime di € 27.401,06. Il costo complessivo della rimodulazione è stato pari a € 238.387,61. Tale richiesta è stata accolta dagli organi vigilanti e, a seguito di tale autorizzazione, si è proceduto nel dicembre dell’anno 2012 all’assunzione delle 14 unità di personale sopradescritte”*. Ed ancora, prosegue l’Istituto, *“In considerazione dei minori costi sostenuti attraverso lo scorrimento delle graduatorie di cui sopra, in quanto nelle stesse era presente anche personale già dipendente dell’Istituto, si è determinato un risparmio pari a € 154.285,39, che potrà essere utilizzato per ulteriori assunzioni, previa autorizzazione alla rimodulazione da parte degli organi competenti”*. In altri termini, non solo sussistevano i “posti vacanti” di cui sopra, relativamente ai profili di Primo Ricercatore e Primo Tecnologo, ma l’Ente si ritrovava con ulteriori “risparmi di spesa” e decideva di utilizzare tali risparmi per coprire ulteriori posti, ma solo utilizzando le “graduatorie dei concorsi pubblici”. Ad esempio, copriva a fine 2012 “4 posti” da “Primo Ricercatore” (v. sempre Tavola 11), ma evidentemente attingendo unicamente alla graduatoria del “concorso pubblico” (verosimilmente quello indetto con delibera del 2005 e concluso con graduatoria del

2008, quindi precedente al concorso interno per cui è causa). E' evidente, quindi, che l'Ente, oltre a "non bandire" nuovi "concorsi interni" ex art. 15 ccnl, nemmeno si preoccupava di scorrere le relative graduatorie ancora colme di idonei, **limitando lo "scorrimento"**, anche per i "livelli", come il II e il I, per i quali esistono graduatorie sia di concorsi "pubblici" sia di "concorsi interni", **solo ed esclusivamente allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi "pubblici"**.

Sulla motivazione della "mancata indizione" di "nuovi concorsi interni" per accedere al II e I livello dell'area dei Ricercatori e Tecnologi, l'Ente si trincerava, nelle suddette Delibere, dietro le "limitazioni normative introdotte per i passaggi di livello". Nella Delibera del 2013 succitata, pertanto, così si esprimeva l'Istituto: *"...l'Amministrazione potrà procedere **all'indizione di appositi bandi per la progressione nei livelli, ai sensi dell'art. 54 del CCNL 1998 e dell'art. 15 del CCNL 2002-2005, qualora dovessero intervenire modifiche alle disposizioni normative vigenti in materia o si determinassero situazioni di bilancio più favorevoli**".* Trattasi di "motivazione apparente", atteso che, come riconosciuto dallo stesso Istituto, *"l'art. 9, comma 21, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010 n. 122 recante 'Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica' ha disposto che **le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013, hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici**. Infatti, nel contesto del blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici e del congelamento del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro, qualunque incremento retributivo, che non sia conseguenza di attribuzione di nuove funzioni o di inquadramento in profili a seguito di superamento di pubblico concorso, non può che essere ricondotto nell'alveo delle limitazioni poste dai*

commi 1, 2 bis e 21 del decreto legge sopra citato". Di talchè, le paventate "limitazioni normative" non avrebbero certo impedito né di "bandire" nuovi concorsi interni né di effettuare lo "scorrimento delle relative graduatorie", ben potendo l'inquadramento che ne consegue avvenire provvisoriamente ai soli "fini giuridici". Anche l'attesa di "bilanci più favorevoli" era una "motivazione falsa", dal momento che, come già detto, l'Istituto aveva evidenziato i notevoli "risparmi di spesa" che erano derivati dall'assunzione di "idonei già dipendenti dell'Istituto". E tali risparmi, evidentemente, avrebbero certamente permesso di assumere non solo gli idonei collocati in graduatorie di "concorsi pubblici" ma anche quelli collocati in graduatorie di "concorsi interni". Anzi, a maggior ragione, poiché gli idonei dei "concorsi interni" sono "tutti" dipendenti dell'Istituto, a differenza degli idonei dei concorsi pubblici, dove solo una parte è costituita da "dipendenti dell'Istituto", è evidente che, utilizzando le risorse residue tramite "scorrimento" delle graduatorie dei "concorsi interni", si sarebbe potuto procedere all'inquadramento di un "più elevato numero di idonei", essendo tutti dipendenti dell'Istituto!

12) La ragione di tale "inadempimento" agli obblighi assunti, deriva da una illegittima opinione, seguita dall'Ente, circa l'estensione alle suddette "selezioni interne" ex art. 15 del CCNL 2002-2005, delle nuove norme introdotte nel d.Lgs. n. 150-2009, cd. "Decreto Brunetta", che disciplinano le nuove "progressioni di area" nel pubblico impiego, imponendo che esse avvengano tramite esclusivamente "concorsi pubblici" (eventualmente con riserva di posti all'interno del concorso pubblico medesimo). Ai sensi dell'art. 62 del succitato provvedimento legislativo, che ha introdotto il comma *1-bis* nell'art. 52 del D.Lgs. 165/01, "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".* Inoltre, ai sensi dell'art. 24 del medesimo testo legislativo, *"Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, 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".* Secondo il giudizio della Funzione Pubblica (Nota Circolare n. 11786 del 22.02.2011 di cui al già citato "doc. 16"; parere poi ribadito nella successiva Nota Circolare n. 5 del 21.11.2013: **doc. n. 24**), già a partire dal 01.01.2010, la novella legislativa in parola non solo impediva di bandire "nuove progressioni verticali riservate" (o "progressioni fra aree" riservate), ma impediva anche "lo scorrimento" delle graduatorie scaturite da concorsi interamente riservati al personale interno.

13) E proprio con riferimento alle "selezioni interne" ex art. 15 CCNL E.P.R. 2002-2005, prima il Tar Lazio nel 2012, poi il Consiglio di Stato nel 2015 (v. sentenza del CdS n. 3284 del 2015: **doc. n. 25**), avevano ritenuto che le suddette selezioni, poiché costituivano delle "progressioni verticali", cioè da "un'area" ad altra immediatamente superiore, rientrassero nell'ambito di applicazione della novella legislativa, che di fatto "abrogava" le "norme contrattuali" con essa contrastanti. Di conseguenza, secondo il Tar Lazio e il Consiglio di Stato, l'art. 15 CCNL 2002-2005 Enti Pubblici Ricerca doveva ritenersi una norma ormai abrogata, per essere in contrasto con la nuova disciplina sulle "progressioni di area".

L'Ente, pertanto, pur effettuando lo "scorrimento delle graduatorie" relative ai concorsi "pubblici" già indetti, relativamente alla quota parte dei "posti da coprire al 50% con concorsi aperti all'esterno", restava invece inadempiente in ordine alla possibilità di effettuare lo "scorrimento delle graduatorie" relative ai concorsi "interni" già indetti, relativamente alla quota parte dei "posti da coprire al 50% con concorsi riservati ai propri dipendenti". Ed invece, il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Mef, in seguito al rilievo per il quale ove i "posti vacanti" in "dotazione organica" che si intendevano coprire con le selezioni interne ex art. 15 CCNL fossero posti "esistenti al 31.12.2009", cioè prima dell'entrata in vigore della cd. "riforma Brunetta", essi potevano ancora essere coperti tramite l'art. 15 succitato, avevano di fatto assentito all'ulteriore utilizzo del predetto istituto per la copertura dei suddetti posti, invitando invece gli Enti ad attenersi alle prescrizioni di legge sull'espletamento solo di "concorsi pubblici", ma relativamente alle assunzioni programmate per gli anni "dal 2012 in poi", cioè per le coperture di "posti vacanti dal 2010" (budget assunzionale 2011 e assunzioni 2012).

E' vero che a luglio del 2015 era uscita una **sentenza del Consiglio di Stato**, che era del suddetto parere (v. doc. 25). Tale sentenza, tuttavia, era relativa "ad altre parti" (Istituto Superiore di Sanità e suoi dipendenti), quindi non era vincolante in termini generali. E comunque, la suddetta sentenza era in contrasto sia con altre sentenze del Tar e del Consiglio di Stato (v. doc. 19), sia con la stessa circolare della Funzione Pubblica del 22.02.2011 sopra citata (doc. 16), la quale, nel paragrafo relativo agli "Enti di Ricerca", aveva espressamente previsto la possibilità, pur dopo la legge Brunetta, di indire nuove "selezioni interne" ex art. 15 CCNL (v. *infra*), trattandosi di un istituto che non sembrava essere ricompreso nell'ambito applicativo della suddetta

riforma. Che il parere dell'Ente odierno convenuto (e con esso del Tar e del Consiglio di Stato) fosse "illegittimo", del resto, lo hanno poi definitivamente chiarito, una volta per tutte, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella già citata sentenza n. 8985 del 11.04.2018 (doc. 20). Trattandosi di una sentenza che ha efficacia interpretativa in ordine alle norme vigenti per i fatti oggetto di causa, essa ha l'effetto di evidenziare l'illegittimità dell'operato dell'Ente.

14) Per via di questo illegittimo parere circa la non applicabilità dell'art. 15 ccnl (sia in termini di "indizione di nuovi concorsi" sia in termini di "scorrimento delle relative graduatorie"), l'Ente, pur continuando ipocritamente a "dissimulare" il proprio erroneo convincimento dando a vedere, in apparenza, di considerare ancora utilizzabile l'art. 15 succitato (v. le Delibere di cui appresso), ritenuto semplicemente "congelato" per motivi contingenti di "limitazioni normative", come sopra riferito, ha di fatto perseverato nella sua "illegittima condotta" fino ad oggi, sempre astenendosi sia dal "bandire" nuovi "concorsi interni" ex art. 15 succitato, sia dall'utilizzare le "relative graduatorie"!

Nel Piano di Fabbisogno del 2014-2016 (doc. n. 26), l'Ente evidenziava (v. "Tavola 2") una carenza di posti pari, al 31.01.2014, a "21 posti" per "Primo Ricercatore" e a "31 posti" per "Primo Tecnologo" (e sempre al netto dei posti "riservati" ai concorsi "pubblici": 9 + 11).

