



TRIBUNALE DI PISA
SEZIONE LAVORO

REPUBBLICA ITALIANA

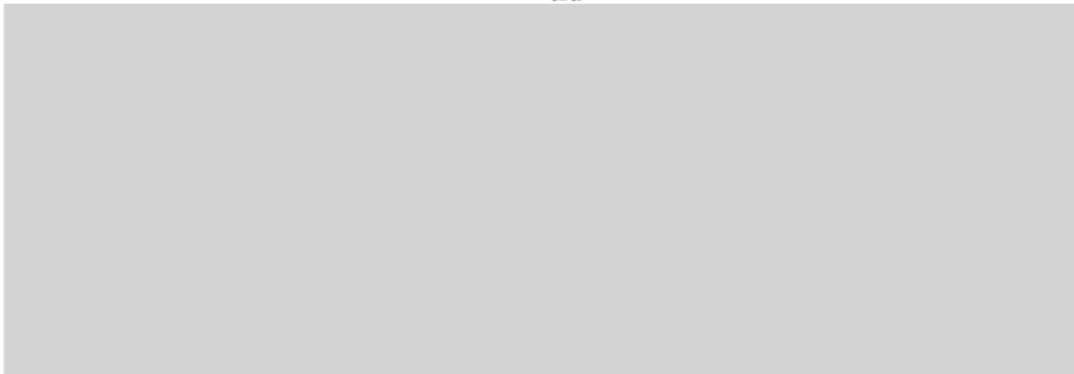
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Pisa, in funzione di giudice del lavoro nella persona del dott. Vincenzo Turco, ha pronunciato, a seguito di trattazione scritta e con riserva di un termine per il deposito dei motivi ai sensi dell'art. 429, primo comma, seconda parte, cpc, la seguente

SENTENZA

nella controversia di lavoro n. r.g. 1411/2017

tra



[redacted], tutti rappresentati e difesi per procura in atti dall'Avv. Giuseppe Pio Torricollo ed elettivamente domiciliati come in atti

ricorrenti

e

MINISTERO DELLA CULTURA - già MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO (MIBACT) -, in persona del Ministro p.t., C.F. 80188210589, con sede in Roma (RM), via del Collegio Romano n. 27, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze e dai funzionari Giuseppe Taddei e Cristina Fratti

resistente

conclusioni ricorrenti: respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, in accoglimento del presente ricorso: 1) IN VIA PRINCIPALE: accertare e dichiarare, con effetto costitutivo ex art. 63, c. 2, del T.U.P.I., il diritto: a) delle ricorrenti [REDACTED] ad essere inquadrate in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'FUNZIONARIO BIBLIOTECARIO', a decorrere dalla data del 19.12.2015; b) del ricorrente [REDACTED] ad essere inquadrato in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'CAPO TECNICO', a decorrere dal 19.12.2015; c) del ricorrente [REDACTED] ad essere inquadrato in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'ESPERTO IN COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE', a decorrere dal 19.12.2015; d) del ricorrente [REDACTED] ad essere inquadrato in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'FUNZIONARIO INFORMATICO', a decorrere dal 19.12.2015; e) della ricorrente [REDACTED] ad essere inquadrata in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO ED ECONOMICO FINANZIARIO', a decorrere dal 19.12.2015; f) dei ricorrenti I [REDACTED], ad essere inquadrati in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'RESTAURATORE CONSERVATORE', a decorrere dal 19.12.2015; condannare il Ministero convenuto ad effettuare i predetti inquadramenti giuridici ed economici dalle suddette date e a effettuare la ricostruzione di carriera dei ricorrenti riconoscendo loro l'anzianità maturata in detta area III dalle date medesime e liquidando le differenze retributive spettanti, oltre interessi legali; 2) IN VIA

