

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

CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

SEZIONE LAVORO

RICORSO IN APPELLO

[REDACTED]

[REDACTED] rappresentata e difesa dall'Avv. Giuseppe Pio Torricollo (c.f.: TRCGPP70P24C349V), con studio in Roma (RM), Circonvallazione Clodia n. 5 (cap 00195, Pec: *giuseppetorricollo@ordineavvocatiroma.org*; Fax: 06 87.77.77.77), ed elettivamente domiciliata presso il suindicato indirizzo di posta elettronica certificata del sottoscritto avvocato - **APPELLANTE** -

Contro: l'Ente **INAIL-Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, c.f. 01165400589, rappresentato e difeso in primo grado dall'Avv. Fabrizio Cerallo e Maria Petrillo - **APPELLATO** -

Avverso: la **SENTENZA DEL TRIBUNALE DI FIRENZE N. 569 del 02.09.2022**, non notificata, resa a conclusione del giudizio RG n. 1065 del 2021.



FATTO E PROCESSO

1) Con ricorso ex art. 414 cpc, l'odierna appellante ha dedotto quanto appresso indicato. Essa è una Ingegnera dipendente dell'INAIL e operante nel comparto RICERCA, già dipendente del cessato Ente Pubblico di Ricerca ISPESL, assunta a tempo indeterminato – dopo avere già lavorato per il medesimo Istituto come Ricercatrice precaria dal 1994 al 2001 - in data **31.12.2001** nel profilo di “Tecnologo”, livello III, del comparto Enti Pubblici di Ricerca, e in servizio presso l'Unità Operativa Territoriale di certificazione, verifica e ricerca di Firenze (**doc. n. 1**).

2) 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. n. 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. n. 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 carenza 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...5. Agli oneri conseguenti alle procedure concorsuali di cui al precedente comma 3 si fa fronte con risorse complessivamente pari al 2% del monte salari annuo 1999 dei ricercatori e tecnologi, in relazione a corrispondenti stanziamenti appositamente previsti dalla legge finanziaria 2002 (v. atto di indirizzo 11 maggio 2001), come da deliberazione del Consiglio dei Ministri del 24 maggio del 2001...”.

3) In data **18.01.2010**, l'ISPESL (Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro, presso cui era ancora incardinata la ricorrente), sulla base dell'articolo 19, comma 5, dell'accordo integrativo decentrato nazionale sottoscritto in data 9 novembre 2007, concernente l'indizione di procedure selettive ai sensi del succitato articolo 15, commi 5 e 6, del CCNL 7 aprile 2006 con decorrenza giuridico-economica 31.12.2005, nonché dell'accordo sottoscritto in data 2 ottobre 2009 con le OO.SS concernente l'individuazione del numero dei posti e delle aree scientifiche e dei settori tecnologici cui riferire i concorsi ex art. 15 CCNL 2002/2005, bandiva il **“CONCORSO INTERNO, PER TITOLI ED ESAME COLLOQUIO, A COMPLESSIVI UNDICI POSTI DI PRIMO TECNOLOGO-SECONDO LIVELLO PROFESSIONALE”**, in particolare nel settore “Tecnologico-Ingegneria” (**doc. n. 4**). Tale concorso interno veniva appunto bandito in applicazione della nuova disciplina di cui al summenzionato art. 15 del CCNL 2002-2005. In base al suddetto Bando, 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 **31.12.2005**. Scopo del suddetto Bando 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", in rapporto equilibrato rispetto al numero del personale ancora inquadrato come "Tecnologo", 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) Nelle more dell'espletamento del suddetto concorso interno, il personale appartenente all'ISPESL transitava nei ruoli dell'INAIL, per effetto dell'art. 7 del D.L. 31.05.2010 n. 78, come modificato dalla Legge 30.07.2010 n. 122 (che ha disposto la soppressione dell'ISPESL e il trasferimento delle relative funzioni all'INAIL, mantenendo per il personale ex ISPESL il trattamento giuridico ed economico del comparto RICERCA). Pertanto la ricorrente, odierna appellante, transitava alle dipendenze dell'INAIL, odierno appellato. In data **26.07.2011** veniva raggiunta fra INAIL e OO.SS. una **ipotesi di accordo (doc. n. 6)**, che andava solo certificata dagli organi di vigilanza e controllo, nella quale l'INAIL, odierno appellato, si impegnava ad effettuare: a) l'assunzione di **24** unità di personale da inquadrare nei profili di "**Ricercatore e Tecnologo III livello**", di cui n. **8 unità** per il solo profilo di "**Tecnologo III livello**", tramite lo "scorrimento delle graduatorie" dei "concorsi pubblici" già indetti nel 2002 (art. 1 accordo); b) l'assunzione di **2** unità di personale da inquadrare nel profilo di "Collaboratore Tecnico Enti di Ricerca VI livello" sempre tramite lo "scorrimento della graduatoria" del "concorso pubblico" indetto sempre nel 2002 (art. 2 accordo); c) l'assunzione di **37** unità di personale da assumere in diversi profili e livelli, di cui n. **9 unità per il solo profilo di "Tecnologo III livello"**, tramite l'indizione di "nuovi concorsi pubblici" (art. 3 accordo); d) la riqualificazione di **3** unità di personale da inquadrare come "Primo



Ricercatore II livello”, tramite lo “scorrimento della graduatoria” della “procedura interna” ex art. 64 del CCNL 1998-2001, pubblicata nell’anno 2005 (art. 4 accordo); e) la riqualificazione, con **decorrenza dal 01.01.2010**, di **59** unità di personale da inquadrare nei profili di “Dirigente di Ricerca e Dirigente Tecnologo I livello” e di “Primo Ricercatore e Primo Tecnologo II livello”, di cui **21 unità per il solo profilo di “Primo Tecnologo II livello”** (art. 5 accordo). In definitiva, con il predetto accordo le parti decidevano di ripartire il budget disponibile sia effettuando “**63 assunzioni**” tramite “**concorsi pubblici**” (scorrimento graduatorie e nuovi concorsi), sia effettuando “**62 riqualificazioni**” tramite “**selezioni interne**” (scorrimento graduatorie e nuovi concorsi), in tal modo rispettando le norme vigenti. In particolare, stabilivano, per lo specifico profilo dei “Tecnologi”, di “reclutare”, da un lato, “17 tecnologi di III livello”, tramite il necessario ed unico strumento dei “concorsi pubblici” (8 per scorrimento graduatorie e 9 per mezzo di nuovi concorsi), e dall’altro, di “riqualificare” “21 primi tecnologi di II livello”, tramite lo strumento della “selezione interna”, ex art. 15 del CCNL. Come esplicitato nel suddetto accordo, il “numero delle posizioni” da occupare nei diversi profili e livelli è stato ben ponderato e calibrato in ragione del rapporto equilibrato da assicurare fra i “Ricercatori” e “Tecnologi” di primo inquadramento nell’Ente (III livello), e coloro che avevano già superato “12 anni di permanenza nel livello”, i quali avevano diritto ad una “progressione di carriera”.