Nel Piano di Fabbisogno del 2015-2017 (doc. n. 27), l'Ente evidenziava (v. "Tavola 2") una carenza di posti pari, al 15.12.2015, a "25 posti" per "Primo Ricercatore" e a "35 posti" per "Primo Tecnologo" (e sempre al netto dei posti "riservati" ai concorsi "pubblici": 9 + 11). Nel medesimo documento, l'Istituto precisa (v. pag. 14): "...Come si evidenzia dai prospetti sopra riportati, in ciascuna delle annualità risulta un residuo disponibile a fini

*assunzionali, cui si stima possano aggiungersi ulteriori risorse derivanti sia da un numero di cessazioni maggiore rispetto alle previsioni prudenzialmente effettuate, sia dalle eventuali assunzioni di personale di ruolo che risulti vincitore dei concorsi in atto, per il quale rileva il solo differenziale di costo legato al cambiamento di livello. Tutti i risparmi aggiuntivi derivanti da cessazioni attualmente non previste (e pertanto non indicati nelle tavole precedenti come risorse spendibili) andranno ad aumentare la quota assunzionale disponibile per ciascuna annualità, aumento che si rifletterà in misura paritetica tra le risorse a disposizione per il reclutamento dall'esterno e quelle per il reclutamento speciale.... Per quanto riguarda il reclutamento dall'esterno, eventuali risorse aggiuntive derivanti da assunzioni di vincitori interni verranno destinate ad incrementare il numero di assunzioni dei vincitori dei concorsi pubblici già banditi". Ancora una volta, pertanto, pur essendoci nei profili di Primo Ricercatore e Primo Tecnologo i "posti vacanti" - nel suddetto anno in misura ancora maggiore rispetto agli anni precedenti -, pur essendoci innumerevoli "risorse disponibili", l'Ente si asteneva sia dal "bandire" le selezioni interne ex art. 15 sia dall'utilizzare le "relative graduatorie", e invece **continuava imperterrito a "incrementare" solo ed esclusivamente il numero dei soggetti da assumere dalle graduatorie dei "concorsi pubblici"!***

Nel Piano di Fabbisogno del 2016-2018 (doc. n. 28), l'Ente evidenziava (v. "Tavola 2") una carenza di posti pari, al 15.11.2016, a "29 posti" per "Primo Ricercatore" e a "39 posti" per "Primo Tecnologo" (e sempre al netto dei posti ormai coperti, o di prossima copertura, con i concorsi "pubblici": 9 + 11). Nel medesimo documento, l'Istituto precisa (v. pag. 11): "Nella tavola 5a) sono riportati il costo delle (11) unità vincitori del concorso pubblico per Primo tecnologo di II livello, di prossima assunzione, pari a euro

173.189,99 euro, e quello dei (10) vincitori del concorso pubblico per Tecnologo di III livello, assunti il 15 novembre 2016, pari a 176.302,92 euro. Poiché dei 21 vincitori solo 2 sono esterni, il costo delle assunzioni dei restanti vincitori è dato solo dal differenziale del passaggio al livello superiore: pertanto si è concretizzato un risparmio superiore rispetto a quanto indicato nei precedenti Piani di fabbisogno, **con risorse quantificate in euro 318.848,67, parte delle quali verrà utilizzata all'esito del concorso per 30 Ricercatori III livello professionale** (le restanti assunzioni di essi sono esplicitate nelle tavole (5a)-6a)-7a)-8a)). Al costo differenziale si è proceduto ad aggiungere il costo pieno della previsione assunzionale per ulteriori 5 unità di II livello". Ancora una volta, pertanto, emergono "tanti posti vacanti" nei profili per cui è causa, tante "risorse disponibili" per incrementare i posti da coprire, ma **non v'è traccia alcuna né in ordine alla "indizione di nuovi concorsi interni ex art. 15" né in ordine allo scorrimento delle "relative graduatorie", ormai approvate da 6 anni!** In un successivo passaggio, con la consueta "ipocrisia", l'Istituto afferma (v. **pag. 17**): **"7. Progressioni di livello, economiche ed opportunità di sviluppo professionale. L'Istituto, nel corso del triennio oggetto del presente Piano, procederà ad attivare le procedure di sviluppo professionale del proprio personale previste dai CCNL, nel rispetto dei vincoli imposti dalle normative attualmente in vigore sulla materia e nei limiti delle risorse economiche eventualmente disponibili. In particolare, per quanto riguarda le progressioni economiche e quelle di livello relative al personale dei livelli IV-VIII, disciplinate rispettivamente dall'art. 53 e dall'art. 54 del CCNL 1998-2001, tenuto conto che devono essere finanziate con le risorse previste per la contrattazione integrativa, l'Amministrazione potrà procedere all'indizione di appositi bandi per l'attribuzione di progressioni economiche ex art. 53 del CCNL**

1998/2001 e nei livelli ex art. 54 del CCNL”. Non è chi non veda che l’Istituto, pur toccando nel suddetto paragrafo direttamente l’argomento, **non menziona in alcun modo le “progressioni di livello” per i livelli “III-I”,** ma solo e unicamente le “progressioni di livello” per i livelli “VIII-IV”, ovvero le “progressioni economiche”, rispettivamente art. 54 e 53 del CCNL 1998-2001.

15) A questo punto, si arriva al **28.07.2017**, quando, nella relativa seduta, il Consiglio dell’Istituto approva l’**“Aggiornamento al Piano di Fabbisogno 2017-2019” (doc. n. 29)**. In detto documento si afferma: *“Tenuto conto che il Piano 2017-19 prevedeva che ‘qualora il personale non dovesse essere assunto al 1° gennaio dell’anno di riferimento, ma nel corso dello stesso, ne deriveranno economie che potranno essere utilizzate, nel medesimo anno, per le stesse finalità, fino al completo assorbimento delle risorse a disposizione’ e che le assunzioni previste nel Piano per l’anno in corso potranno verosimilmente aver luogo nell’ultimo trimestre, l’onere effettivo è in realtà estremamente diminuito, tale quindi da consentire – sulla base delle risorse già presenti in bilancio – un sostanziale incremento nel numero delle assunzioni già da quest’anno. Infatti, la previsione di costo delle assunzioni per l’anno 2017, nelle loro varie modalità di espletamento (vincitori del concorso per i tempi determinati, scorrimento delle graduatorie di idonei, nuovi concorsi), come in ogni atto programmatico, era stata quantificata ipotizzando l’ingresso nei ruoli a decorrere dal 1 gennaio dell’anno corrente. Pertanto, salva eventuale valutazione tecnica, si è proceduto ad adeguare le previsioni del Piano al fine di poter procedere alle assunzioni previste”*. Pertanto, prosegue il Piano, si può procedere ad **aumentare le assunzioni, per “scorrimento delle graduatorie”, passando, relativamente alle assunzioni nel “II livello”, dal numero di “14” previsto nella prima versione del Piano**

2017-2019 al numero di “81”, di cui “16” sono unità provenienti dall'esterno e “65” sono unità provenienti dall'interno. In definitiva, prosegue il Piano (v. pag. 5), “...*va sottolineato come la nuova articolazione dei percorsi assunzionali consente, già nel corso di quest'anno:... il completo esaurimento, tramite scorrimento, di tutte le graduatorie utilizzabili successive al 2007, di idonei dei concorsi di II e III livello...*”.

16) In data **24.10.2017** gli odierni ricorrenti invitavano l'odierno resistente ad effettuare lo scorrimento anche delle proprie graduatorie, anch'esse “successive al 2007”, e a inquadrare i ricorrenti nel livello superiore (**doc. n. 30**). In particolare, evidenziavano che: “...*dette graduatorie sono ad oggi vigenti ed utilizzabili, in quanto né il bando né alcuna normativa contrattuale o di legge ne restringe la validità temporale...*”.

17) L'Ente, tuttavia, rimaneva completamente impassibile e decideva di escludere dallo “scorrimento” le graduatorie in cui si trovano i ricorrenti, non essendo afferenti a “concorsi pubblici”. Per cui, in data **07.12.2017**, con la **Deliberazione n. 971/PER (doc. n. 31)**, il Direttore Generale dell'Istituto premetteva quanto segue: “...*Vista la deliberazione n. 502/PER del 13 maggio 2008, con la quale è stata approvata la graduatoria di merito del concorso pubblico a 6 posti di Primo ricercatore II livello, bandito con deliberazione n. 1371/05/PER del 22 dicembre 2005. Vista altresì la deliberazione n. 458/PER del 10 settembre 2015, con la quale è stata approvata la graduatoria di merito del concorso pubblico a 9 posti di Primo ricercatore II livello, bandito con deliberazione n. 1059/PER del 28 dicembre 2011.... Visto il Piano di fabbisogno del personale per il triennio 2017-2019, ed il relativo aggiornamento, deliberato dal Consiglio dell'Istituto nella seduta del 28 luglio 2017 e trasmesso all'Amministrazione vigilante con nota n.*

859606 del 3 agosto 2017, nei quali si prevede di dare avvio **allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici ancora vigenti per le esigenze connesse alle attività censuarie**"; quindi deliberava di inquadrare al **"II livello-Profilo di Primo Ricercatore"**, con **"decorrenza giuridica ed economica dal 20.12.2017"**, **n. "20 idonei"**, di cui "1 idoneo" rimasto nella graduatoria del concorso pubblico approvata nell'anno 2008, e n. "19 idonei" rimasti nella graduatoria del concorso pubblico approvata nell'anno 2015. **Di conseguenza, pur essendovi ancora presso l'ISTAT la graduatoria della "selezione interna" approvata nel 2010, gli idonei in essa collocati (13) venivano completamente "esclusi", e fra questi gli odierni ricorrenti Nazzaro Oreste, Mattonetti Maria Liviana e Pareto Adriano!**

Sempre in data 07.12.2017, con la **Deliberazione n. 972/PER (doc. n. 32)**, il Direttore Generale dell'Istituto premetteva quanto segue: *"...Vista la deliberazione n. 353/PER del 12 giugno 2009, con la quale è stata approvata la graduatoria di merito del concorso pubblico a 19 posti di Primo tecnologo II livello, bandito con deliberazione n. 1372/05/PER del 22 dicembre 2005. Vista altresì la deliberazione n. 461/PER del 2 agosto 2016, con la quale è stata approvata la graduatoria di merito del concorso pubblico a 9 posti – rectius: 11 posti - di Primo tecnologo II livello, bandito con deliberazione n. 1058/PER del 28 dicembre 2011.... Visto il Piano di fabbisogno del personale per il triennio 2017-2019, ed il relativo aggiornamento, deliberato dal Consiglio dell'Istituto nella seduta del 28 luglio 2017 e trasmesso all'Amministrazione vigilante con nota n. 859606 del 3 agosto 2017, nei quali si prevede di dare avvio **allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici ancora vigenti per le esigenze connesse alle attività censuarie**"; quindi deliberava di inquadrare al **"II livello-Profilo di Primo Tecnologo"**, con **"decorrenza giuridica ed economica dal 20.12.2017"**, **n. "57 idonei"**,*

di cui “3 idonei” rimasti nella graduatoria del concorso pubblico approvata nell’anno 2009, e n. “54 idonei” rimasti nella graduatoria del concorso pubblico approvata nell’anno 2016. **Di conseguenza, pur essendovi ancora presso l’ISTAT la graduatoria della “selezione interna” approvata nel 2010, gli idonei in essa collocati (11) venivano completamente “esclusi”, e fra questi gli odierni ricorrenti Iudica Maurizio, Dishnica Piro, Mancini Romana, Prisco Maria Rosaria, Cianfarani Claudia!**