SUBORDINATA: in caso di accertata impossibilità della resistente amministrazione di inquadrare i ricorrenti entro le date suindicate e di riconoscimento della proroga (fino al 31.12.2017) della validità delle graduatorie per cui è causa, accertare e dichiarare, con effetto costitutivo ex art. 63, c. 2, del T.U.P.I., il diritto dei ricorrenti ad essere inquadrati in Area III, posizione economica F1, ciascuno nel profilo professionale suindicato, con decorrenza dalla data del 31.12.2017, o altra data ritenuta utile; condannare il Ministero convenuto ad effettuare i predetti inquadramenti sia giuridici che economici dalla suddetta data e a effettuare la ricostruzione di carriera dei ricorrenti riconoscendo loro l'anzianità maturata in detta area III dal 31.12.2017 e liquidando le differenze retributive spettanti, oltre interessi legali. Con vittoria di spese e compensi del presente giudizio, oltre spese generali, IVA e CPA, da distrarsi a favore del difensore dichiaratosi antistatario”.

conclusioni Ministero della Cultura: rigetto delle domande, con vittoria di spese.

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato il 24.10.2017 e ritualmente notificato al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (oggi Ministero della Cultura), i ricorrenti in epigrafe nominati esponevano, in estrema sintesi e come poi sintetizzato e testualmente ribadito nelle note depositate in vista dell'udienza del 12.1.2019, quanto segue.

I ricorrenti allegano di aver partecipato, in veste di dipendenti di ruolo del MIBACT, ai corsi-concorsi interni, per titoli ed esami, indetti con bandi del 24 luglio 2007, per la riqualificazione ed il passaggio dall'area B (ora area II) all'area C (ora area III).

I ricorrenti deducono che i suddetti bandi recepivano l'accordo del 6 dicembre 2005 e il piano triennale di assunzioni del 22 dicembre 2005 nonché

gli accordi siglati fra amministrazione ed OO.SS. del 12 e 13 luglio 2007, in base ai quali era intenzione dell'amministrazione procedere all'inquadramento in area C di n. 920 dipendenti che si fossero collocati nelle graduatorie regionali di merito, nonché procedere, oltre all'inquadramento dei suddetti 920 vincitori, allo scorrimento delle graduatorie per la copertura, nell'ambito dei posti banditi, dei posti che fossero divenuti in seguito vacanti, per cessazioni, dimissioni, mobilità, ecc del personale vincitore, durante il periodo di vigenza delle graduatorie.

I ricorrenti deducono che con DPCM del 16 gennaio 2007 gli organi preposti al controllo della spesa del personale e alle autorizzazioni a bandire ed assumere il personale, avevano *de facto* autorizzato l'indizione delle suddette procedure interne di riqualificazione, visti i limiti finanziari per il triennio 2007-2009, solo per la copertura di 460 posti; ma che, tuttavia, leggendo il contenuto dei 10 bandi, si evinceva che il numero dei posti complessivamente banditi era pari a n. 920. I ricorrenti deducono infatti che i bandi, ognuno per ciascun profilo professionale, indicano innanzitutto il numero dei "posti complessivi", sia a livello nazionale che a livello regionale, e poi specificano il sotto-numero dei posti "già autorizzati", con la conseguenza che in base ai suddetti bandi, vi erano in totale, nel complesso (a livello nazionale), 920 "possibili vincitori", di cui, per quanto di interesse nella presente causa, 138 per il profilo di "Funzionario Bibliotecario", 200 per il profilo di "Capo tecnico", 181 per il profilo di "Funzionario amministrativo ed economico-finanziario", 22 per il profilo di "Esperto in comunicazione e informazione", 72 per il profilo di "Funzionario Informatico", 83 per il profilo di "Restauratore-Conservatore", mentre a livello regionale (per la Toscana), 20 posti per il profilo di "Funzionario Bibliotecario", 18 posti per il profilo di "Capo tecnico", 13 posti per il profilo di "Funzionario amministrativo ed economico-finanziario", 2 posti per il profilo di "Esperto in comunicazione e informazione", 6 posti per il profilo di "Funzionario Informatico", 16 posti per il profilo di "Restauratore-Conservatore".