5) In data **05.07.2012** interveniva un ulteriore **accordo (doc. n. 7)**, stavolta avente ad oggetto le ulteriori assunzioni da effettuare utilizzando i budget assunzionali degli anni 2010 e 2011, derivanti dalle cessazioni dal servizio degli anni 2009-2010. Nel predetto accordo le parti, in continuità e logico sviluppo rispetto a quanto già concordato nell’anno



precedente che invece aveva previsto l'utilizzo del budget dell'anno 2009 derivante dalle cessazioni del 2008 (doc. 6), decidono di effettuare ulteriori assunzioni/riqualificazioni di personale, nei limiti delle risorse utilizzabili pari stavolta ad euro 2.129,640,13: **per un "50% dei posti vacanti" tramite l'indizione di "nuove progressioni verticali"** – termine, questo, che come si chiarirà in seguito è errato - **ovvero lo "scorrimento delle graduatorie vigenti" sempre relative alle suddette "progressioni verticali", previste dal CCNL ricerca**, e per il restante "50% dei posti vacanti", tramite lo "scorrimento delle graduatorie vigenti" (afferenti stavolta "concorsi pubblici") ovvero l'indizione di nuovi "concorsi pubblici". Ancora una volta, pertanto, **l'Ente odierno appellato esprimeva la "decisione" di utilizzare l'istituto delle "selezioni interne" ex art. 15 del CCNL 2002-2005, sia pure limitatamente al "50% dei posti vacanti"**, riservando invece l'ulteriore 50% dei posti vacanti nella dotazione organica all'espletamento di "concorsi pubblici".

6) Nel frattempo, in data **25.06.2013** l'Ente approvava la **graduatoria definitiva del concorso interno ex art. 15** succitato (**doc. n. 8**), per il reclutamento dall'interno di 11 "Primi Tecnologi II livello", di cui al Bando indetto dall'ISPESL in data 18.01.2010. Per l'effetto, gli "11 vincitori" del suddetto concorso interno, già dipendenti dell'Ente nel profilo di "Tecnologi III livello", venivano inquadrati come "Primi Tecnologi II livello", con decorrenza dal 31.12.2005 come indicato nel Bando. Ebbene, l'odierna appellante pur non rientrando nei primi 11 posti della graduatoria di merito, quindi fra gli 11 vincitori, tuttavia si collocava in **posizione n. 19** della suddetta graduatoria, cioè come **8^a idonea non vincitrice**. Pertanto, **essa era una dei "21 aventi diritto" all'inquadramento come "Primo Tecnologo II livello" con decorrenza "dal 01.01.2010", ciò per effetto dell'accordo decentrato**



del **26.07.2011 succitato**, che appunto attribuiva all'Ente, come si è detto, il compito di effettuare, con decorrenza del relativo conseguente inquadramento giuridico ed economico dal 1 gennaio 2010, **“21 nuove selezioni ex art. 15 ccnl”**: ciò che avrebbe dovuto condurre o a bandire una “nuova selezione interna” oppure, in mancanza di un nuovo bando, a “scorrere la graduatoria” nel frattempo approvata per la medesima selezione già indetta nell'anno 2010. E' evidente, infatti, che a fronte di una graduatoria formata da 47 idonei non vincitori (in aggiunta agli 11 vincitori), l'Ente, anziché 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 potuto “scorrere la graduatoria”. **Pertanto, scorrendo la graduatoria per cui è causa per la copertura di 21 “posti superiori vacanti” (cioè per 21 posti di “Primo Tecnologo”), l'Ente avrebbe dovuto inquadrare tutti gli idonei collocati in graduatoria dal n. 12 fino al n. 32, quindi l'odierna appellante collocata in graduatoria in posizione n. 19!**

7) La volontà dell'Ente di procedere allo “scorrimento della graduatoria” per occupare posti vacanti per il livello II “Primo Tecnologo”, era resa ancora più evidente nel “documento di lavoro” del 06.07.2013, inoltrato alle OO.SS. (**doc. n. 11**): in detto documento l'Ente, che aveva da poco approvato la graduatoria per cui è causa, propone alle OO.SS. di occupare, utilizzando il budget assunzionale del 2010 (nascente dalle cessazioni dal servizio avvenute nel 2009), utile per occupare posti vacanti con “decorrenza dal 01.01.2011”, **“6 posti di Primo Tecnologo”** (che si aggiungono ai “21 posti di Primo Tecnologo” da occupare per il 2010), stavolta espressamente e inequivocamente indicando lo strumento dello **“scorrimento di graduatorie per procedure interne”**. Al contempo, dichiarava di voler assumere, tramite lo “scorrimento di graduatorie di concorsi pubblici”, “13 Tecnologi III livello”. Ancora una



volta, pertanto, l'Ente decideva di avvalersi delle selezioni interne ex art. 15 ccnl, in rapporto equilibrato con le assunzioni dall'esterno, con ciò assicurando un "congruo numero" di "riqualificazioni" rispetto al numero dei tecnologi di primo inquadramento, come voluto dalla norma ex art. 15 ccnl.

8) Complessivamente, l'Ente odierno appellato, vista la propria "dotazione organica" quale risultante dal Dpcm del 22.01.2013, considerato che, nel profilo/livello di "Primo Tecnologo", dopo le riqualificazioni degli "11 vincitori" del concorso interno bandito nel 2010 (che hanno avuto l'inquadramento con decorrenza dal 31.12.2005) si ritrovava ancora con una consistenza effettiva di "Primi Tecnologi" pari a "21", su una dotazione organica di "46", con un disavanzo di figure professionali pari a "25" (v. "**Allegato 5**" della Determinazione di "**Piano Triennale del Fabbisogno di Personale Settore Ricerca 2014-2016**": **doc. n. 12**), mentre il disavanzo per il profilo/livello di "Tecnologo" era pari solo a "3" ("71 in forza su 74"), **programmava quanto segue**: per l'anno 2010, cioè con decorrenza **dal 01.01.2010**, avrebbe inquadrato come "Primi Tecnologi" **n. 21 unità**, utilizzando la selezione interna ex art. 15 del CCNL (v. "**Allegato 2**" del suddetto Piano triennale); per l'anno 2011, cioè con decorrenza **dal 01.01.2011**, avrebbe inquadrato come "Primi Tecnologi" **n. 6 unità**, utilizzando sempre la selezione interna ex art. 15 del CCNL (v. "**Allegato 3**" del suddetto Piano triennale). Tale programmazione era oggetto di apposita "richiesta di autorizzazione" inoltrata agli organi di vigilanza: quella per 21 primi tecnologi di cui all'accordo sindacale del 26.07.2011 era stata inoltrata già **in data 18.08.2011 con nota prot. n. 0012550** e, successivamente, **con nota prot. n. 0003852 del 11.07.2013**; quella per 6 primi tecnologi di cui all'accordo sindacale del 05.07.2012 e al documento di lavoro del 05.07.2013 era stata inoltrata con **nota prot. n.**



0010116 del 10.09.2013 (i suddetti documenti sono tutti richiamati nella Delibera di cui al doc. 12). Pertanto, è evidente che l'Ente aveva assunto una "decisione organizzativa" e aveva esercitato una "scelta discrezionale", sulla base del suo effettivo fabbisogno, tale da determinare una aspettativa, in termini di diritto soggettivo, in capo ad almeno "27 tecnologi di III livello", risultati "idonei" nella procedura selettiva già espletata e conclusa con l'approvazione della graduatoria a giugno 2013.