18) Gli odierni ricorrenti, a questo punto, visto che l’Istituto aveva ritenuto, sulla scia delle sentenze emesse dal TAR e dal Consiglio di Stato, che le “selezioni interne” per cui è causa, essendo configurabili come “progressioni verticali”, cioè delle progressioni di “area”, erano ormai “precluse” dall’entrata in vigore della cd. “riforma Brunetta”, ritenendo implicitamente abrogato lo stesso istituto dell’art. 15 CCNL, presentavano, in data **22.02.2018, ricorso ex art. 414 cpc al Tribunale di Roma (doc. n. 33)**. Nel suddetto ricorso, i ricorrenti, assistiti da altro difensore, allegavano i seguenti fatti e circostanze (“*causa petendi*”): 1) di essere risultati idonei nelle graduatorie *de quibus*, afferenti a delle vere e proprie “progressioni verticali” (o di “Area”), come ritenuto dall’Istituto; 2) in quanto “progressioni di area” esse erano comunque assimilabili in tutto e per tutto a dei “pubblici concorsi”; 3) come graduatorie di “concorso pubblico” esse erano rimaste vigenti perché rientrate nella “proroga dei termini di vigenza” prevista dalle varie leggi succedutesi negli anni; 4) in quanto graduatorie di “concorso pubblico” le suddette graduatorie avrebbero dovuto essere anch’esse incluse nell’elenco delle “graduatorie di concorso pubblico” di cui era stato deliberato lo “scorrimento” nelle Delibere del 07.12.2017; 5) ingiustamente, invece, le suddette graduatorie, ancora vigenti, non erano state incluse in dette delibere; 6) il Giudice adito, previa disapplicazione

dell'atto amministrativo illegittimo, avrebbe dovuto riconoscere il diritto dei ricorrenti ad essere inclusi negli elenchi degli idonei aventi diritto allo scorrimento, con conseguente inquadramento giuridico ed economico *“con le decorrenze indicate nella delibera n. 971 PER del 07 dicembre 2017 e n. 972 PER del 07 dicembre 2017 o altre ritenute di giustizie”*. Parallelamente al suddetto ricorso, proponevano anche **ricorso al TAR (doc. n. 34), impugnando le suddette Delibere del 07.12.2017**. Il suddetto giudizio è allo stato quiescente, non essendo stato adottato alcun provvedimento. Invece si è concluso il giudizio presso il Tribunale Civile. Ad ogni modo, la sentenza che ha definito il predetto giudizio, non preclude la proposizione dell'odierno ricorso, che si fonda su *“fatti diversi”* e su una *“qualificazione giuridica”* dell'istituto, quale nascente dalla sentenza della Cassazione, del tutto diversa dalla originaria qualificazione fornita dalle parti nel giudizio definito. Come accertato dal Giudice Ordinario nel procedimento azionato nel 2018 presso questo Tribunale (RG n. 8298) e concluso con **sentenza di rigetto n. 10409 del 26.11.2019 (doc. n. 35)**, *“secondo le parti ricorrenti le graduatorie dei concorsi interni da loro espletati, ancora vigenti in virtù delle numerose proroghe disposte negli anni dalla legislazione nazionale, da ultimo sino al 31.12.2018, hanno la medesima valenza delle graduatorie dei concorsi pubblici, aperti all'esterno, con conseguente obbligo dell'amministrazione di coprire i posti vacanti nella superiore qualifica mediante lo scorrimento di tali graduatorie delle progressioni verticali”*. I ricorrenti, nel predetto giudizio, non hanno dedotto fatti e circostanze idonei a fondare il preteso diritto, **in epoca precedente e indipendentemente dalle Delibere del 07.12.2017**, nelle quali però l'Istituto decideva di scorrere solo le graduatorie dei *“concorsi pubblici”*. Come precisato, peraltro, dal **Tribunale di Firenze nella successiva sentenza n. 223 del 11.06.2020**

(doc. n. 36), emessa su un ricorso identico proposto da un'altra ricorrente (all'epoca in servizio a Firenze) e patrocinato dal medesimo avvocato, *“La ricorrente si duole che l'Istat con la deliberazione n. 971 citata abbia previsto, con riferimento alla posizione di primo ricercatore di II livello professionale, lo scorrimento degli idonei di due concorsi pubblici indetti nel 2008 e nel 2015 e non anche lo scorrimento della procedura concorsuale riservata ai dipendenti di ruolo ex art. 15 co. 5 CCNL del comparto, a cui la stessa aveva in precedenza partecipato risultando idonea. Ella censura tale deliberazione sotto più 'motivi in diritto' (vd. in particolare i motivi indicati a pagg. 3, 7, 9-10, 12, 14, 15, 17 del ricorso ed illustrati nel corpo dell'intero atto), in tutto e per tutto corrispondenti a quelli già fatti valere dalla stessa Rodolfi (unitamente ad altri colleghi) a fondamento del ricorso amministrativo promosso davanti al Tar Lazio (vd. doc. 4-bis fasc. res.) e con cui è stato chiesto il riconoscimento del medesimo diritto qui azionato (diritto all'inserimento nella deliberazione n. 971 ai fini dello scorrimento), previo annullamento parziale della medesima delibera n. 971 (domanda di annullamento che è l'unico elemento che differisce le conclusioni rassegnate davanti al g.a. rispetto a quello fatte valere in questa sede)....Nel caso in esame, la ricorrente fa valere il diritto all'assunzione quale conseguenza del diritto allo scorrimento, preclusole dalla determinazione n. 971, che ha escluso dallo scorrimento gli idonei alla procedura ex art. 15 co. 5 CCNL Comparto a cui ella ha partecipato. Pertanto, **il diritto fatto valere non rinviene fonte esterna, ma presuppone la modifica del provvedimento di macro organizzazione censurato in questa sede ed oggetto di domanda di annullamento parziale in sede di giurisdizione amministrativa...**”*. Per l'effetto, il suddetto Tribunale, più correttamente rispetto alla sentenza del Tribunale di Roma succitata, **ha dichiarato il “difetto di giurisdizione”**.

Va, innanzi tutto, premesso che l'affermazione contenuta nella predetta ultima sentenza, secondo cui il TAR avrebbe già deciso il suddetto ricorso, è errata, dal momento che le sentenze del TAR citate nelle sentenze dei Giudici Ordinari, cioè le sentenze n. 6022 e 6023 del 2019, hanno riguardato i diversi giudizi con i quali i medesimi ricorrenti hanno impugnato i nuovi Bandi di concorso pubblico indetti dall'Istituto nell'anno 2018, e quindi hanno un oggetto completamente diverso da quello dei ricorsi proposti al giudice ordinario e da quello concomitante proposto presso il TAR, concernenti invece l'impugnazione delle Delibere di scorrimento delle sole graduatorie dei concorsi pubblici. Allo stato, peraltro, il ricorso al Tar avente ad oggetto l'impugnazione delle suddette Delibere, RG n. 2406 del 2018, come già si è detto è "quiescente" e non è mai sfociato in alcun provvedimento giurisdizionale. Fatta questa premessa, è bene però spiegare all'odierno Giudicante perché il "giudicato" nascente dalla sentenza del Tribunale di Roma n. 10409 del 26.11.2019 succitata, non impugnata in appello e quindi divenuta definitiva, non è in alcun modo "preclusiva" rispetto all'odierno ricorso. Nel presente ricorso, come il Giudicante potrà constatare esaminando sia quanto fin qui detto che quello che si dirà appresso, i ricorrenti: 1) allegano fatti costitutivi del tutto "diversi" e "autonomi" dai fatti allegati nel precedente ricorso concluso con sentenza, in particolare (a) evidenziano che il proprio "diritto" è sorto già nel 2011, in seguito alle Delibere di fabbisogno che disponevano lo "scorrimento delle graduatorie vigenti" entro il "30.12.2011", (b) l'Ente aveva l'obbligo, "ogni 2 anni", di "attivare" le "selezioni interne" ex art. 15 CCNL 2002-2005, e il predetto obbligo poteva essere adempiuto o "bandendo" un nuovo concorso interno entro il 2011, o comunque negli anni successivi, o almeno "scorrendo" le graduatorie già esistenti; 2) anche il "fondamento giuridico" della domanda è diverso, dal momento

che nel presente ricorso si evidenzia la specifica peculiarità delle selezioni bandite ex art. 15 CCNL, che non sono affatto “pubblici concorsi”, non sono affatto “progressioni verticali”, e di conseguenza l’Ente aveva l’obbligo di applicare l’art. 15 succitato, non essendo affatto stato inciso, neanche per il futuro, dalla cd. “riforma Brunetta”. Il “diritto allo scorrimento”, pertanto (l’unico elemento che accomuna le cause), mentre nel ricorso già deciso era prospettato come derivante dalla decisione, espressa nel 2017 dall’Istituto, di “scorrere tutte le graduatorie dei concorsi pubblici”, ritenendosi “concorsi pubblici” anche le selezioni interne per cui è causa, nel presente ricorso è agganciato ad un fondamento “nuovo” e “diverso”: essendo l’art. 15 CCNL una norma che obbliga l’Istituto ad indire, ogni 2 anni, “selezioni interne” per l’accesso ai livelli II e I dell’area dei Ricercatori e Tecnologi, e dal momento che l’Istituto aveva previsto la possibilità di “aumentare” i posti da riservare al predetto istituto, l’Ente era obbligato o a “bandire” un nuovo concorso o, sussistendo le risorse, a “scorrere le graduatorie”. Il “diritto allo scorrimento”, pertanto, era nato ben prima ed indipendentemente dalle Delibere dell’Istituto del 2017, e trova nell’odierno ricorso fondamento giuridico non nell’obbligo, prima di bandire un concorso pubblico, di scorrere le graduatorie dei concorsi pubblici ancora vigenti (presupposto che ha condotto alle Delibere del 2017), ma nell’obbligo, per un ENTE PUBBLICO DI RICERCA, di “attivare” con “cadenza biennale”, in aggiunta ai concorsi pubblici, “selezioni interne” finalizzate ad accertare il “merito scientifico e tecnologico” (cfr. art. 15 CCNL 2002-2005). In mancanza di nuovi Bandi, non poteva che farsi luogo allo “scorrimento” delle relative “graduatorie”, essendo questo già stato contemplato dagli accordi con le OO.SS. e nelle delibere di fabbisogno.

La giurisprudenza in tema di **giudicato implicito** e di **efficacia della cosa giudicata che copre sia il dedotto sia il deducibile** precisa in

modo costante, tanto che si può parlare di *jus receptum*, che **il giudicato copre pure le questioni in concreto non dedotte purché costituenti presupposto logico essenziale ed indefettibile della decisione**. Si riporta, per tutte, la presente massima: *“Può ritenersi formato un giudicato implicito tutte le volte in cui tra la questione risolta espressamente e quella risolta implicitamente sussista un rapporto indissolubile di dipendenza, nel senso che l’accertamento contenuto nella motivazione della sentenza cade su questioni che si presentano come necessaria premessa o il presupposto logico e giuridico della decisione, coprendo il dedotto e il deducibile, e cioè non semplicemente le questioni fatte valere in giudizio, ma anche tutte le altre che si caratterizzano per la loro inerenza ai fatti costitutivi delle domande o eccezioni dedotti in giudizio”* (Cass. Sez. I, 18/6/2007, n. 14055).

La sentenza passata in giudicato ha escluso il diritto azionato dai ricorrenti, sul presupposto che la loro graduatoria non era afferente ad un “pubblico concorso”. E’ completamente rimasto estraneo al tema d’indagine in quella sede discusso, se l’Ente avesse ancora l’obbligo di “indire” nuove “selezioni interne” ex art. 15 CCNL succitato, se tale impegno fosse stato attuato, se prima e indipendentemente dalle Delibere di scorrimento del 7 dicembre 2017, l’Ente avesse in precedenza assunto l’impegno di scorrere proprio le graduatorie delle “selezioni interne” per cui è causa. Ma soprattutto, al momento in cui era stato presentato il precedente ricorso (febbraio 2018), non era ancora uscita la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che hanno dichiarato l’illegittimità delle pronunce del Tar e del Consiglio di Stato, qualificando diversamente le selezioni interne ex art. 15. Trattandosi di una sentenza che ha efficacia interpretativa in ordine alle norme vigenti per i fatti oggi oggetto di causa, essa ha l’effetto di evidenziare l’illegittimità dell’operato dell’Ente, che invece al momento in cui è stato

presentato il precedente ricorso sembrava un comportamento legittimo, poiché basato sulle precedenti sentenze del Tar e del Consiglio di Stato.