Ritengono i ricorrenti che stando ai bandi, in definitiva,

l'autorizzazione già rilasciata per la copertura solo di n. 460 posti complessivi (di cui 69 per il profilo di "Funzionario Bibliotecario", 100 per il profilo di "Capo tecnico", 91 per il profilo di "Funzionario amministrativo ed economico-finanziario", 11 per il profilo di "Esperto in comunicazione e informazione", 36 per il profilo di "Funzionario Informatico", 42 per il profilo di "Restauratore-Conservatore", mentre a livello regionale (per la Toscana) 10 posti per il profilo di "Funzionario Bibliotecario", 9 posti per il profilo di "Capo tecnico", 7 posti per il profilo di "Funzionario amministrativo ed economico finanziario", 1 posto per il profilo di "Esperto in comunicazione e informazione", 3 posti per il profilo di "Funzionario Informatico", 8 posti per il profilo di "Restauratore-Conservatore") avrebbe costituito un "discrimen" soltanto in ordine alla data di inquadramento, nel senso che, mentre i primi 460 classificati avrebbero ottenuto l'inquadramento non appena conclusi i concorsi ed approvate le relative graduatorie (in presenza della relativa autorizzazione), i restanti ulteriori 460 classificati (ripartiti secondo i profili già detti) avrebbero ottenuto l'inquadramento solo una volta acquisita l'autorizzazione degli organi di controllo. In altre parole, l'autorizzazione da parte dei suddetti organi non costituiva la "condizione" per il riconoscimento, a monte, dello status di "vincitori" e per il conseguente "diritto all'inquadramento" dei suddetti 460 "ulteriori vincitori", ma piuttosto costituiva la "condizione di efficacia" per effetto della quale, dopo i primi 460 vincitori, avrebbero ottenuto "l'inquadramento in area superiore" anche i restanti 460 vincitori (i bandi, all'art. 1, così recitano testualmente: "Nelle more del rilascio della autorizzazione richiesta ad estendere fino a 920 i posti complessivi per l'accesso alla posizione economica C1, come illustrato nelle premesse, l'Amministrazione potrà procedere all'inquadramento in ruolo delle prime...unità di personale collocate nelle varie graduatorie regionali, come risulta dalla colonna 3 del citato allegato 1. ... Le restanti...unità di personale, che avranno anch'esse completato i percorsi formativi e superato gli esami finali, conseguiranno l'inquadramento in ruolo solo dopo la concessione a questa Amministrazione della suddetta autorizzazione").

Puntualizzano i ricorrenti che le graduatorie per i profili professionali di “Archeologo”, di “Funzionario Architetto” e di “Storico dell’Arte” venivano approvate con decreto direttoriale del 29 luglio 2010, mentre le altre venivano approvate con decreto direttoriale del 20 dicembre 2012, e che mentre la ricorrente [REDACTED], per il profilo di “Funzionario Bibliotecario”, e il ricorrente N. [REDACTED] i, per il profilo di “Restauratore-Conservatore”, si erano collocati nell’ambito dei “posti ulteriori banditi”, ma in attesa di “autorizzazione”, gli altri ricorrenti erano risultati semplici “idonei”, cioè posizionati nelle rispettive graduatorie “oltre il numero dei posti complessivamente banditi” per i profili professionali suindicati; ed evidenziano essere pacifico che, durante la vigenza, ordinaria (triennale) ovvero anche prorogata (fino al 31.12.2017), delle graduatorie stesse, si era verificata la “scopertura” di “tanti posti” di cui ai “bandi medesimi”, che i suddetti ricorrenti, essendo anche loro idonei, avevano anch’essi acquisito il diritto ad essere inquadrati nei suddetti posti per via degli impegni già assunti in tal senso, nel 2007, dal Ministero convenuto.

I ricorrenti allegavano anche di avere svolto di fatto mansioni superiori, al fine peraltro non già di guadagnare il superiore inquadramento – come noto inibito per ciò solo nel p.i., bensì di radicare una sorta di “promessa” contenuta nei bandi e negli accordi sindacali o comunque di recuperare la “razionalità” dell’assetto del personale interessato.