9) Tuttavia, l'odierno appellato **non "eseguiva" quanto già "programmato" e "deciso" con i succitati accordi decentrati stipulati negli anni 2011, 2012 e 2013: quindi non ha coperto né i "21 posti disponibili" per l'anno 2010, né i "6 posti disponibili" per l'anno 2011, lasciando sostanzialmente immutata la "consistenza" dei "primi tecnologi"**.

Nell'anno 2016 (25 novembre) viene approvato il **D.Lgs n. 218**, con il quale gli Enti di Ricerca, quindi anche l'INAIL relativamente al settore della ricerca, vengono obbligati a passare dalle vecchie "dotazioni organiche" ai **"fabbisogni effettivi di personale"**, i quali debbono essere definiti annualmente da ciascun Ente, nell'ambito dei "Piani triennali di attività" e sulla base delle "risorse disponibili" (v. artt. 7 e 9 del succitato D.Lgs 218/2016). L'Inail solo in data 12.12.2018, con determinazione del Presidente dell'Istituto prot n. 523, approva il **"Piano delle attività di Ricerca 2019-2021"**, e finalmente **ridetermina il suo effettivo "Fabbisogno di personale"**. Al 1 gennaio 2019, come emerge dalla determinazione di **Fabbisogno per il triennio 2019-2021 (doc. n. 13)**, erano ancora in forza presso l'Istituto solo "20 Primi Tecnologi", e al contempo la "dotazione organica 2013" di "46 Primi Tecnologi" (che già da allora andava quindi "implementata") veniva, addirittura, rideterminata in **"effettivo fabbisogno" di "70 Primi Tecnologi", con**



una differenza impressionante fra “consistenza effettiva” e “fabbisogno” pari a “50 unità”. Il numero di “Tecnologi” era invece rimasto pari a 73, in quanto non effettuando la “progressione di livello” i tecnologi erano ancora rimasti nel livello di primo inquadramento. Di conseguenza, il rapporto fra “tecnologi” e “primi tecnologi” vedeva a fronte di “73 tecnologi” solo “20 primi tecnologi”, e questi erano quelli riqualificati, gli ultimi, con decorrenza dal 2005, mentre in quel momento i tecnologi avevano tutti più di “20-25 anni di servizio nel livello di accesso”, non avendo mai conseguito alcuna “progressione di carriera”!!! In altre parole, l’istituto delle “selezioni interne” ex art. 15 del CCNL 2002-2005, dopo il Bando del 2010 che ha consentito di inquadrare 11 vincitori (con decorrenza dal 2005), non è più stato applicato dall’odierno appellato, né relativamente ai 21 posti programmati per l’anno 2010, né relativamente ai 6 posti ulteriori programmati per l’anno 2011!!!

10) 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 “doc. 5”; parere poi ribadito nella successiva **Nota Circolare n. 5 del 21.11.2013** di cui al “doc. 14”), già a partire dal 01.01.2010, la novella legislativa in parola non solo impediva di bandire “nuove progressioni verticali” (o “progressioni fra aree”), ma impediva anche “lo scorrimento” delle graduatorie scaturite da concorsi interamente riservati al personale interno.

11) 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. n. 15**), 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”. Di ciò è traccia il carteggio intervenuto fra INAIL e il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Ministero Economia e Finanze. Sebbene il Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota del 15.01.2014 avesse espresso parere negativo in ordine alla possibilità di effettuare le “selezioni interne” programmate dall'Istituto, in ragione



dell'orientamento espresso al riguardo dal Tar nel 2012, ed analogo parere negativo era stato espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato, con nota del 19.02.2014, in data **21.03.2014 (doc. n. 16)** l'Ente odierno appellato inoltrava ai suddetti organi di vigilanza e controllo le proprie **osservazioni critiche** sui predetti pareri, deducendo che l'art. 15 del CCNL comparto ricerca era uno strumento indispensabile per le opportunità di sviluppo professionale e di carriera del personale nel settore della ricerca, che nel 2012 altri Enti di Ricerca erano stati autorizzati a bandire selezioni ex art. 15 succitato, e questo avrebbe creato "disparità di trattamento", che, inoltre, le 21 riqualificazioni programmate per il 2010 e le 6 riqualificazioni programmate per il 2011 erano relative a posti "vacanti nel 2008 e 2009" (cessazioni 2008 e 2009, entrate nei budget 2009 e 2010), quindi per la "copertura di posti vacanti prima del 1 gennaio 2010" (cosicché la "riforma Brunetta" era inapplicabile, *ratione temporis*, alle selezioni programmate per i suddetti anni). Nonostante il dissenso espresso agli organi di vigilanza, l'Ente non procedeva ad attuare quanto concordato con le OO.SS. **Addirittura inseriva, come si è visto, nella determina di fabbisogno per gli anni 2014-2016 le suddette "27 riqualificazioni programmate per primo tecnologo" ex art. 15 ccnl, e tuttavia tale volontà è rimasta priva di effetto.**

12) Seguivano, allora, solleciti da parte delle organizzazioni sindacali, che alla luce dei problemi legati alla "indizione di nuove procedure selettive interne ex art. 15 ccnl", in quanto ritenute contrastanti con le innovazioni legislative introdotte, **proponevano all'Istituto di effettuare esclusivamente lo "scorrimento delle relative graduatorie"**, in quanto concernenti procedure già "indette prima delle innovazioni legislative": v. lettera dell'ANPRI del 21.07.2014 – **doc. n. 17** - inoltrata all'Istituto, in cui si "*richiede pertanto a codesta*