19) In data **11.04.2018**, le **Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione** depositavano la **sentenza n. 8985 (doc. 20)**, nella quale gli Ermellini affermano i seguenti principi: 1) le “selezioni interne” ex art. 15 CCNL EPR 2002-2005 non costituiscono “progressioni verticali” o di “area”, in quanto, a differenza dell’ordinamento professionale di cui al DPR n. 171 del 1991, rimasto anche in occasione delle procedure selettive ex art. 64 del CCNL 1998-2001, il suddetto art. 15 del CCNL 2002-2005 configura l’area dei “Ricercatori” e dei “Tecnologi” come un’area omogenea, al cui interno i “livelli” rappresentano dei mutamenti professionali che non incidono sulla unicità dell’area. 2) Spetta ai CCNL, a ciò delegati dalla legge, disciplinare i contenuti e l’ampiezza delle aree professionali, nonché i mezzi per il passaggio da un livello all’altro. 3) La sentenza del Tar Lazio del 2012, oltre ad avere errato nel considerare le selezioni ex art. 15 ccnl come “progressioni verticali”, ha errato anche nel pretendere che le suddette procedure debbano necessariamente avvenire per mezzo di “pubblici concorsi”, e ciò in quanto: a) spetta all’autonomia dei contratti collettivi disciplinare i suddetti passaggi; b) non ogni procedura selettiva deve per forza essere un “concorso pubblico”, in quanto il principio della “concorsualità pubblica” deve essere temperato con il principio del “buon andamento”, che in alcuni casi reclama “procedure interne” per la riqualificazione dei dipendenti in possesso già di determinate “esperienze” e “competenze”. Inoltre, il rispetto della “concorsualità pubblica” è fondamentalmente rispettato dalla circostanza che un adeguato numero dei posti vacanti, pari al 50%, sia coperto tramite “concorsi pubblici”, relegando le “selezioni interne” alla copertura del rimanente 50%, come indicato dalla Corte Costituzionale.

20) L'interpretazione fornita dalle Sezioni Unite ha quindi rivelato **l'illegittimità del parere**, seguito dall'odierno convenuto, secondo cui le procedure di passaggio (riservate agli interni) da un livello all'altro del profilo dei ricercatori e tecnologi, quali previste nell'art. 15 del CCNL del comparto ricerca 2002-2005, costituendo delle vere e proprie "progressioni verticali", erano ormai "illegittime", alla luce della cd. "riforma Brunetta" (che impone il "concorso pubblico" anche per le "progressioni verticali"). Ed invero, la suddetta riforma disciplina, appunto, le "progressioni di area", imponendo che, "dal 01.01.2010" le amministrazioni pubbliche adottino bandi di "concorso pubblico". **Tuttavia, poiché le selezioni interne ex art. 15 ccnl, come definitivamente chiarito dalle sezioni unite della cassazione, non erano e non sono "progressioni verticali", esse, di conseguenza, non sono state affatto toccate dalla "riforma Brunetta", e pertanto il relativo istituto, introdotto dalle parti contrattuali nel 2006, ha continuato e continua a sopravvivere.** Dello stesso parere, in fondo, era già anche il Dipartimento della Funzione Pubblica, come si evince dalla circolare del 2011 sopra citata (v. *infra*). E ciò spiega perché **altri Enti di Ricerca hanno potuto sia continuare a bandire che a scorrere le relative graduatorie afferenti le suddette "selezioni ex art. 15 ccnl"**.

Emerge, quindi, un **rapporto di causalità diretta** fra il suddetto **parere illegittimo** dell'Ente circa le predette selezioni, ritenute non più conformi alla normativa introdotta dal 2010, e il **comportamento inadempiente** dell'Ente medesimo, che non ha attuato né gli accordi sindacali succitati né la programmazione di fabbisogno sopra indicata, per avere ritenuto non più esperibile lo strumento delle selezioni interne ex art. 15. Se l'Ente avesse correttamente interpretato l'istituto ex art. 15 ccnl, dissociandosi dai pareri resi dal Tar e dal Consiglio di Stato,

peraltro in controversie instaurate con altri Enti e quindi non immediatamente per esso vincolanti, esso avrebbe continuato, senza soluzione di continuità, ad applicare l'istituto ex art. 15 ccnl, quindi avrebbe, con "cadenza biennale", bandito nuove selezioni o effettuato lo scorrimento delle graduatorie delle selezioni già indette, come indicato dall'art. 15 succitato (v. *infra*). L'inadempimento dell'Ente è poi tanto più "colpevole", ove si consideri che, se esso comunque avesse rettammente inteso i pareri espressi dalla Funzione Pubblica dopo la sentenza del Tar del 2012, nel senso di poter comunque occupare i "posti vacanti entro il 31 dicembre 2009", in quanto esistenti prima della novella legislativa, esso avrebbe attuato almeno buona parte del suo programma di reclutamento, e cioè quello per la copertura dei posti "già vacanti entro il 31.12.2009" (v. *infra*).

Poiché la mancata attuazione degli impegni programmati, e condivisi con le organizzazioni sindacali, è un comportamento illegittimo, ne deriva che l'odierno Giudicante, previa disapplicazione del parere illegittimo a suo tempo adottato, potrà riconoscere il **diritto alla "copertura dei posti vacanti" in capo agli odierni ricorrenti, con decorrenza dal 30.12.2011, ovvero in subordine dalla data della messa in mora il 24.10.2017**, in quanto venendo meno l'ostacolo che ha impedito all'Ente di realizzare quanto programmato, si riespande in tutta la sua forza e portata vincolante la "decisione" della "copertura dei posti" assunta dall'ente e ad oggi rimasta priva di effetto, con conseguente maturazione del "diritto soggettivo" all'inquadramento nei "posti superiori vacanti", secondo i principi espressi dalla Cassazione in materia di "diritto allo scorrimento" anche in relazione alle "selezioni interne" (v. *infra*).

21) Sulla questione sono già intervenute alcune sentenze, che in fattispecie simili hanno condannato altri Enti di Ricerca, per aver

omesso: a) sia di “bandire” nuove selezioni, b) sia di “scorrere” graduatorie già esistenti ed ancora vigenti. L’odierno caso, peraltro, è ancora più “grave” di quelli affrontati nelle predette sentenze (v. sentenza del Tribunale di Arezzo del 03.06.2020 - **doc. n. 37** -; sentenza del Tribunale di Ascoli Piceno del 06.11.2020, che richiama analoga sentenza del Tribunale di Milano n. 1504 del 2020: **doc. n. 38**). Infatti, nei casi affrontati nelle predette sentenze gli Enti di ricerca convenuti in giudizio avevano semplicemente “omesso” di “bandire” nuove selezioni o “scorrere” le graduatorie già esistenti, senza tuttavia assumere un preciso “impegno assunzionale”. La “mancata attuazione” della “norma del CCNL” è stata già motivo sufficiente, nei predetti casi, per condannare l’Ente all’inquadramento dei ricorrenti (v. *infra*). Nell’odierno caso, però, vi è un’aggravante in più: **non solo non vi è stata “attuazione della norma ex art. 15 CCNL”, da parte dell’Ente oggi convenuto, ma esso, addirittura, non ha dato attuazione neanche all’“Accordo collettivo decentrato” e alle “Deliberazioni di Fabbisogno” sopra indicati, da esso sottoscritti senza riserve, quindi non ha mantenuto ciò “a cui esso stesso si era formalmente obbligato”!!!**

DIRITTO

1) Violazione dell’obbligo di cui all’art. 15 del CCNL EPR 2002-2005, così come interpretato anche alla luce delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione nella sentenza n. 8985 del 11.04.2018.

In data **07.04.2006** veniva sottoscritto il **CCNL Enti Pubblici di Ricerca per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio**

economico 2002-2003 (doc. 2), il cui **art. 15** disciplinava *ex novo* il profilo dei “Ricercatori” e dei “Tecnologici”, rispetto alla disciplina prevista nell’art. 64 del CCNL 1998-2001 (doc. 3). Si riporta un estratto, per quanto di interesse nel presente giudizio, del suddetto articolo: **“ART. 15 - OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO PROFESSIONALE 1. Il profilo dei ricercatori è caratterizzato da un’omogenea professionalità e quindi da un unico organico, articolato su tre livelli, denominati: 1 - Dirigente di ricerca; 2 - Primo ricercatore; 3 - Ricercatore. 2. Il profilo dei tecnologi è anch’esso caratterizzato da un’omogenea professionalità e da un unico organico, articolato su tre livelli, denominati: 1 - Dirigente tecnologo; 2 - Primo tecnologo; 3 - Tecnologo.... 4. Il rapporto di lavoro a tempo indeterminato per attività di ricerca scientifica o tecnologica attinente al III livello si instaura previo l’espletamento di concorso pubblico...5. L’accesso al II livello del profilo di ricercatore e tecnologo avviene anche attraverso procedure selettive affidate ad apposite Commissioni esaminatrici finalizzate all’accertamento del merito scientifico ovvero tecnologico, attivate con cadenza biennale all’interno dei profili di ricercatore e tecnologo. Il numero dei posti destinati alle procedure di cui al presente comma sarà definito con riferimento al numero degli appartenenti al livello inferiore....7. In sede di approvazione del bilancio di previsione, previa contrattazione con le OO.SS, vengono definite le risorse destinate al fondo per l’applicazione delle procedure di cui ai precedenti commi 5 e 6. Tali risorse dovranno comunque garantire la copertura di un congruo numero di posti....8. Per una sola volta, previa contrattazione con le OO.SS., e a decorrere dal 1/1/2003 si provvederà:... b. negli Enti che hanno comunque utilizzato le risorse per l’attuazione dell’art 64 e che non hanno graduatorie di idonei, a bandire nuove selezioni ai sensi del presente articolo oppure utilizzare le graduatorie degli idonei delle**

*procedure attivate ai sensi dell'art. 64, qualora esistenti....9. Gli effetti giuridici ed economici delle selezioni di cui al presente articolo decorrono dal 1° gennaio dell'anno di riferimento; i requisiti utili alla valutazione del presente articolo devono essere posseduti alla stessa data". L'art. 64 del previgente CCNL 1998-2001 stabiliva che: "1. Gli Enti che rilevino situazioni di anomala **carezza di opportunità di sviluppo professionale**, da accertare in base all'elemento oggettivo della **permanenza diffusa superiore a 12 anni nei livelli III e II, debbono attivare**, per l'accesso, rispettivamente, al II e I livello, tenuto conto delle risorse di cui al comma 5, nell'ambito della corrente programmazione triennale, per ciascun profilo e livello, **procedure concorsuali distinte in quanto aperte: a) l'una a tutta la comunità scientifica; b) l'altra a ricercatori o tecnologi dell'Ente in possesso dei requisiti prescritti per il livello di accesso**. I criteri per la individuazione delle situazioni di cui al precedente capoverso sono oggetto di concertazione per quanto concerne le correlazioni tra le situazioni stesse e le diverse aree scientifiche o i diversi settori tecnologici. 2. **Alle procedure concorsuali di cui al precedente comma, lettera b), deve essere assicurata una consistenza di posti pari al 50% della disponibilità complessiva individuata...."***

Con la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 11786 del 22.02.2011 (doc. 16), la Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Funzione Pubblica, aveva chiarito che le "progressioni di livello nei profili di ricercatore e tecnologo" ex art. 15 CCNL ricerca 2002-2005, venivano finanziate non sui fondi del salario accessorio come le mere progressioni economiche, ma con le "risorse per l'assunzione" e nel rispetto dei "vincoli" previsti "per l'assunzione" dalla legislazione vigente; ad ogni modo, per l'anno 2011 gli Enti di Ricerca, pur nel rispetto dei predetti limiti, avrebbero potuto procedere sia a bandire

“nuovi concorsi” ex art. 15 CCNL succitato che ad assumere personale sulla base delle suddette procedure già indette, ferma restando la necessità di acquisire l’autorizzazione prima dell’inquadramento. Nel rispetto del limite del 50% per le assunzioni dall’interno, al fine di consentire le assunzioni anche dall’esterno, secondo le indicazioni provenienti sia dalla Corte Costituzionale che dallo stesso CCNL (v. il succitato art. 64 del CCNL 1998-2001, in parte ancora vigente), era quindi possibile “rimodulare” le assunzioni già autorizzate per l’anno 2010, prevedendo il reclutamento nei profili di Ricercatore e Tecnologo sia mediante “scorrimento delle graduatorie” di “concorsi pubblici” ed indizione di nuovi “concorsi pubblici”, sia mediante “scorrimento delle graduatorie” delle “selezioni interne” e indizione di nuove “selezioni interne”, ex art. 15 CCNL comparto ricerca 2002-2005, in modo anche da assicurare, come voluto dalla succitata norma contrattuale, un “rapporto equilibrato” fra “ricercatori e tecnologi di III livello”, da assumere necessariamente con “concorso pubblico”, e “primi ricercatori e primi tecnologi di II livello”, nonché “dirigenti di ricerca e dirigenti tecnologi di I livello”, da assumere sia con “concorso pubblico” che mediante “procedura selettiva interna”, ai sensi del più volte citato art. 15 ccnl.