I ricorrenti contestano dunque che nonostante la perdurante validità triennale delle graduatorie, il convenuto abbia ritenuto ostativo alla utilizzazione di queste la sopravvenuta riforma del d.lgs. 159/2009, in quanto la normativa vigente e l’interpretazione fornita da una copiosa giurisprudenza di merito inducono a ritenere che il decreto legislativo n. 150 del 2009, in particolare l’art. 24 e l’art. 62 - quest’ultimo ha riformato l’articolo 52 del testo unico sul pubblico impiego -, mentre certamente escludono che, successivamente al 01.01.2010 possano essere più “bandite” progressioni di area per mezzo di concorsi interamente riservati al personale interno, tuttavia non escludono che, durante la vigenza delle graduatorie approvate all’esito di

concorsi per progressione di area banditi prima del 01.01.2010, possa disporsi lo scorrimento delle graduatorie e l'assunzione degli idonei, essendo gli effetti dei bandi e degli accordi antecedenti al 2010, così come la decisione di scorrimento delle graduatorie relative a concorsi banditi prima del 2010, tutti interamente regolati dalla legge e dai contratti collettivi vigenti al momento della emanazione dei bandi stessi e della stipula dei suddetti accordi, non dalla legge successiva. Inoltre, secondo i ricorrenti, la c.d riforma Brunetta, seppure immediatamente vigente e cogente dal 1° gennaio 2010, non potrebbe travolgere posizioni di diritto soggettivo pieno, quali discendenti dai bandi e dagli accordi antecedenti, ovvero da decisioni già adottate dall'amministrazione, comunque idonee a trasformare l'aspettativa dei candidati utilmente collocati in graduatoria da un mero "interesse di fatto" o "legittimo" ad un "diritto soggettivo" vero e proprio.

Secondo i ricorrenti, dunque, la normativa e i bandi invocati denoterebbero una valida "manifestazione della volontà" del Ministero convenuto di considerare "vincitori" non solo i primi 460 soggetti utilmente collocati nelle graduatorie (su posti già autorizzati prima dei bandi), ma anche i restanti ulteriori 460 soggetti piazzati in graduatoria (il cui inquadramento è solo temporalmente differito all'ottenimento dell'autorizzazione per i corrispondenti posti da coprire); e di procedere, in ogni caso, per la copertura dei posti banditi e successivamente divenuti vacanti, allo scorrimento delle graduatorie, in tal modo identificando anche i restanti idonei come "ulteriori vincitori".

Il convento si è costituito replicando nel merito delle doglianze attoree e concludendo per il rigetto del ricorso.

Disposta trattazione scritta ai sensi della normativa emergenziale contro la pandemia da Covid-19, la causa è stata quindi decisa il 29.4.2021 previo deposito di note scritte sostitutive dell'udienza, mediante il dispositivo di seguito trascritto, con riserva di un termine per il deposito dei motivi, ai sensi dell'art. 429, primo comma, seconda parte, cpc.

Per orientarsi tra le diverse soluzioni che in fattispecie del tutto

analoghe sono state date rispetto a consimili domande, può essere anzitutto richiamata la normativa rilevante, di ordine primario e secondario, e gli atti amministrativi generali di interesse in base ad essa emananti.

Per quanto rileva ai fini della decisione della presente controversia, può quindi ricordarsi l'incipit della procedura in questione, cioè la nota prot. n. 45231 del 22 dicembre 2005 con cui il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali trasmetteva al Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze il "piano triennale di assunzioni 2006/2008", indicando in 920 le unità di personale che avrebbero dovuto transitare, per progressione verticale, dall'area B all'area C - posizione economica C1.

Con D.P.C.M. del 16 gennaio 2007 il Ministero veniva autorizzato ad avviare procedure selettive interne relative a progressioni verticali di passaggio da un'area all'altra per complessive 1.160 unità di personale, di cui solo 460 per l'accesso dall'area B all'area C - posizione economica C1, cioè la metà dei posti per i quali l'autorizzazione era stata richiesta.