amministrazione di rivalutare la possibilità di scorrimento delle graduatorie esistenti ex art. 64 ed ex art. 15 per coprire i posti attualmente vacanti in organico per i quali nel Piano Triennale di fabbisogno l'amministrazione ha previsto di ricorrere a concorsi interni, evidentemente non espletabili, al momento, in base alle sentenze sopra citate"; lettera di CGIL, CISL e UIL del 04.05.2015 – **doc. n. 18** -, in cui "Le scriventi OO.SS. rappresentano la situazione di grave disagio in cui si trova il personale ricercatore e tecnologo dell'INAIL a causa del perdurare della anomala permanenza nel livello, definita nel CCNL 1998/2001 come permanenza diffusa superiore a 12 anni. Nell'INAIL tale permanenza diffusa si avvicina ai 20 anni. Gli accordi sottoscritti per affrontare le questioni reclutamento e della mancanza di opportunità di sviluppo delle carriere sono stati solo parzialmente avviati, lasciando in sospeso entrambi i punti. Infatti le dotazioni organiche, in particolare del livello III, in assenza di sviluppo professionale non presentano posti disponibili, che dovrebbero essere liberati per permettere il reclutamento di nuovo personale, ormai indispensabile sia per assicurare la funzionalità delle strutture che per dare una risposta al problema del precariato. Al fine di accelerare le procedure ed evitare ulteriori riscontri negativi dei vigilanti, le scriventi OO.SS., nel ribadire la completa esigibilità dell'ipotesi di accordo del 26 luglio 2011, in quanto sottoscritto in data antecedente alla sentenza del Tar che è considerata ostativa dall'Ente per il perfezionamento dell'accordo, chiedono all'amministrazione di valutare l'opportunità e la fattibilità di procedere all'applicazione dell'accordo sopra richiamato, utilizzando lo scorrimento delle graduatorie ex artt. 64 e 15 attualmente presenti. Le scriventi OO.SS ritengono che in tale modo, oltre ad evitare pareri negativi, pur se infondati per l'ipotesi di accordo in questione, da parte dei ministeri vigilanti, l'amministrazione si troverebbe nelle condizioni



*di attuare l'accordo con minor costi economici e con tempi altamente più celeri. Il tutto con riscontri positivi per l'attuazione del nuovo modello organizzativo che non decolla anche per la mancanza delle figure professionali previste nell'accordo di cui sopra"; lettera della FIR-CISL del 23.09.2016 – **doc. n. 19** -, in cui si afferma: “Concorsi per il Personale Interno. Nel Piano di Fabbisogno sono presenti n° 62 posizioni che riguardano i passaggi di livello dei Ricercatori e Tecnologi. Per evitare rilievi, l'Amministrazione ha comunicato che le 62 posizioni saranno previste nel Piano di Fabbisogno senza specificare le modalità di applicazione dell'ex art. 15. Nel frattempo procederà alla verifica della validità delle graduatorie e ci informeranno sull'esito di tale verifica. Per chiarezza ribadiamo che la proposta di scorrere tutte le graduatorie è stata avanzata da noi in modo inequivocabile, riconfermando quanto già sottoscritto nella nota del 4 maggio 2015 da tutte le OO.SS.”.*

L'Ente, tuttavia, 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” (v. lettera dell'INAIL ai sindacati del 09.10.2014 – **doc. n. 20** - in cui si indicano le graduatorie dei concorsi pubblici per i profili di ricercatore e tecnologo che già sono state o che saranno utilizzate), 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”. Eppure, come si evince dalla **lettera dell'Ente inoltrata agli organi tutori in data 26.05.2015 (doc. n. 21)**, l'Ente era di fatto stato autorizzato ad effettuare tutte le “assunzioni programmate”, sia le 63 “nuove assunzioni” tramite “concorsi pubblici”, sia le 62 “riqualificazioni” tramite “concorsi interni”, se è vero che, l'ipotesi di



accordo decentrato del 26.07.2011 era infine stata “certificata” dagli organi tutori, e con detta “certificazione” era anche stata “autorizzata” la richiesta di “rimodulazione” del piano assunzionale, quale contenuta nella lettera del 18.08.2011 e reiterata nella lettera del luglio 2013. Ed invero, il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Mef, proprio in seguito al rilievo per il quale i “posti vacanti” in “dotazione organica” che si intendevano coprire con le selezioni interne ex art. 15 CCNL erano posti “esistenti al 31.12.2009”, cioè prima dell’entrata in vigore della cd. “riforma Brunetta”, avevano di fatto assentito all’ulteriore utilizzo del predetto istituto per la copertura dei suddetti posti, invitando invece l’Ente 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). Nella suddetta lettera, pertanto, l’Ente concludeva che *“Per quanto riguarda le procedure interne – scorrimento delle graduatorie e nuove progressioni – relative a personale con profilo professionale di Ricercatore e Tecnologo, come sottodettagliate, si intende procedere quanto prima al loro avvio, salvo diverse osservazioni che dovessero intervenire in merito, da parte di codesto Dipartimento.... Primo Tecnologo II liv. 21...Tali procedure, si rammenta, avranno decorrenza dal 1° gennaio 2010...”*.

13) Ciò non è avvenuto. Così si legge nel comunicato della FIR-CISL del **03.12.2015 (doc. n. 22)**, che è un vero “Manifesto” della “inadempienza imputabile all’Ente”, certo non al Dipartimento della Funzione Pubblica: *“Piano di Fabbisogno del Personale. L’Amministrazione ha comunicato che l’Avvocatura dell’INAIL, in esito al parere richiesto sulla possibilità di scorrimento delle graduatorie interne in essere ex art. 64 e 15 e in base alla sentenza del Consiglio di*



Stato di luglio 2015, ritiene la non percorribilità degli scorrimenti. Secondo tale parere, dal 01/01/2011 le progressioni di carriera interne potranno avvenire solo in base a quanto previsto dalla L. 150, ovvero attraverso concorso pubblico nazionale con riserva fino al massimo del 50% dei posti previsti per il personale interno. A tale riguardo, non condividendo tale interpretazione, abbiamo chiesto di ricevere al più presto la richiesta di parere da parte dell'Amministrazione e le relative risultanze dell'Avvocatura INAIL al fine di trovare idonee soluzioni nel corso della prossima riunione di delegazione". Orbene, era quindi evidente che fosse l'Ente appellato ad aver ritenuto, sulla scorta di un parere reso dalla propria avvocatura, di non poter effettuare lo scorrimento della graduatoria della selezione interna. E' vero che a luglio del 2015 era uscita una **sentenza del Consiglio di Stato**, che era del suddetto parere (v. doc. 15). 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. 9), sia con la stessa circolare della Funzione Pubblica del 22.02.2011 sopra citata (doc. 5), 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 appellato (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 sentenza n. 8985 del 11.04.2018 (doc. 10). 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) In data **28.06.2016** l'odierna appellante, insieme ad altri dipendenti dell'Istituto collocati come idonei nella medesima graduatoria, invitava l'odierno appellato ad effettuare lo scorrimento della graduatoria e a inquadrare i medesimi nel livello superiore; ad esso seguiva RICORSO AL TAR per i suddetti dipendenti, che a tutt'oggi è pendente senza fissazione di udienza (**doc. n. 23**). A tale istanza di scorrimento l'Ente rispondeva in data 21.12.2016 nel seguente modo (**doc. n. 24**):
“...L'Istituto tenuto conto dell'intervenuto orientamento giurisprudenziale, peraltro recepito dai Dicasteri competenti, procederà ai sensi dell'articolo 52, comma 1 bis, del d.lgs. 165/2001 all'indizione di concorsi pubblici con riserva dei posti in favore del personale interno, non superiore al 50% dei posti messi a concorso....Per quanto sopra rappresentato l'istanza di scorrimento non può trovare accoglimento”.

15) In data **11.04.2018**, le **Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione** depositavano la **sentenza n. 8985 (doc. 10)**, 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 alla 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 contemperato 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 fondamentale 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.