Sulla base, quindi, del parere contenuto nella suddetta Circolare, l’Istituto, anziché utilizzare le risorse stanziare in sede di accordo decentrato del 11.02.2009, per coprire finanziariamente il costo delle “42 posizioni” complessive (per II e I livello) di cui ai Bandi del 2009, deliberava l’utilizzo dei risparmi di spesa derivanti dal “turn over 2009”, e visto che le somme “disponibili” (euro 941.699,88) erano maggiori di quelle necessarie per coprire solo “42 posti”, stabiliva di effettuare, “entro il 30.12.2011”, lo “scorrimento delle graduatorie ex art. 15 ccnl”, cioè **l’utilizzo delle graduatorie per gli “idonei”** (v. doc. 17).

Successivamente, dopo avere implementato nell'anno 2011 la nuova dotazione organica, ed aumentato il numero dei posti per "Primo Ricercatore" e "Primo Tecnologo", decideva di utilizzare pure i risparmi di spesa residuati dal "turn over 2008", per effettuare lo "scorrimento delle graduatorie" (doc. 18).

Tali "impegni" non venivano però attuati, e l'istituto delle "selezioni interne" ex art. 15 del CCNL 2002-2005, dopo i bandi del 2009 che hanno consentito di inquadrare "42 vincitori" (con decorrenza dal 2009), **non è più stato applicato dall'odierno convenuto**, neppure per lo scorrimento delle graduatorie relativamente ai posti ulteriori vacanti, in relazione al "turn over 2008" ("posti vacanti nel 2008"), e per lo scorrimento delle graduatorie relativamente ai posti ulteriori vacanti, in relazione al "turn over 2009" ("posti vacanti nel 2009")!!! La ragione di tale "inadempimento" agli obblighi assunti, deriva da una illegittima opinione, seguita dall'Ente, circa l'**estensione alle suddette "selezioni interne" ex art. 15 del CCNL 2002-2005, delle nuove norme introdotte nel d.Lgs. n. 150-2009, cd. "Decreto Brunetta", che disciplinano le nuove "progressioni di area" nel pubblico impiego, imponendo che esse avvengano tramite esclusivamente "concorsi pubblici" (eventualmente con riserva di posti all'interno del concorso pubblico medesimo)**. Ai sensi dell'art. 62 del succitato provvedimento legislativo, che ha introdotto il comma *1-bis* nell'art. 52 del D.Lgs. 165/01, "*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*". Inoltre, ai sensi dell'art. 24 del medesimo testo legislativo, "*Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62*

del presente decreto, 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”. Secondo il giudizio della Funzione Pubblica (Nota Circolare n. 11786 del 22.02.2011 di cui al già citato doc. 16; parere poi ribadito nella successiva Nota Circolare n. 5 del 21.11.2013: doc. 24), già a partire dal 01.01.2010, la novella legislativa in parola non solo impediva di bandire “nuove progressioni verticali riservate” (o “progressioni fra aree” riservate), ma impediva anche “lo scorrimento” delle graduatorie scaturite da concorsi interamente riservati al personale interno. E proprio con riferimento alle “selezioni interne” ex art. 15 CCNL 2002-2005, prima il Tar Lazio nel 2012, poi il Consiglio di Stato nel 2015 (v. sentenza del CdS n. 3284 del 2015: doc. 25), avevano ritenuto che le suddette selezioni, poiché costituivano delle “progressioni verticali”, cioè da un’area ad altra immediatamente superiore, rientrassero nell’ambito di applicazione della novella legislativa, che di fatto “abrogava” le “norme contrattuali” con essa contrastanti. Di conseguenza, secondo il Tar Lazio e il Consiglio di Stato, l’art. 15 CCNL 2002-2005 Enti Pubblici Ricerca doveva ritenersi una norma ormai abrogata, per essere in contrasto con la nuova disciplina sulle “progressioni di area”.

In data **11.04.2018**, le **Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione** depositavano la **sentenza n. 8985 (doc. 20)**, nella quale gli Ermellini affermano i seguenti principi: 1) le “selezioni interne” ex art. 15 CCNL EPR 2002-2005 non costituiscono “progressioni verticali” o di “area”, in quanto, a differenza dell’ordinamento professionale di cui al DPR n. 171 del 1991, rimasto anche in occasione delle procedure selettive ex art. 64 del CCNL 1998-2001, il suddetto art. 15 del CCNL

2002-2005 configura l'area dei "Ricercatori" e dei "Tecnologi" come un'area omogenea, al cui interno i "livelli" rappresentano dei mutamenti professionali che non incidono sulla unicità dell'area. 2) Spetta ai CCNL, a ciò delegati dalla legge, disciplinare i contenuti e l'ampiezza delle aree professionali, nonché i mezzi per il passaggio da un livello all'altro. 3) La sentenza del Tar Lazio del 2012, oltre ad avere errato nel considerare le selezioni ex art. 15 ccnl come "progressioni verticali", ha errato anche nel pretendere che le suddette procedure debbano necessariamente avvenire per mezzo di "pubblici concorsi", e ciò in quanto: a) spetta all'autonomia dei contratti collettivi disciplinare i suddetti passaggi; b) non ogni procedura selettiva deve per forza essere un "concorso pubblico", in quanto il principio della "concorsualità pubblica" deve essere temperato con il principio del "buon andamento", che in alcuni casi reclama "procedure interne" per la riqualificazione dei dipendenti in possesso già di determinate "esperienze" e "competenze". Inoltre, il rispetto della "concorsualità pubblica" è fondamentalmente rispettato dalla circostanza che un adeguato numero dei posti vacanti, pari al 50%, sia coperto tramite "concorsi pubblici", relegando le "selezioni interne" alla copertura del rimanente 50%, come indicato dalla Corte Costituzionale.

L'interpretazione fornita dalle Sezioni Unite ha quindi rivelato **l'illegittimità del parere**, seguito dall'odierno convenuto, secondo cui le procedure di passaggio (riservate agli interni) da un livello all'altro del profilo dei ricercatori e tecnologi, quali previste nell'art. 15 del CCNL del comparto ricerca 2002-2005, costituendo delle vere e proprie "progressioni verticali", erano ormai "illegittime", alla luce della cd. "riforma Brunetta" (che impone il "concorso pubblico" anche per le "progressioni verticali"). Ed invero, la suddetta riforma disciplina, appunto, le "progressioni di area", imponendo che, "dal 01.01.2010" le

amministrazioni pubbliche adottino bandi di “concorso pubblico”. **Tuttavia, poiché le selezioni interne ex art. 15 ccnl, come definitivamente chiarito dalle sezioni unite della cassazione, non erano e non sono “progressioni verticali”, esse, di conseguenza, non sono state affatto toccate dalla “riforma Brunetta”, e pertanto il relativo istituto, introdotto dalle parti contrattuali nel 2006, ha continuato e continua a sopravvivere.** Dello stesso parere, in fondo, era già anche il Dipartimento della Funzione Pubblica, come si evince dalla circolare del 2011 sopra citata (v. *supra*). E ciò spiega perché **altri Enti di Ricerca hanno potuto sia continuare a bandire che a scorrere le relative graduatorie afferenti le suddette “selezioni ex art. 15 ccnl”.**

Emerge, quindi, un **rapporto di causalità diretta** fra il suddetto **parere illegittimo** dell’Ente circa le predette selezioni, ritenute non più conformi alla normativa introdotta dal 2010, e il **comportamento inadempiente** dell’Ente medesimo, che non ha attuato né gli accordi sindacali succitati né la programmazione di fabbisogno sopra indicata, per avere ritenuto non più esperibile lo strumento delle selezioni interne ex art. 15. Se l’Ente avesse correttamente interpretato l’istituto ex art. 15 ccnl, dissociandosi dai pareri resi dal Tar e dal Consiglio di Stato, peraltro in controversie instaurate con altri Enti e quindi non immediatamente per esso vincolanti, esso avrebbe continuato, senza soluzione di continuità, ad applicare l’istituto ex art. 15 ccnl, quindi avrebbe, **con “cadenza biennale”, bandito nuove selezioni o effettuato lo scorrimento delle graduatorie afferenti le selezioni indette, come indicato dall’art. 15 succitato (v. *infra*).** L’inadempimento dell’Ente è poi tanto più “colpevole”, ove si consideri che, se esso comunque avesse rettammente inteso i pareri espressi dalla Funzione Pubblica dopo la sentenza del Tar del 2012, nel senso di poter comunque occupare i “posti

vacanti entro il 31 dicembre 2009”, in quanto esistenti prima della novella legislativa, esso avrebbe eseguito almeno l’impegno assunzionale assunto nell’anno 2011, cioè avrebbe effettuato lo “scorrimento delle graduatorie” in favore degli odierni ricorrenti (v. “motivo n. 3”).

Poiché la mancata attuazione degli impegni programmati, e condivisi con le organizzazioni sindacali, è un comportamento illegittimo, ne deriva che l’odierno Giudicante, previa disapplicazione del parere illegittimo a suo tempo adottato, potrà riconoscere il **diritto alla “copertura dei posti vacanti” in capo agli odierni ricorrenti, con decorrenza dal 30.12.2011, ovvero in subordine non oltre la data della “messa in mora” avvenuta il 24.10.2017**, in quanto venendo meno l’ostacolo che ha impedito all’Ente di realizzare quanto programmato, si riespande in tutta la sua forza e portata vincolante la “decisione” della “copertura dei posti” assunta dall’ente e ad oggi rimasta priva di effetto, con conseguente maturazione del “diritto soggettivo” all’inquadramento nei “posti superiori vacanti”, secondo i principi espressi dalla Cassazione in materia di “diritto allo scorrimento” anche in relazione alle “selezioni interne” (v. *infra*).