Con accordo del 12 luglio 2007, il MIBACT concordava con le organizzazioni sindacali che *"fatte salve le disposizioni normative vigenti, le graduatorie relative ai passaggi fra le aree rimarranno valide sino a nuovi bandi. Nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 15, comma 2, del CCNL 1998/2001 [...] gli idonei verranno inquadrati per effetto dello scorrimento man mano che si renderanno disponibili i posti messi a concorso a seguito di rinunce, pensionamenti o dimissioni dal servizio a qualsiasi titolo del personale risultato vincitore"*.

Con accordo del 13 luglio 2007, il Ministero e le OOSS concordavano di sollecitare il Dipartimento della funzione pubblica ad "adeguare" l'autorizzazione emanata e veniva approvato il documento concernente le procedure di passaggio dall'area B alla posizione economica C1, nel quale si stabiliva che *"poiché una richiesta integrativa è stata formulata si metteranno a concorso i posti autorizzati, adeguando successivamente le assunzioni all'autorizzazione integrativa, per un numero totale di 920"* e che *"nei bandi di*

selezione sarà pertanto indicato il numero complessivo di posti (pari a 920 per tutti i profili professionali), la cui copertura sarà disposta nel rispetto delle norme di cui sopra.

Con decreti direttoriali del 24 luglio 2007 il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali emanava 10 bandi di concorso per il passaggio dall'area B alla posizione economica C1 in distinti profili professionali; i bandi riguardavano non i soli 460 posti autorizzati, ma i 920 posti richiesti e precisavano che, nelle more del rilascio dell'autorizzazione richiesta ad estendere fino a 920 i posti complessivi per l'accesso alla posizione economica C1, il Ministero avrebbe proceduto all'inquadramento in ruolo del personale che nelle graduatorie regionali si fosse collocato fra i primi 460 posti già autorizzati, mentre il restante personale avrebbe conseguito l'inquadramento nella posizione economica C1 solo dopo che l'amministrazione avesse ottenuto l'anzidetta autorizzazione. Relativamente ai profili professionali di Archeologo, Architetto e Storico dell'Arte le graduatorie generali di merito e le graduatorie dei candidati risultati vincitori sono state approvate con decreto direttoriale del 29 luglio 2010; le graduatorie relative ai restanti profili professionali sono state approvate con decreto direttoriale del 20 dicembre 2012.

E' pacifico che nessuno dei ricorrenti si sia collocato in graduatoria nelle prime 460 posizioni, ossia in posizione utile per essere assegnato ad uno dei posti che il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali era stato autorizzato, con D.P.C.M. del 16 gennaio 2007, a coprire mediante progressione verticale del personale dall'area B alla posizione economica C1.

Successivamente, però, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Dipartimento della funzione pubblica non hanno mai concesso la richiesta autorizzazione alla copertura, mediante progressione verticale, degli ulteriori 460 posti nella posizione economica C1. Il Dipartimento della funzione pubblica ha, anzi, emesso diverse circolari (in particolare la n. 11786 del 22 febbraio 2011 e la n. 5 del 21 novembre 2013) nelle quali, alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, ha posto il divieto espresso di "ricorrere allo scorrimento di graduatorie relative a idonei delle progressioni

verticali, a decorrere dal 1° gennaio 2010”, e ha precisato che *“resta fermo il principio che, per effetto del richiamato articolo 24, comma 1, del D.lgs. 150/2009, l'utilizzo delle graduatorie relative ai passaggi di area banditi anteriormente al 1 gennaio 2010, in applicazione della previgente disciplina normativa, è consentito al solo fine di assumere i candidati vincitori e non anche gli idonei della procedura selettiva”*.