16) L’interpretazione fornita dalle Sezioni Unite ha quindi rivelato **l’illegittimità del parere**, seguito dall’odierno appellato, 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 continuava 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 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 attuato almeno buona parte del suo programma di reclutamento, e cioè quello per 21 posti di Tecnologo dal 2010 e per 6 posti di Tecnologo dal 2011 (v. *infra*).

Poiché la mancata attuazione degli impegni programmati, e condivisi con le organizzazioni sindacali, è un comportamento illegittimo, ne derivava che il Giudice adito, previa disapplicazione del parere illegittimo a suo tempo adottato, poteva riconoscere il **diritto alla**



“copertura del posto vacante” in capo all’odierna appellante, con decorrenza dal 01.01.2010, ovvero in subordine da altra data ritenuta utile, in quanto venendo meno l’ostacolo che aveva impedito all’Ente di realizzare quanto programmato, si riespandeva in tutta la sua forza e portata vincolante la “decisione” della “copertura del posto” assunta dall’ente e ad oggi rimasta priva di effetto, con conseguente maturazione del “diritto soggettivo” all’inquadramento nel “posto superiore vacante”, secondo i principi espressi dalla Cassazione in materia di “diritto allo scorrimento” anche in relazione alle “selezioni interne” (v. *infra*).

17) All’indomani della sentenza delle sezioni unite, la FIR-CISL scriveva immediatamente all’Ente (**doc. n. 25**), per chiedere di porre riparo ai ritardi nel dare attuazione a quanto programmato, per riparare gli ingenti danni professionali ed economici causati ai suoi dipendenti, rimasti nel livello iniziale di primo inquadramento dopo “oltre 20 anni”!!!

18) 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. 26** -; sentenza del Tribunale di Ascoli Piceno del 06.11.2020, che richiama analoga sentenza del Tribunale di Milano n. 1504 del 2020: **doc. n. 27**). 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 appellato, ma esso, addirittura, non ha dato attuazione neanche agli “Accordi collettivi decentrati” e alla “Determinazione di Fabbisogno” sopra indicati, da esso sottoscritti senza riserve, quindi non ha mantenuto ciò “a cui esso stesso si era formalmente obbligato”!!!**

19) Ciò dedotto in fatto, in punto di diritto l'odierna appellante deduceva le seguenti violazioni: 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”**; 2) **“Violazione dell'obbligo di ‘copertura dei posti vacanti’ assunto per effetto degli accordi collettivi decentrati integrativi e della determinazione di fabbisogno di personale e violazione dell'obbligo di ‘scorrimento della graduatoria’ per via della mancata indizione di ‘nuovi bandi ex art. 15 ccnl’”**; 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 accordi suindicati”**.

20) In sostanza la ricorrente rivendicava il fatto che, poiché l'INAIL non aveva più bandito la selezione interna per n. 21 posti oggetto di accordo con i sindacati, esso a un certo punto aveva valutato, sotto la spinta sindacale, di “scorrere le graduatorie” ancora vigenti, ma tale “scorrimento” era poi stato “bloccato” dal parere “illegittimo” reso, sulla questione, dall'avvocatura dell'Istituto. In ogni caso, oggetto di “inadempimento” era l'accordo volto ad “indire” la predetta selezione interna. Particolarmente rilevante, ai fini del presente giudizio, è quanto



contenuto nel secondo motivo di diritto sopra indicato, nel punto in cui, nel ricorso (pag. 40-41), si legge: *“In ogni caso, anche laddove gli atti di causa ad avviso del Giudicante evidenziassero, per lo più, **la decisione di ‘bandire’, anziché scorrere, ex art. 15 ccnl, è evidente che è stata lesa una ‘concreta chance’ in capo all’odierna ricorrente, per non aver essa potuto ‘ricollocarsi’, come ‘vincitrice’, nella nuova selezione interna da bandire. Ed invero, poiché al momento della possibile indizione di una nuova ‘selezione interna’, cioè negli anni 2014-2016, nel profilo di ‘Tecnologi III livello’ in forza presso l’Ente vi erano solo ‘71 unità’ (v. Piano di Fabbisogno del suddetto triennio in doc. 12), fra cui l’odierna ricorrente, e poiché essa era di fatto risultata, dopo i primi 11 vincitori, la 8^ idonea nella graduatoria per cui è causa, è evidente che essa aveva ‘ottime possibilità’, se non la certezza, di rientrare fra i ‘27 vincitori’ della procedura da ‘riservare’ ai ‘63 Tecnologi’ in forza presso l’Istituto (71 – gli 8 neo-inquadrati come tecnologi tramite lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici, considerato che questi ultimi non avevano l’anzianità di servizio per partecipare), considerando anche che avrebbe goduto di una anzianità di servizio fra le più alte fra i ‘potenziali partecipanti’ (10 anni e più di servizio mentre molti tecnologi erano stati assunti successivamente). Secondo il principio del ‘più probabile che non’, l’odierna ricorrente aveva 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 essa chiede 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'....".

21) Tutto ciò premesso, in fatto ed in diritto, la ricorrente chiedeva al giudice di prime cure di essere inquadrata come “Primo Tecnologo” dalle date indicate nelle conclusioni del ricorso, o per effetto dello “scorrimento della graduatoria” in cui era già collocata, oppure, in via subordinata, quale “risarcimento in forma specifica” nascente dalla “mancata indizione” della “selezione interna già programmata”.

Si costituiva l’Istituto convenuto, il quale svolgeva *in primis* svariate eccezioni (difetto di giurisdizione del GO, decadenza dall’azione giudiziaria, necessità di sospendere il processo in attesa che si pronunciasse il TAR, necessità di chiamare in causa il Dipartimento della Funzione Pubblica e il MEF, che avevano negato l’autorizzazione). Nel merito, deduceva che negli accordi decentrati 2011-2013 l’unico impegno assunto dall’Istituto era quello di “bandire” una “nuova selezione” ex art. 15 CCNL, relativamente ai “21 posti” rivendicati in causa, che, inoltre, nessun impegno allo “scorrimento” della graduatoria era mai stato assunto, neppure in seguito. Deduceva, ancora, che la mancata indizione della selezione era conforme alla “normativa vigente” in quel momento (quale illustrata nelle sentenze del TAR e del Consiglio di Stato e nelle stesse sentenze della Corte di Cassazione), mentre solo nel 2018 la Corte di Cassazione aveva “mutato indirizzo”, ritenendo le selezioni ex art. 15 non più delle “progressioni verticali”. Ad ogni modo, replica l’Istituto, il Dipartimento della Funzione Pubblica non aveva rilasciato la “prevista autorizzazione”, quindi nulla era imputabile all’Istituto!



Il Giudice di prime cure, quindi, assegnava alle parti termini per “memorie” e “repliche”, riservando all’esito la decisione.