Sulla questione sono già intervenute alcune sentenze, che in fattispecie simili hanno condannato altri Enti di Ricerca, per aver omesso: a) sia di “bandire” nuove selezioni, b) sia di “scorrere” graduatorie già esistenti ed ancora vigenti. L’odierno caso, peraltro, è ancora più “grave” di quelli affrontati nelle predette sentenze (v. sentenza del Tribunale di Arezzo del 03.06.2020 - doc. 37 -; sentenza del Tribunale di Ascoli Piceno del 06.11.2020, che richiama analoga sentenza del Tribunale di Milano n. 1504 del 2020: doc. 38). Infatti, nei casi affrontati nelle predette sentenze gli Enti di ricerca convenuti in giudizio avevano semplicemente “omesso” di “bandire” nuove selezioni o di “scorrere” le graduatorie già

esistenti, senza tuttavia assumere un preciso “impegno assunzionale”. La “mancata attuazione” della “norma del CCNL” è stata già motivo sufficiente, nei predetti casi, per condannare l’Ente all’inquadramento dei ricorrenti. Nell’odierno caso, però, vi è un’aggravante in più: non solo non vi è stata “attuazione della norma ex art. 15 CCNL”, da parte dell’Ente oggi convenuto, ma esso, addirittura, non ha dato attuazione neanche agli “Accordi collettivi decentrati” e alle “Deliberazioni di Fabbisogno” sopra indicati (di ciò si parlerà nel “motivo n. 2”), da esso sottoscritti senza riserve, quindi non ha mantenuto ciò “a cui esso stesso si era formalmente obbligato”!!!

Ad ogni modo, i precedenti di merito suindicati sono molto importanti, poiché correttamente questi Tribunali hanno colto la **“portata cogente” dell’“obbligo” sancito dalla norma contrattuale di cui all’art. 15 succitato**. Con il predetto istituto, infatti, le parti contraenti hanno inteso “garantire” il periodico e costante (“con cadenza biennale”) scrutinio della “professionalità” e del “merito scientifico” dei “Ricercatori” e “Tecnologi” in forza presso i vari Istituti. Costoro, dopo aver maturato “12 anni di servizio” nel profilo professionale (v. sul punto l’art 64 del CCNL 1998-2001, fermo restando che è sufficiente il requisito di “8 anni”), non possono non “progredire di livello”, per consentire agli Enti di Ricerca sia il necessario “ricambio” dei “ricercatori” e “tecnologi” di base, sia l’espletamento di “funzioni più elevate” da parte dei ricercatori e tecnologi “più capaci”, sia l’adeguato “rapporto numerico” fra ricercatori e tecnologi e primi ricercatori e primi tecnologi. D’altronde, a fronte di un Bando adottato di recente (il Bando della selezione per cui è causa era del 18 marzo 2009), la conseguente graduatoria di merito approvata, in mancanza di “nuovi requisiti” da adottare in occasione di nuovi Bandi, non poteva non essere utile per assicurare la promozione anche “oltre i posti originariamente banditi”. In presenza di idonei

collocati in graduatorie di recente approvazione (quelle per cui è causa erano state approvate in data 27.12.2010), le esigenze istituzionali dell'Ente potevano essere soddisfatte senza “bandire” una nuova “selezione”, ma semplicemente tramite lo “scorrimento delle graduatorie” già approvate. In tal senso depone il “comma 8” del succitato art. 15.

Conclusivamente, la “mancata applicazione dell’art. 15 del CCNL 2002-2005”, non è la mancata applicazione di un mero “impegno programmatico”, ma costituisce “violazione di un preciso obbligo”, a cui corrisponde in capo ai Ricercatori e Tecnologi un “diritto soggettivo”, quello alla “progressione di livello” dopo aver maturato un certo numero di anni nel profilo/livello di primo inquadramento. **L’obbligo di indire una “nuova selezione” (o in subordine di “scorrere la graduatoria” già approvata), pertanto, oltre a discendere dagli atti di cui appresso, deriva a monte dalla “fonte contrattuale nazionale generale” di cui al predetto art. 15.**

Si consideri che: a) i ricorrenti nell’anno 2011 erano già in servizio come “ricercatori” o “tecnologi” da molti anni, ed alcuni erano in servizio addirittura dagli anni ’80 o ’90; b) inoltre, dopo l’entrata in vigore nel 2006 dell’art. 15 del CCNL Enti Pubblici di Ricerca, l’Istat aveva indetto solo i Bandi per cui è causa, nell’anno 2009, non avendo bandito nulla negli anni 2007-2008; c) di contro, esso ha bandito svariati “concorsi pubblici” per l’accesso ai posti di Primo Ricercatore e Primo Tecnologo: prima quelli del 22.12.2005, poi quelli del 28.12.2011, infine quelli del 2018, e i suddetti “concorsi pubblici” sono un istituto differente dalle “selezioni interne” per cui è causa, meglio deputate quest’ultime a valorizzare il “merito scientifico e tecnologico” dei ricercatori già in servizio nell’ente; d) a fronte di tutti i suddetti nuovi concorsi “pubblici” banditi, con maggior dispendio economico, dopo i bandi del 2009

l'Istituto non ha indetto altri "concorsi interni", ma neppure ha effettuato lo "scorrimento" delle "relative graduatorie"; e) lo "scorrimento" era stato previsto sia nell'accordo del 2009 che nei piani assunzionali del 2011, tuttavia esso non è stato mai attuato; f) l'unico "scorrimento" effettuato dall'Istituto ha sempre e soltanto riguardato, dal 2011 in poi, le graduatorie dei "concorsi pubblici". E' allora evidente che l'Istituto non ha salvaguardato il diritto alla "progressione professionale" dei ricercatori e tecnologi, sancito dal CCNL

2) Violazione dell'obbligo di "copertura dei posti vacanti" assunto per effetto dell'accordo collettivo decentrato integrativo e delle deliberazioni di fabbisogno di personale; violazione dell'obbligo di "scorrimento delle graduatorie" derivante anche dalla mancata indicazione di "nuovi bandi ex art. 15 ccnl".

La Suprema Corte di Cassazione ha statuito (v. sezione lavoro, **ordinanza n. 3332 del 12.02.2018: doc. n. 39**) che: *"In materia di procedure concorsuali della p.a. preordinate all'assunzione di dipendenti, il diritto del partecipante al concorso all'assunzione mediante 'scorrimento della graduatoria' presuppone necessariamente l'esistenza di un **obbligo dell'amministrazione di coprire il posto, con attribuzione della qualifica ad un soggetto dichiarato idoneo non vincitore in un precedente concorso; tale obbligo può derivare dalle indicazioni del bando, ovvero da una apposita determinazione dell'amministrazione stessa di rendere disponibile il posto vacante e di coprirlo senza l'apertura di una nuova procedura concorsuale, dovendosi ritenere, in mancanza, che l'amministrazione non sia tenuta all'assunzione di candidati non vincitori**' (Cass. SL n. 19006/2010). Che*

pertanto – prosegue la Suprema Corte -, essendovi motivo di ritenere che tale principio vada applicato oltre che alle nuove procedure concorsuali anche alle selezioni mediante promozione di posti superiori vacanti, la scelta dell'amministrazione di utilizzare le graduatorie degli idonei 'per scorrimento' postula sempre l'esercizio prioritario di una discrezionalità della P.A. nel coprire il posto o la posizione disponibile, ove un obbligo in tal senso non sia contemplato espressamente dalla contrattazione o dal bando”.

Nel caso in esame, l'Ente oggi convenuto, dapprima aveva previsto, nell'accordo decentrato del 11.02.2009, che avrebbe “aumentato” il numero dei “posti” da coprire con le selezioni interne per cui è causa, se fossero rimasti “fondi disponibili”. Successivamente, nell'anno 2011 i suddetti fondi disponibili erano presenti, e l'Ente deliberava di effettuare lo “scorrimento delle graduatorie”. Tuttavia, il suddetto scorrimento non è avvenuto, ma è evidente che l'Ente aveva già assunto una “decisione organizzativa” (“coprire ulteriori posti vacanti”) e aveva esercitato una “scelta discrezionale” (“scorrimento delle graduatorie vigenti”), sulla base del suo effettivo fabbisogno, tale da determinare una aspettativa, in termini di diritto soggettivo, in capo ad almeno “13 ricercatori e 11 tecnologi di III livello”, risultati “idonei” nelle procedure selettive già espletate e concluse con l'approvazione delle graduatorie a dicembre 2010

Ma soprattutto, a fondare il “diritto allo scorrimento”, mai travolto o reso inefficace da un “nuovo bando” per la medesima selezione, è proprio la circostanza, pacifica, per cui l'Ente oggi convenuto ha di fatto “omesso di bandire” una “nuova selezione” interna, così di fatto consentendo alle graduatorie per cui è causa di rimanere ancora “efficaci”. Ed invero, la circostanza che l'Ente abbia di fatto “omesso” di “bandire” una nuova “selezione interna”, non travolge nel nulla la “vincolatività” degli

accordi già stipulati, avendo esso comunque deciso di coprire posti disponibili di “primo ricercatore” e “primo tecnologo”, tramite lo “scorrimento delle graduatorie vigenti” ed utilizzo dei residui derivanti dai “turn over” degli anni 2008 e 2009. Di talchè, in mancanza di un “nuovo bando”, tale “impegno assunzionale” non poteva che comportare il maturarsi di un “diritto soggettivo” alla “copertura del posto” in capo agli “idonei” collocati nelle graduatorie, e ciò per 2 ordini di ragioni.

Innanzitutto perché, come già detto sopra, a fronte di graduatorie con ancora diversi idonei non vincitori, l’Ente, prima di bandire un nuovo identico concorso interno ex art. 15 ccnl, avendo una graduatoria uscita da un concorso identico già indetto per il medesimo profilo professionale, avrebbe dovuto “scorrere la graduatoria”, essendo anche qui certamente applicabili, per analogia, **i principi che regolano i rapporti fra nuovi bandi di concorso e scorrimento delle graduatorie** - conosciuti dalla giurisprudenza e poi dal legislatore per i “concorsi pubblici” -, anche con riferimento alle “selezioni interne” del tipo di quelle previste nell’art. 15 CCNL, non essendo quest’ultime mere “progressioni economiche” ma “progressioni di qualifica”, in questo assimilabili ai “pubblici concorsi”. In tal senso, infatti, v., *ex multis*, la **sentenza del Tar Lazio n. 7514 del 14.07.2014 (doc. 19)**.

Secondariamente, ma forse è questa la ragione più cogente, ai sensi dell’art. 15, **comma 8**, del CCNL 2002-2005, “*Per una sola volta, previa contrattazione con le OO.SS., e a decorrere dal 1/1/2003 si provvederà:...* ***b. negli Enti che hanno comunque utilizzato le risorse per l’attuazione dell’art 64 e che non hanno graduatorie di idonei, a bandire nuove selezioni ai sensi del presente articolo oppure utilizzare le graduatorie degli idonei delle procedure attivate ai sensi dell’art. 64, qualora esistenti...*”.**

La suddetta norma, seppure relativa al rapporto fra graduatorie ancora esistenti di selezioni indette ex art. 64 CCNL 1998-2001 e possibilità di bandire nuove selezioni ex art. 15 CCNL 2002-2005, non può non valere, per analogia, anche e a maggior ragione in ordine al rapporto fra graduatorie esistenti di selezioni già indette ex art. 15 CCNL 2002-2005 e possibilità di bandire nuove selezioni ai sensi della medesima norma. Ed invero, le selezioni ex art. 64 ccnl 1998-2001 sono sostanzialmente identiche alle selezioni ex art. 15 ccnl 2002-2005, essendo cambiata solo la disciplina dei profili professionali. Di conseguenza, in presenza di una graduatoria ancora “utilizzabile”, dovendo l’Ente comunque indire un nuovo concorso “con cadenza biennale”, non si vede come l’Ente avrebbe potuto “bandire una nuova selezione” anziché “scorrere le graduatorie” per cui è causa, approvate in data “27.12.2010”. E’ evidente, pertanto, che le delibere di fabbisogno dell’Ente del 2011, nel prevedere lo “scorrimento” delle graduatorie, mostravano di dare piena “continuità” agli obblighi nascenti dall’art. 15.