Tanto precisato, le domande dei ricorrenti risultano infondate in base alle seguenti considerazioni, già effettuate da altri Giudici (tra gli altri Corte appello Firenze, sentenza n. 273/2021, Corte di Appello di Trieste, sentenza n. 183/2019, Corte di Appello di Napoli, sentenza n. 2526/2020) alle cui motivazioni può farsi richiamo in base all'art. 118 disp. att. cpc.

L'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 27-10-2009 ha previsto che le Amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprano 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.

L'art. 62 del d.lgs. n. 150 del 2009 ha introdotto il comma 1 bis all'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, per cui 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.

Sulla base di tali disposizioni, la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica del 22-2-2011, ha affermato che non è consentito ricorrere allo scorrimento di graduatorie relative ad idonei delle progressioni verticali già a decorrere dal 1° gennaio 2010. Per la legittimità di tale interpretazione si sono espressi i giudici amministrativi, secondo i quali "a partire dal 1° gennaio 2010, è preclusa all'Amministrazione pubblica la possibilità di utilizzare gli esiti di procedure di selezione interna, bandite anteriormente a tale data, in quanto la riforma della modalità di reclutamento di personale per le fasce funzionali superiori

(progressioni di carriera), introdotta dagli artt. 24 e 62, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, con la sostanziale abrogazione delle progressioni verticali interne, comporta -a decorrere dal 1° gennaio 2010- l'inefficacia delle disposizioni del bando concernenti la copertura di posti, senza che dal bando possa discendere alcuna legittima aspettativa" (cfr. Consiglio di Stato, n. 3018 del 2016; n. 136 del 2014).

Sulla specifica procedura verticale bandita dal Ministero dei beni culturali con decreto del 24-7-2007 è prevalso l'orientamento confermato dal Consiglio di Stato (Tar Lazio II quater n. 6931 del 2012; 6945 del 2012; n. 11550 del 2016; n. 11553 del 2016; Consiglio di Stato, n. 2836 del 2016 di conferma della sentenza n. 6931 del 2012), secondo il quale la previsione di cui all'art. 24 della L. n. 150/2009 precludendo assunzioni senza il previo concorso pubblico, impedisce non solo di bandire nuovi concorsi interni, ma anche di utilizzare le graduatorie ancora in essere dei concorsi interni precedentemente espletati. Secondo i giudici amministrativi, nella fattispecie in esame (in tutto analoga a quella oggetto del presente giudizio) devono ritenersi irrilevanti le norme generali sulla durata della validità delle graduatorie concorsuali, di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, con le relative proroghe, in quanto il principio della preferenza per lo scorrimento della graduatoria rispetto all'indizione di un nuovo concorso non si applica alle graduatorie derivanti da procedure selettive che non costituiscano concorsi pubblici (cfr. Consiglio di Stato n. 3284 del 2015, con riferimento alle progressioni verticali).

Orbene, i bandi di concorso del 24 luglio 2007 -ancorché relativi a tutti i 920 posti per i quali il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali aveva formulato richiesta di copertura mediante progressione verticale e non soltanto ai 460 posti autorizzati con D.P.C.M. del 16 gennaio 2007- prevedevano che l'amministrazione, *"nelle more del rilascio della autorizzazione richiesta ad estendere fino a 920 i posti complessivi per l'accesso alla posizione economica CT"*, procedesse all'inquadramento in ruolo del personale che nelle graduatorie regionali si fosse collocato fra i primi 460 posti già autorizzati e che il restante personale venisse inquadrato nella

posizione economica C1 “*solo dopo la concessione a questa Amministrazione della suddetta autorizzazione*”. Detta condizione non si è mai avverata, atteso che, pacificamente, l'autorizzazione del Dipartimento della funzione pubblica ad ampliare i posti messi a concorso fino a 920 non è mai intervenuta.

Come osservato da condivisibile giurisprudenza di merito (cfr. sentenza Corte di appello di Milano 1587/2019 e di Torino 540/2019, pronunciatasi in fattispecie identiche alla presente), “tale autorizzazione “aggiuntiva” costituiva, pure in base ai bandi, il presupposto necessario per l'inquadramento nella posizione economica C1 per coloro che non si fossero collocati fra i primi 460 posti, sicché già sotto questo profilo deve escludersi che ciascun bando di concorso abbia potuto far sorgere in capo ai ricorrenti il diritto soggettivo alla progressione verticale e cioè all'assunzione nella posizione economica C1.