In data 02.09.2022 pubblicava la sentenza, nella quale, dopo avere rigettato tutte le eccezioni del convenuto, rigettava la domanda della ricorrente con la seguente motivazione: “7.1 *Dalla documentazione prodotta emerge che con gli accordi sindacali in questione l’INAIL non ha espressamente assunto l’obbligo di scorrimento della graduatoria, bensì quello di indire nuovi concorsi interni per la copertura di posti di Primo tecnologo II livello (circostanza peraltro, in fatto, sostanzialmente incontrovertita tra le parti - cfr. note 31.1.2022 di parte ricorrente pag. 7). Infatti, l’accordo 26.7.2011 (doc. 5 ric.) prevede, all’art. 5, una procedura concorsuale interna per 21 posti di Primo tecnologo II livello; l’accordo 26.6 – 5.7.2012 (doc. 7 ric.) prevede, in alternativa a nuovi bandi, lo scorrimento delle graduatorie vigenti, tra le quali non era compresa quella della procedura selettiva de qua, approvata in data successiva (il 25.6.2013 - doc. 8 ric.); la nota INAIL 6.7.2013 (doc. 11 ric.), così come il Piano triennale del fabbisogno di personale settore ricerca 2014- 2016 (doc. 12 ric.), sono privi di efficacia negoziale obbligatoria, costituendo mere manifestazioni di intenti; **parimenti irrilevante è il comunicato sindacale 23.9.2016 (doc. 19 ric.), contenente mere richieste delle organizzazioni sindacali, così come il comunicato sindacale 3.12.2015 (doc. 22 ric.), che si limita a riportare la difformità di posizioni delle parti sulla astratta possibilità di scorrimento delle graduatorie.** Non si condivide, in proposito, la tesi di parte ricorrente, secondo cui l’INAIL avrebbe l’onere di provare di non aver deciso di scorrere la graduatoria nel caso di mancata indizione di un nuovo bando; è infatti pacifico che, ex art. 2697 c.c., è il creditore a dover provare la fonte (negoziale o legale) del suo diritto (ex plurimis, Cass. 25584/2018). Peraltro, si tratterebbe di decisione unilaterale e*



non di vincolo negoziale. 7.2. È altresì pacifica la mancata indizione di procedure concorsuali interne per la posizione professionale oggetto di causa. Risulta documentalmente che l'INAIL aveva richiesto la relativa autorizzazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e al Ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; le amministrazioni vigilanti hanno negato tale autorizzazione sul presupposto che l'art. 15 CCNL 2002/2005, nella parte in cui prevede che il passaggio dal III al II livello del profilo di ricercatore e tecnologo possa avvenire anche tramite selezioni interne, fosse stato superato dall'art. 52, comma 1-bis, D.Lgs. 165/2001, introdotto dal D.Lgs. 150/2009, il quale prescrive che le progressioni di area avvengano tramite concorsi pubblici (con eventuale riserva di posti per i candidati interni). Tale decisione si fondava sull'orientamento giurisprudenziale (in particolare, del giudice amministrativo) che qualificava come progressioni verticali tra aree i passaggi disciplinati dal citato art. 15 CCNL. È successivamente intervenuta Cass. SS.UU. 8985/2018, la quale....7.3. **La sentenza n. 8985/2018 citata, peraltro emessa in giudizio cui le odierne parti erano estranee, pur ricostruendo la disciplina collettiva in modo difforme da quanto effettuato dalle amministrazioni vigilanti, non esclude il fatto che all'epoca l'INAIL non disponesse dell'autorizzazione, che le stesse amministrazioni vigilanti ritenevano necessaria. Si ritiene pertanto provato che l'omessa indizione di procedure concorsuali interne da parte dell'INAIL non era imputabile all'Ente (art. 1218 c.c.), il quale aveva richiesto le relative autorizzazioni alle amministrazioni competenti; è quindi infondata la domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente...**”.



La sentenza oggi impugnata è illegittima in relazione ai seguenti punti e per i seguenti motivi:

1) Sulla irrilevanza della documentazione prodotta in giudizio dalla ricorrente, al fine di dimostrare la “decisione di scorrimento della graduatoria de qua”, adottata dall’INAIL.

Secondo la sentenza impugnata, *“...parimenti irrilevante è il comunicato sindacale 23.9.2016 (doc. 19 ric.), contenente mere richieste delle organizzazioni sindacali, così come il comunicato sindacale 3.12.2015 (doc. 22 ric.), che si limita a riportare la difformità di posizioni delle parti sulla astratta possibilità di scorrimento delle graduatorie...”*.

Invece, contrariamente a quanto affermato nella sentenza impugnata, i documenti allegati al ricorso (cfr. docc. 19 e 22) evidenziano che, ad “auspicare” lo “scorrimento della graduatoria” non erano solo i sindacati richiedenti, ma anche lo stesso INAIL. Si riproduce un estratto del ricorso, pag. 38-39: *“Successivamente, emerge dalla lettera della FIR-CISL del 23.09.2016 – doc. 19 -, che: ‘Concorsi per il Personale Interno. Nel Piano di Fabbisogno sono presenti n° 62 posizioni che riguardano i passaggi di livello dei Ricercatori e Tecnologi. Per evitare rilievi, l’Amministrazione ha comunicato che le 62 posizioni saranno previste nel Piano di Fabbisogno senza specificare le modalità di applicazione dell’ex art. 15. Nel frattempo procederà alla verifica della validità delle graduatorie e ci informeranno sull’esito di tale verifica. Per chiarezza ribadiamo che la proposta di scorrere tutte le graduatorie è stata avanzata da noi in modo inequivocabile, riconfermando quanto già sottoscritto nella nota del 4 maggio 2015 da tutte le OO.SS.’”* Si riporta, inoltre, il passaggio di cui a pag. 21 del ricorso: *“...Così si legge nel comunicato della FIR-CISL del 03.12.2015*



*(doc. n. 22), che è un vero 'Manifesto' della 'inadempienza imputabile all'Ente', certo non al Dipartimento della Funzione Pubblica: **Piano di Fabbisogno del Personale. L'Amministrazione ha comunicato che l'Avvocatura dell'INAIL, in esito al parere richiesto sulla possibilità di scorrimento delle graduatorie interne in essere ex art. 64 e 15 e in base alla sentenza del Consiglio di Stato di luglio 2015, ritiene la non percorribilità degli scorrimenti. Secondo tale parere, dal 01/01/2011 le progressioni di carriera interne potranno avvenire solo in base a quanto previsto dalla L. 150, ovvero attraverso concorso pubblico nazionale con riserva fino al massimo del 50% dei posti previsti per il personale interno. A tale riguardo, non condividendo tale interpretazione, abbiamo chiesto di ricevere al più presto la richiesta di parere da parte dell'Amministrazione e le relative risultanze dell'Avvocatura INAIL al fine di trovare idonee soluzioni nel corso della prossima riunione di delegazione'....".***