Pertanto, se l’Ente non avesse ingiustamente ritenuto le graduatorie per cui è causa “inutilizzabili”, se quindi non avesse seguito il parere espresso nelle succitate sentenze del Tar e del Consiglio di Stato, esso avrebbe certamente “effettuato lo scorrimento”, relativamente ai “posti ulteriori vacanti”, come deliberato nel 2011.

In ogni caso, anche laddove secondo il Giudicante l’Ente aveva, per lo più, l’obbligo di “bandire”, anziché scorrere, ex art. 15 ccnl, è evidente che è stata lesa una “concreta *chance*” in capo agli odierni ricorrenti, per non aver essi potuto “ricollocarsi”, come “vincitori”, nella “nuova selezione interna” da bandire. Ed invero, poiché al momento della possibile indizione di una nuova “selezione interna”, cioè a partire dall’anno 2011, nei profili di “Ricercatori e Tecnologi III livello” in forza presso l’Ente essi erano i dipendenti con maggiore

anzianità di servizio, è evidente che essi avevano “**ottime possibilità**”, se non la certezza, di rientrare fra i “**nuovi vincitori**” delle procedure da “**riservare**” ai “**Ricercatori e Tecnologi**” in forza presso l’Istituto. Secondo il principio del “più probabile che non”, gli odierni ricorrenti avevano una concreta “probabilità” di rientrare fra i “nuovi vincitori” della selezione nuova da bandire, con la conseguenza che, in via subordinata, con il presente ricorso **essi chiedono l’inquadramento nel livello superiore (II) anche a titolo di “risarcimento del danno in forma specifica”**, sussistendo tutti i presupposti: condotta illegittima dell’Ente, danno prodotto, nesso di causalità fra condotta e danno, perdita di chance, esistenza dei posti vacanti e disponibili per chiedere il risarcimento in forma specifica. In estremo subordine, se il Giudicante ritenesse non esperibile il risarcimento del danno in forma specifica, si chiede il risarcimento “per equivalente”.

3) Violazione e falsa applicazione, da parte dell’Ente convenuto, degli artt. 24 e 62 del D.Lgs. n. 150/2009 e dell’art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, in relazione ai “posti vacanti al 31.12.2009” oggetto di copertura negli atti assunzionali del 2011.

Seppure i motivi di diritto sopra prospettati sarebbero già “assorbenti” ogni altra ulteriore questione, al solo fine di evidenziare all’odierno Giudicante l’evidente “colpa” in cui è incorso l’odierno convenuto, all’epoca dei fatti (anni 2011-2017, precedenti la pronuncia delle sezioni unite della corte di cassazione del 2018), nell’escludere, in conseguenza della sentenza del Tar e del Consiglio di Stato sopra richiamate (la prima del 2012, la seconda del 2015, rese comunque nei confronti di Ente

diverso dall'odierno convenuto), che lo “scorrimento delle graduatorie” dei concorsi interni per “progressione di area”, dopo il 01.01.2010 fosse ancora “possibile”, visto che era entrata in vigore la “riforma Brunetta”, si rappresenta quanto segue.

Ed invero, anche a voler ritenere che i “concorsi interni ex art. 15 CCNL 2002-2005” integrassero dei veri e propri concorsi per “progressione di area” (*e così non è, come definitivamente chiarito dalle sezioni unite della cassazione*), vi è da osservare che la “legge Brunetta” sicuramente **precludeva “l’indizione”, dopo la sua entrata in vigore, di “nuovi concorsi interamente riservati”, ma certo non precludeva, di per sé, “lo scorrimento delle graduatorie”, approvate in seguito a bandi di concorso interno già indetti, per “posti vacanti” prima dell’entrata in vigore della legge stessa.** Così recita l’art. 24 del decreto legislativo n. 150-2009: “*Ai sensi dell’articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall’articolo 62 del presente decreto, 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”*. Orbene, la norma impone alle amministrazioni di ricorrere, dopo il 1 gennaio 2010, solo a “concorsi pubblici”, nell’accezione di cui all’art. 62 introdotta dal medesimo testo legislativo (l’uso del complemento di mezzo “*attraverso concorsi pubblici*” specifica il significato del verbo “*coprono i posti disponibili*”, delimitandone così la portata ermeneutica: in altri termini significa: “*le P.A., a decorrere al 1 gennaio 2010, possono ‘bandire’, per coprire i posti disponibili, solo ‘concorsi pubblici’*”), mentre non impone affatto **di attingere solo a “graduatorie di concorsi pubblici”,** nella suddetta ultima accezione: l’“obbligo di fare” (di “conformarsi”), pertanto, **attiene alla indizione**

del “tipo di concorso” e non allo scorrimento del “tipo di graduatoria” (v. Corte di Appello di Bologna, sentenza n. 30 del 24.01.2019); al limite, la “decisione” di “coprire il posto disponibile” attingendo ad una graduatoria di concorso “non pubblico”, ai sensi e per gli effetti della predetta norma, **non può più essere effettuata dalle pubbliche amministrazioni, ma ciò solo “per posti vacanti dal 1 gennaio 2010”**.

Senonchè, nella vicenda in oggetto, “tale decisione” è stata assunta “per posti vacanti al 31.12.2009” (v. per analogia, *ex plurimis*, Corte di Appello di Bologna, sentenza n. 460 del 28.05.2019, e Corte di Appello di Genova, sentenza n. 246 del 11.06.2019). Difatti, i “posti vacanti” nei profili di “Primo Ricercatore” e “Primo Tecnologo”, che nelle Delibere del 2011 si prevedeva di “coprire” tramite lo “scorrimento delle graduatorie vigenti”, erano posti resi vacanti proprio in seguito al “turn over” degli anni “2008” e “2009”, cioè in seguito alle “cessazioni” dal servizio avvenute nei predetti anni. Orbene, fu lo stesso “Dipartimento della Funzione Pubblica” e la “Ragioneria Generale dello Stato” ad evidenziare la residua possibilità, a legge Brunetta già vigente, di “coprire posti vacanti al 31.12.2009” tramite l’istituto ex art. 15 ccnl, ritenuto invece non più applicabile per la copertura dei “posti vacanti dal 01.01.2010”.

Questa prospettiva, evidentemente, era estranea ai giudizi espressi dal TAR e dal Consiglio di Stato, chiamati a pronunciarsi (come giudici degli “interessi legittimi” e non dei “diritti soggettivi”) in ordine ad una astratta “possibilità di scorrimento” delle graduatorie dopo il 1/1/2010, prescindendo del tutto da una verifica circa il fatto che i posti da coprire fossero già vacanti, o meno, “al 31 dicembre 2009”. Nella prospettiva del TAR e del Consiglio di Stato, in altri termini, sembra che la decisione di effettuare lo scorrimento della graduatoria sopravvenga, a legge

Brunetta già vigente, non contemplandosi l'ipotesi che tale decisione fosse **pertinente a “posti vacanti al 31 dicembre 2009”**. (D'altronde, si ripete, i giudici amministrativi hanno deciso finora cause in cui non era stato dedotto un “diritto soggettivo”, perchè altrimenti avrebbero dovuto dichiarare il proprio difetto di giurisdizione!)

La vicenda per cui è causa, invece, non poteva essere in alcun modo assimilata ai casi decisi dalle sentenze dei giudici amministrativi, sia perché non viene invocato lo “scorrimento” delle graduatorie “anziché il concorso pubblico”, sia perché, si ripete, la decisione di scorrimento avrebbe riguardato “posti vacanti” ben prima che entrasse in vigore la riforma. Così ha affermato il Tar Lazio nella **sentenza n. 6309 del 04.05.2015 (doc. n. 40)**, confermata dal Consiglio di Stato con la **sentenza n. 487 del 02.02.2016 (doc. n. 41)**. Secondo il Tar Lazio, infatti, pronunciatosi in ordine alla progressione verticale indetta dall'Agenda delle Dogane, *“con riferimento alla decisione di indire procedure selettive riservate solo a candidati interni, il Collegio ritiene che nel caso in esame siano state correttamente escluse le limitazioni introdotte dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2009. Infatti, come sottolineato nella nota del Capo di Gabinetto del MEF del 17 giugno 2010, le procedure selettive per l'attuazione di progressioni verticali (come quelle autorizzate con il DPCM 26 ottobre 2009), riconducibili a posti vacanti entro il 31 dicembre 2009 ed autorizzate entro la medesima data, non rientrano nelle limitazioni introdotte a partire dal 1° gennaio 2010 dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150'...”*. Anche il Consiglio di Stato ha poi affermato che: *“...la bandita selezione, non subisce le limitazioni introdotte dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2009...”*. Del resto, la tesi che faceva leva sul fatto che **“l'autorizzazione”** alla copertura dei posti per cui è causa veniva richiesta “successivamente

all'entrata in vigore della riforma", secondo il presupposto per cui "l'autorizzazione" è un provvedimento che, nel momento in cui interviene, **deve essere aderente al "quadro normativo vigente" in "quel momento"**, non potendo essere rilasciata sulla base di un quadro normativo "non più vigente", è una tesi che inciampa in una contraddizione insanabile: poiché il Dipartimento della Funzione Pubblica è competente a rilasciare anche l'autorizzazione "ad assumere", non meno che quella "a bandire", non si vede per quale ragione, **tale "autorizzazione ad assumere" è stata rilasciata, per i "vincitori" dei "concorsi interni" per cui è causa, nonostante il già "mutato quadro normativo" per effetto della legge Brunetta, mentre avrebbe dovuto essere negata invece per gli "idonei"!** Se davvero fosse rilevante il quadro normativo vigente al momento del rilascio di autorizzazione, non poteva essere autorizzata l'assunzione neppure per i vincitori. Se, viceversa, l'autorizzazione ad assumere poteva essere rilasciata, per i vincitori, in relazione ai posti **vacanti in epoca antecedente alla legge Brunetta**, allora tale autorizzazione doveva essere estesa anche per la copertura, in favore degli idonei, degli **ulteriori posti vacanti entro il 2009!** Come correttamente evidenziato dalla **Corte di Appello di Genova nella sentenza n. 246 del 11.06.2019**, *"...la tesi recepita nella Circolare del 2013 secondo cui solo i vincitori e non anche gli idonei delle graduatorie relative a concorsi interni indetti prima del 1/1/2010 per il passaggio di aree potrebbero essere assunti non pare supportata da alcun riferimento normativo, né ha alcuna logica sottesa, posto che delle due l'una: o la graduatoria non vale più (e quindi neppure i vincitori potevano essere assunti), oppure vale ancora ed allora anche gli idonei, una volta venuti meno i blocchi di assunzione derivanti dalla mancanza dei fondi, hanno diritto allo scorrimento della graduatoria come previsto nel relativo bando..."*.