Né potrebbe ritenersi, in base all'art. 35, 4° co, d.lgs. n. 165/2001, che, competendo il potere di bandire la procedura concorsuale ad ogni singola Amministrazione (nel caso di specie al MIBEC), l'autorizzazione governativa costituirebbe una condizione non già per l'insorgenza del diritto alla progressione da parte del concorrente risultato vincitore, ma solo per l'acquisto di efficacia del medesimo diritto già acquisito dall'interessato. Infatti l'art. 35, 4° co., nel testo vigente nel 2007 al momento dell'emanazione del DPCM 16.1.2007 e dei bandi di concorso di cui trattasi -testo rimasto invariato fino al 18.8.2014- stabiliva testualmente : “*Le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale deliberata ai sensi dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, ivi compresa l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, con organico superiore alle 200 unità, l'avvio delle procedure concorsuali è subordinato all'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del*

Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze". La disposizione è quindi chiara nello stabilire che l'avvio delle procedure di reclutamento, di competenza di ogni singola Amministrazione interessata, è subordinata all'emanazione del DPCM, ed ancor più chiaramente la disposizione ha successivamente previsto, modificando il secondo periodo del co. 4, che *"Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono autorizzati l'avvio delle procedure concorsuali e le relative assunzioni del personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici"*: in altri termini, è rimessa all'Amministrazione interessata solo l'individuazione dei posti da coprire sulla base della programmazione triennale prevista dall'art. 39 l. n. 449/97 (ora dall'art. 6, co. 4, d.lgs. n. 165/2001), mentre l'avvio in concreto della procedura concorsuale non può prescindere dalla previa autorizzazione dell'autorità di governo, chiamato evidentemente a vagliare la fattibilità delle richieste delle singole Amministrazioni, autorizzazione che quindi costituisce il presupposto imprescindibile perché l'Amministrazione interessata possa legittimamente adottare i provvedimenti necessari per dar corso alla procedura concorsuale.

Considerato anche il tenore del richiamato art. 35, comma 4, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (nel testo applicabile *ratione temporis*), deve quindi escludersi che, in assenza di autorizzazione per tutti i 920 posti richiesti, la sola indizione del concorso fosse idonea a far sorgere in capo ai candidati -non collocatisi in graduatoria in posizione utile a coprire uno dei 460 posti autorizzati- il diritto di essere riconosciuti vincitori.

In definitiva, al momento dell'approvazione delle graduatorie avvenute nei termini sopra indicati (in data successiva all'entrata in vigore della legge Brunetta), i posti da ritenere utilmente banditi erano solo i 460 autorizzati e non i 920 individuati dal ministero nei bandi per tutte le considerazioni di tipo normativo sopra esposte.

Né risulterebbe illegittimo il provvedimento della funzione pubblica che detta autorizzazione aveva negato non in relazione a motivi di tipo

economico, bensì in riferimento alla nuova riforma Brunetta la cui entrata in vigore era quella dell'1-1-2010. Ed invero, sulla validità del menzionato accordo sindacale del 12 luglio 2007 non possono non avere inciso le disposizioni dettate dal d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, in particolare l'art. 24 (secondo cui *“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”*) e l'art. 62, che ha modificato l'art. 52 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, introducendovi il comma 1 bis, secondo cui *“i dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. 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”*. Considerato che le anzidette disposizioni di legge costituiscono norme imperative, non derogabili dalla contrattazione collettiva giusta il disposto dell'art. 2, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, e considerato altresì che esse vietano alle pubbliche amministrazioni, sin dall'1 gennaio 2010, di coprire posti vacanti ed effettuare progressioni del personale fra le aree attraverso concorsi riservati al solo personale interno, è evidente che le previsioni dell'accordo sindacale del 12 luglio 2007 (che fa espressamente salve *“le disposizioni normative vigenti”*), in punto sia di validità delle graduatorie, sia di loro utilizzo mediante *“scorrimento”*, non possono che valere solo con riguardo alle graduatorie dei concorsi pubblici in senso stretto, cioè ai concorsi

aperti ad una platea indeterminata di soggetti esterni e non anche ai concorsi, quale quello di cui si controverte, interamente riservati al personale interno.