Dunque l'Istituto, almeno nella “rimodulazione del Piano di fabbisogno per il triennio 2015-2017”, ha ritenuto di considerare ormai “equipollente” lo “scorrimento della graduatoria” rispetto alla “nuova indizione”, dal momento che **nella “bozza di Piano” discussa nel tavolo tecnico del 16.09.2015, come riferito dai sindacati (doc. 19), l'INAIL ha deciso di “non specificare”, con riferimento ai “21 posti anno 2010”, se “indire” un nuovo concorso o “scorrere” la graduatoria già esistente!**

Ed allora, sia il “doc. 19” che il “doc. 22”, a ben vedere, attestano il fatto che l'INAIL, nel 2015, avesse ormai optato per lo “scorrimento della graduatoria”, nel caso di mancata “indizione” di un “nuovo bando”. Non è allora vero che la ricorrente non abbia assolto all'onere della prova su di essa incombente. In base all'onere della prova, temperato con il principio di cd. “vicinanza delle prove”, era onere della ricorrente



allegare i documenti che erano e potevano rientrare nella propria “disponibilità”. Ebbene, essa, parte lavoratrice, ha allegato i documenti provenienti dal “sindacato”, i quali evidenziano l’esistenza di una “trattativa” fra le parti per addivenire, in un modo o nell’altro, alla copertura dei “27 posti disponibili”. Secondo i suddetti documenti, l’INAIL, sulla base di una esplicita richiesta fatta in tal senso dalle organizzazioni sindacali, aveva deciso di inserire la copertura dei posti nel piano di fabbisogno (oggetto di discussione nel tavolo tecnico del 16.09.2015), senza specificare se li avrebbe coperti con un nuovo bando o con lo scorrimento. Detti sindacati, erano parte in causa del “tavolo negoziale”, e non un soggetto terzo, la narrazione dei quali possa essere vista come un racconto fatto “*de relato*”. Come parte in causa, essi sindacati hanno testimoniato ai lavoratori il contenuto delle trattative, e rispetto a quanto riferito era, allora, onere della “controparte” (INAIL, datore di lavoro), fornire “prove contrarie”, e cioè negare, dimostrandolo, che l’accordo raggiunto fra le parti avesse in effetti ritenuto “equipollente”, in caso di mancata “indizione”, lo “scorrimento della graduatoria”. Detta prova l’INAIL non ha fornito. Né d’altronde è previsto alcun “atto formale”, ulteriore e distinto dagli accordi raggiunti e dal fabbisogno espresso, per ritenere espressa dall’Istituto la “volontà di scorrimento”. Poiché le procedure ex art. 15 CCNL, non sono progressioni verticali ma orizzontali, esse non solo non richiedevano alcuna autorizzazione di un soggetto terzo, ma neppure dovevano tradursi in un atto necessariamente “formale”, poiché l’art. 15 del ccnl afferma: “*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*”. Pertanto, sia il Bando che un eventuale scorrimento



delle graduatorie, oltre alla “contrattazione fra INAIL e OO.SS”, non richiedevano alcun “atto formale”, se non direttamente la determinazione del bando stesso o, in alternativa, la determinazione di scorrimento. Prova ne è che il nuovo Bando 2021, adottato con determinazione del 08.06.2021 (doc. 16 fascicolo resist), è stato adottato sulla base, oltre che del fabbisogno 2019-2021, dell’accordo sindacale del 23.12.2020 (doc. 21 fasc. resist), e nulla più. Senonchè per i fatti oggetto di causa gli accordi fra le parti erano già intervenuti, e con essi gli stanziamenti delle risorse, il numero di posizioni da occupare, le decorrenze giuridiche ed economiche: dunque sussisteva quella “contrattazione con le OO.SS” che, di per sé, era sufficiente per poter procedere ad una direzione (scorrimento della graduatoria) piuttosto che ad un’altra (indizione di un nuovo bando). Lo stesso odierno appellato, infatti, in seguito ad una richiesta di accesso agli atti formulata successivamente alla presentazione del ricorso, ha scritto testualmente che *“Per quanto riguarda l’accesso al verbale della riunione tecnica del 16 settembre 2015 e del relativo allegato piano assunzionale, si rappresenta che **detto documento è inesistente poiché, come confermato dall’orientamento applicativo ARAN RS122, non vi è alcun obbligo di redigere i verbali degli incontri**”*. Alla luce di ciò, sulla base degli accordi già sottoscritti fra le parti negli anni 2011-2013 e del piano di fabbisogno già adottato nel tavolo tecnico del 16.09.2015, con allegata tabella delle coperture dei posti disponibili anni 2010 e 2011, non era richiesto alcun nuovo atto, alcun ulteriore accordo da sottoscrivere fra le parti, per stabilire che l’art. 15 sarebbe stato applicato, anziché con un nuovo bando, tramite lo scorrimento della graduatoria già esistente. Tanto più che, come già detto, nelle suddette procedure l’Ente opera con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato. Ebbene, le note informative delle organizzazioni sindacali che hanno partecipato al tavolo negoziale, non possono non



testimoniare il formarsi di una volontà verso lo “scorrimento”, altrimenti non si spiegherebbe neppure perché l’Istituto abbia inoltrato una richiesta di parere alla propria avvocatura (doc. 22), se non avesse ormai ritenuto percorribile lo “scorrimento” in luogo della nuova indizione!

2) Sulla “non imputabilità” all’INAIL della “omessa indizione” della “selezione interna” ex art. 15 CCNL.

Secondo la sentenza impugnata, *“La sentenza n. 8985/2018 citata, peraltro emessa in giudizio cui le odierne parti erano estranee, pur ricostruendo la disciplina collettiva in modo difforme da quanto effettuato dalle amministrazioni vigilanti, non esclude il fatto che all’epoca l’INAIL non disponesse dell’autorizzazione, che le stesse amministrazioni vigilanti ritenevano necessaria. Si ritiene pertanto provato che l’omessa indizione di procedure concorsuali interne da parte dell’INAIL non era imputabile all’Ente (art. 1218 c.c.), il quale aveva richiesto le relative autorizzazioni alle amministrazioni competenti...”*.

Relativamente al suddetto capo di rigetto della domanda subordinata di “risarcimento danni” per “perdita di *chance*” – per via della “omessa indizione” della “selezione interna” ex art. 15 CCNL -, deve osservarsi che il Giudice di prime cure è incorso in un “triplice errore”: 1) **non è vero**, innanzi tutto, che la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 8985 del 2018 è “inefficace” nella “causa *de qua*”; 2) **non è vero** che le amministrazioni vigilanti (Dipartimento della Funzione Pubblica e MEF) avessero “ricostruito la disciplina collettiva in modo difforme” da quanto affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione nella predetta sentenza; 3) infine **non è vero** neppure che l’INAIL non avesse di fatto ottenuto da parte delle amministrazioni vigilanti la richiesta autorizzazione.



Quanto al **primo errore**, è bene chiarire che la sentenza succitata delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione non è efficace solo per il caso oggetto di esame nella predetta sentenza, ma vista l'efficacia "panprocessuale" della medesima è efficace anche per l'odierno giudizio, nei seguenti termini.