Alla stregua delle suddette argomentazioni, anche laddove i concorsi interni per cui è causa (ex art. 15 ccnl epr) fossero stati delle vere e proprie “progressioni di area” – come erroneamente ha ritenuto l’Ente convenuto, in ciò “fuorviato” dalla sentenza del Tar e del Consiglio di Stato poi successivamente “sconfessate” dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite -, resta il fatto che la c.d. “riforma Brunetta”: a) si applicava ai “nuovi concorsi” da bandire, per la “progressione di area”, e non allo “scorrimento delle graduatorie”; b) non avrebbe, comunque, impedito “lo scorrimento” per la copertura di “posti vacanti al 31 dicembre 2009”. In tal senso, infatti, v. la copiosa giurisprudenza di merito intervenuta in tutta Italia in tema di rapporto fra “legge Brunetta sopravvenuta” e “scorrimento delle graduatorie dei concorsi interni per progressione di area” già banditi: v. **Tribunale di Chieti, sentenza n. 160 del 03.05.2018 (doc. n. 42)**; **Tribunale di Parma, sentenza n. 117 del 24.05.2018 (doc. n. 43)**; **Tribunale di Venezia, sentenza n. 336 del 30.05.2018 (doc. n. 44)**; **Tribunale di Rovigo, sentenza n. 174 del 15.06.2018 (doc. n. 45)**; **Tribunale di Padova, sentenza n. 350 del 19.06.2018 (doc. n. 46)**; **Tribunale di Trento, sentenza n. 147 del 27.06.2018 (doc. n. 47)**; **Tribunale di La Spezia, sentenza n. 209 del 28.06.2018 (doc. n. 48)**; **Tribunale di L’Aquila, sentenza n. 134 del 14.08.2018 (doc. n. 49)**; **Tribunale di Bologna, sentenza n. 705 del 08.11.2018 (doc. n. 50)**; **Tribunale di Torre Annunziata, sentenza n. 2288 del 28.11.2018 (doc. n. 51)**; **Tribunale di Teramo, sentenza n. 899 del 04.12.2018 (doc. n. 52)**; **Tribunale di Siena, sentenza n. 362 del 21.12.2018 (doc. n. 53)**; **Tribunale di Avellino, sentenza n. 250 del 09.04.2019 (doc. n. 54)**; **Tribunale di Enna, sentenza n. 216 del 24.04.2019 (doc. n. 55)**; **Tribunale di Terni, sentenza n. 200 del 09.05.2019 (doc. n. 56)**; **Tribunale di Genova, sentenza n. 647 del 02.07.2019 (doc. n. 57)**; **Tribunale di Oristano, sentenza n. 231 del**

03.07.2019 (doc. n. 58); Tribunale di Lamezia Terme, sentenza n. 408/2019 del 03.01.2020 (doc. n. 59); Tribunale di Bari, sentenza n. 142 del 19.01.2021 (doc. n. 60); Corte di Appello di Bologna, sentenza n. 30 del 24.01.2019 (doc. n. 61); Corte di Appello di Genova, sentenza n. 444 del 18.02.2019 (doc. n. 62), Corte di Appello di Trento, sentenza n. 39 del 02.05.2019 (doc. n. 63), Corte di Appello di Bologna, sentenza n. 460 del 28.05.2019 (doc. n. 64); Corte di Appello di Genova, sentenza n. 246 del 11.06.2019 (doc. n. 65), Corte di Appello di Genova, sentenza n. 532 del 26.11.2019 (doc. n. 66); Corte di Appello di Genova, sentenza n. 175 del 09.10.2020 (doc. n. 67). V. pure la sentenza del Tribunale di Roma n. 6407 del 27.06.2019 (doc. n. 68).

Tutto ciò premesso e considerato, in fatto ed in diritto, gli odierni ricorrenti, come in epigrafe rappresentati, difesi e domiciliati

RICORRONO

All'Ill.mo Tribunale di Roma, sezione lavoro, affinché fissi l'udienza di discussione ai sensi dell'art. 415 c.p.c., ed emanati gli ulteriori provvedimenti del caso, voglia accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

“Piaccia all'Ill.mo Tribunale adito, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, in accoglimento del presente ricorso:

da altra data ritenuta utile; b) condannare il convenuto ad effettuare i predetti inquadramenti giuridici ed economici da una delle suddette date e a effettuare la ricostruzione di carriera dei ricorrenti riconoscendo l'anzianità maturata nel II livello dalla data medesima e liquidando le differenze retributive spettanti, oltre interessi legali; 2) IN VIA SUBORDINATA: a) accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti al risarcimento del danno per perdita di chance; b) condannare il convenuto ad effettuare i predetti inquadramenti giuridici ed economici come sopra indicati e a effettuare la ricostruzione di carriera dei ricorrenti riconoscendo l'anzianità maturata nel II livello dalla data medesima e liquidando le differenze retributive spettanti, oltre interessi legali. 3) IN VIA ULTERIORMENTE SUBORDINATA: a) accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti al risarcimento del danno per perdita di chance; b) condannare il convenuto alla liquidazione del danno per equivalente, pari al 50% delle differenze retributive spettanti, fra inquadramento al II livello e inquadramento al III livello, decorrenti dal 30.12.2011, ovvero dal 24.10.2017, ovvero da altra data ritenuta utile, fino alla data di cessazione dal servizio, ovvero fino alla data del possibile inquadramento nel II livello per effetto di superamento di un nuovo

concorso, interno o esterno. Con vittoria di spese e compensi del presente giudizio, oltre spese generali, IVA e CPA, e rimborso del contributo unificato, da distrarsi a favore del sottoscritto avvocato, che si dichiara a tal fine antistatario”.

SI DEPOSITA:



- 9) CCNL EPR 2002-2005.
- 10) CCNL EPR 1998-2001.
- 11) ACCORDO 11.02.2019.
- 12) BANDO SELEZIONE INTERNA 11 POSTI DI PRIMO TECNOLOGO DEL 18.03.2009.
- 13) BANDO SELEZIONE INTERNA 21 POSTI DI PRIMO RICERCATORE DEL 18.03.2009.
- 14) GRADUATORIA SELEZIONE INTERNA PRIMO TECNOLOGO PUBBLICATA IL 27.12.2010.
- 15) GRADUATORIA SELEZIONE INTERNA PRIMO RICERCATORE PUBBLICATA IN DATA 27.12.2010.
- 16) Circolare del DFP n. 11786 del 22.02.2011.
- 17) PIANO TRIENNALE DI FABBISOGNO 2011-2013.
- 18) INTEGRAZIONE AL PIANO TRIENNALE DI FABBISOGNO 2011-2013.

- 19) Sentenza del TAR Lazio n. 7514 del 14.07.2014.
- 20) Corte di Cassazione Sezioni Unite del 11.04.2018.
- 21) BANDO DEL 28.12.2011 DEL CONCORSO PUBBLICO A 9 POSTI DI PRIMO RICERCATORE.
- 22) BANDO DEL 28.12.2011 DEL CONCORSO PUBBLICO A 11 POSTI DI PRIMO TECNOLOGO.
- 23) PIANO TRIENNALE DI FABBISOGNO 2013-2015.
- 24) Circolare del DFP n. 5 del 21.11.2013.
- 25) Sentenza del Consiglio di Stato n. 3284 del 2015.
- 26) PIANO TRIENNALE DI FABBISOGNO 2014-2016.
- 27) PIANO TRIENNALE DI FABBISOGNO 2015-2017.
- 28) PIANO TRIENNALE DI FABBISOGNO 2016-2018.
- 29) AGGIORNAMENTO AL PIANO TRIENNALE DI FABBISOGNO 2017-2019.
- 30) DIFFIDA RICORRENTI DEL 24.10.2017.
- 31) DELIBERA DEL 07.12.2017 DI SCORRIMENTO DELLE GRADUATORIE DEI CONCORSI PUBBLICI PER PRIMO RICERCATORE.
- 32) DELIBERA DEL 07.12.2017 DI SCORRIMENTO DELLE GRADUATORIE DEI CONCORSI PUBBLICI PER PRIMO TECNOLOGO.
- 33) PRECEDENTE RICORSO AL TRIBUNALE DEL LAVORO.
- 34) RICORSO AL TAR.
- 35) SENTENZA DEL TRIBUNALE DI ROMA DEL 26.11.2019.
- 36) SENTENZA DEL TRIBUNALE DI FIRENZE DEL 11.06.2020.
- 37) Sentenza del Tribunale di Arezzo del 03.06.2020.
- 38) Sentenza del Tribunale di Ascoli Piceno del 06.11.2020.
- 39) Cassazione Ordinanza 3332 del 12.02.2018 su diritto scorrimento concorsi interni.

- 40) Sentenza del TAR Lazio n. 6309 del 04.05.2015.
- 41) Sentenza del Consiglio di Stato n. 487 del 08.02.2016.
- 42) Sentenza del Tribunale di Chieti n. 160 del 03.05.2018.
- 43) Sentenza del Tribunale di Parma n. 117 del 24.05.2018.
- 44) Sentenza del Tribunale di Venezia n. 336 del 30.05.2018.
- 45) Sentenza del Tribunale di Rovigo n. 174 del 15.06.2018.
- 46) Sentenza del Tribunale di Padova n. 350 del 19.06.2018.
- 47) Sentenza del Tribunale di Trento n. 147 del 27.06.2018.
- 48) Sentenza del Tribunale di La Spezia n. 209 del 28.06.2018.
- 49) Sentenza del Tribunale di L'Aquila n. 134 del 14.08.2018.
- 50) Sentenza del Tribunale di Bologna n. 705 del 08.11.2018.
- 51) Sentenza del Tribunale di Torre Annunziata n. 2288 del 28.11.2018.
- 52) Sentenza del Tribunale di Teramo n. 899 del 04.12.2018.
- 53) Sentenza del Tribunale di Siena n. 362 del 21.12.2018.
- 54) Sentenza del Tribunale di Avellino n. 250 del 09.04.2019.
- 55) Sentenza del Tribunale di Enna n. 216 del 24.04.2019.
- 56) Sentenza del Tribunale di Terni n. 200 del 09.05.2019.
- 57) Sentenza del Tribunale di Genova n. 647 del 02.07.2019.
- 58) Sentenza del Tribunale di Oristano n. 231 del 03.07.2019.
- 59) Sentenza del Tribunale di Lamezia Terme n. 408/2019 del 03.01.2020.
- 60) Sentenza del Tribunale di Bari n. 142 del 19.01.2021.
- 61) Sentenza della Corte di Appello di Bologna n. 30 del 24.01.2019.
- 62) Sentenza della Corte di Appello di Genova n. 444 del 18.02.2019.
- 63) Sentenza della Corte di Appello di Trento n. 39 del 02.05.2019.
- 64) Sentenza della Corte di Appello di Bologna n. 460 del 28.05.2019.
- 65) Sentenza della Corte di Appello di Genova n. 246 del 11.06.2019.
- 66) Sentenza della Corte di Appello di Genova n. 532 del 26.11.2019.

67) Sentenza della Corte di Appello di Genova n. 175 del 09.10.2020.

68) Sentenza del Tribunale di Roma n. 6407 del 27.06.2019.

Ai fini del pagamento del contributo unificato, il sottoscritto Avvocato dichiara che la presente causa ha un valore indeterminabile, pertanto è versato il contributo di euro 259,00.

Roma, 19 febbraio 2021

Avv. Giuseppe Pio Torcicollo