Neppure potrebbe ritenersi, come osserva la giurisprudenza di merito citata, che alla data di entrata in vigore del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 le posizioni dei partecipanti fossero già definite e perciò intangibili. A tale data, infatti, non solo le graduatorie dei profili professionali dei ricorrenti non erano state ancora approvate, ma, soprattutto, non era intervenuto il rilascio, da parte degli organi competenti, dell'autorizzazione alla copertura dei 460 posti ulteriori, della cui necessità si è già detto. La fattispecie, dunque, non risultava perfezionata e i ricorrenti non avrebbero potuto neppure sotto tale aspetto acquisire alcun diritto soggettivo alla progressione verticale. Infatti, il mutamento legislativo rappresentato dall'entrata in vigore del D.lgs. 150/2009 -che ha destituito di fondamento le graduatorie di merito risultanti dai concorsi interni svolti precedentemente al 1° gennaio 2010- ha reso d'obbligo per l'Amministrazione ricorrere ad una differente modalità di reclutamento del personale che non rende possibile attingere alle graduatorie cui erano iscritti i ricorrenti. Trattandosi, infatti, di norme imperative che disciplinano le assunzioni conclusesi successivamente all'entrata in vigore del citato decreto, esse non sono derogabili dalla contrattazione collettiva in difetto di espressa previsione di legge.

In definitiva, dopo l'entrata in vigore della D.lgs. 150/2009, l'eventuale decisione dell'amministrazione di procedere alla copertura dei posti vacanti mediante scorrimento della graduatoria non di pubblico concorso (trattandosi di concorso interno) avrebbe determinato la illegittima costituzione di un rapporto di lavoro con soggetti non previamente selezionati con pubblico concorso necessario anche per il passaggio di area comportando la violazione di una norma di legge intervenuta medio tempore. Peraltro, costituisce ormai principio consolidato nella giurisprudenza che la scelta dell'Amministrazione di utilizzare le graduatorie degli idonei per scorrimento non costituisce un diritto soggettivo degli stessi -si parla di mera aspettativa all'assunzione- ma postula sempre l'esercizio prioritario di una discrezionalità amministrativa

della PA nel coprire il posto o la posizione disponibile ove un tale obbligo non sia contemplato nel bando o nella contrattazione collettiva (Cfr. Cass. 2008 n 21509, Cass. 2017 n 5559, Cass 2018 n 3332 e Cass. Ordinanza 2019 n 21607), ipotesi questa che nella presente fattispecie non ricorre.

Tutto quanto detto assorbe e supera le argomentazioni dei ricorrenti, le cui domande vanno pertanto respinte. Va soltanto aggiunto, in relazione ai ricorrenti [REDACTED], che per essi è venuta meno la materia del contendere soltanto in relazione al superiore inquadramento, ma non certo, come esattamente deduce il difensore, per ogni implicazione e pretesa giuridica ed economica connessa alla più risalente decorrenza dell'inquadramento, ragion per cui per tale parte anche le domande di costoro vanno respinte.

La novità della questione e la sussistenza di orientamenti contrastanti in merito configurano giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese.

P.Q.M.

disattesa ogni altra istanza e dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione ai ricorrenti Baroni e Nieri *nella misura in cui il loro sopravvenuto inquadramento in area III assorba il rispettivo interesse*, rigetta nel resto il ricorso. Compensa interamente le spese tra le parti. Fissa in giorni 60 il termine per il deposito dei motivi.

Così deciso in Pisa il 29.4.2021

Il giudice dott. Vincenzo Turco