Innanzitutto, l'inquadramento della questione effettuato dalle Sezioni Unite nel 2018 ha effetto retroattivo, poiché interpreta le norme vigenti negli anni in cui l'INAIL aveva assunto gli impegni rimasti inattuati.

E neppure può asserirsi che l'arresto delle Sezioni Unite del 2018 costituisce un "cambiamento di rotta" rispetto ai precedenti orientamenti della stessa Corte di Cassazione a sezioni unite. Tale affermazione non corrisponde al vero, poiché, tranne alcune sentenze del TAR e del Consiglio di Stato (a sezione semplice) che avevano espresso il diverso parere con riferimento all'art. 15 CCNL 2002-2005 per cui è causa, per il resto **la giurisprudenza della Corte di Cassazione a sezioni unite** aveva espresso il medesimo parere del Tar e del CdS, ma solo relativamente **al previgente istituto delle "selezioni ex art. 64 CCNL 1998-2001"**, cioè con riferimento alle selezioni inquadrate nell'ambito di un sistema ordinamentale ben diverso, nel quale i profili di Ricercatore e Tecnologo erano strutturati in livelli non costituenti un'area omogenea. Con il passaggio dall'art. 64 del CCNL 1998-2001 all'art. 15 del CCNL 2002-2005, i suddetti profili di Ricercatore e Tecnologo venivano ormai strutturati in un'area omogenea, con la conseguenza che i passaggi interni da un livello all'altro non configuravano ormai più dei passaggi "di area". Tale mutamento, a ben vedere, **risulta già da Cass. S.U. 9 aprile 2010, n. 8424 e n. 8425. Già in tali sentenze era stato chiarito che con l'art. 15 del CCNL del Comparto Enti Pubblici di Ricerca 2002-2005, sottoscritto il 7 aprile 2006, è stata introdotta l'unicità dell'organico dei ricercatori, con decorrenza, quanto agli effetti**



giuridici, dalla suddetta data (art. 2), modificando sul punto la disciplina precedente (d.P.R. n. 171 del 1991, art. 13, comma 2 lett. b) per la quale i tre livelli dei ricercatori costituivano aree distinte. E di ciò era consapevole lo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, se è vero, come è vero, che nella circolare del 22.02.2011 (doc. 5), mentre da un lato esclude “nuove progressioni verticali” per effetto della “riforma Brunetta” (v. par. 8), dall’altro considera ancora vigente l’art. 15 del CCNL 2002-2005, fornendo disposizioni su come effettuare “nuove selezioni” (v. par. 5). Su ciò v. oltre.

E’ evidente, pertanto, che il parere negativo adottato dall’Avvocatura dell’INAIL nel 2015 (v. doc. 22) era un parere già allora ILLEGITTIMO, poiché contraddetto sia dalle sezioni unite della cassazione nel 2010 sia dalla circolare del 2011, oltre che, successivamente, dalla succitata sentenza delle sezioni unite del 11.04.2018. La Corte di Cassazione si è pronunciata, in quest’ultima occasione, a “Sezioni Unite” non perché dovesse risolvere un “contrasto di giurisprudenza fra sezioni” (che non esisteva perché, si ripete, la Cassazione già nelle sentenze gemelle del 2010 si era pronunciata in modo analogo sull’istituto ex art. 15 ccnl, laddove fino a quel momento si era pronunciata in modo diverso ma solo relativamente all’istituto ex art. 64 ccnl 98/01), ma in quanto era stato dedotto un “difetto di giurisdizione” (si contestava una procedura selettiva che, non costituendo una “progressione verticale”, vedeva competente il giudice del lavoro anziché il giudice amministrativo).

Ebbene, così affermano le Sezioni Unite nella pronuncia del 2018: “*Né va omissis di sottolineare che nella citata sentenza n. 1293 del 2012 il Giudice amministrativo è pervenuto alla conclusione dell’illegittimità dell’art. 15 del CCNL cit., nella parte in cui consente progressioni interne, affermando che ‘la questione di giurisdizione comporta*



conseguenzialmente, così come risolta, l'accoglimento della censura logicamente propedeutica, riguardante la necessità di svolgere nel caso in esame una procedura di pubblico concorso, con ammissione anche di candidati esterni (art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001), come pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale'. Al riguardo va precisato che in un simile epilogo - oltre a non tenersi conto del principio secondo cui le previsioni della contrattazione collettiva nazionale dei dipendenti pubblici sono equiparate agli atti normativi dal d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 47, comma 8, art. 63, comma 5, e art. 64) con le conseguenze di cui si è detto (nello stesso senso vedi anche Consiglio di Stato, 5 aprile 2006, n. 1773) - si fa riferimento alla questione della natura 'interna' del concorso, che non si pone rispetto alle progressioni per il passaggio da un livello a quello immediatamente superiore se le modalità previste per lo svolgimento della selezione sono compatibili con il rispetto dell'art. 97 Cost., in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale e di questa Corte...". Quindi, non solo le sezioni unite della Cassazione, fin dal 2010, avevano chiarito la vera natura, come "progressioni orizzontali", delle selezioni indette ex art. 15 ccnl 2002-2005, a differenza delle selezioni indette ex art. 64 ccnl 1998-2001, le quali sole costituivano delle "progressioni verticali", ma attraverso questo importante ultimo arresto delle sezioni unite del 11.04.2018, esce "sconfessato" lo stesso parere reso, in difformità, dal Tar e dal Consiglio di Stato, parere seguito invece dall'odierno appellato.

Non solo, in detto arresto le sezioni unite evidenziano: 1) la conservata "legittimazione" dei CCNL a disciplinare, in modo autonomo, modalità di "selezione" differenti dal "pubblico concorso"; 2) la "compatibilità" con l'art. 97 della Costituzione delle selezioni interne come quelle di cui al succitato art. 15 CCNL 2002-2005. E non si vede, allora, come sia



possibile anche solo pensare che la “normativa vigente” all’epoca dei fatti di causa, come sostenuto da controparte, imponesse all’odierno appellato di “arrestare l’esecuzione” degli impegni assunti. Significa far assurgere “alcune sentenze” del “Tar” e del “Consiglio di Stato a sezione semplice” al rango, addirittura, di “normativa vigente”, quando in realtà la legge positiva, per come interpretata dal supremo consesso delle sezioni unite della cassazione (già dal 2010), diceva tutt’altro!

Ma soprattutto, non si vede come possa affermarsi che la predetta sentenza delle Sezioni Unite del 2018 è “estranea” ai fatti oggetto del presente giudizio, se essa invece tocca, per l’appunto, la questione di fondo del giudizio medesimo: quella in base a cui la “mancata indizione” delle selezioni ex art. 15 ccnl, per via delle sentenze negative del Tar e del CdS, è stato un comportamento sorretto da una “errata interpretazione” dell’istituto contrattuale, che ne ha determinato la “paralisi” per oltre un “decennio”!

Quanto al **secondo errore**, è bene chiarire quanto già illustrato nel ricorso in primo grado, e cioè che il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva ben compreso la natura delle “selezioni interne” ex art. 15 CCNL 2002-2005, per nulla affatto equiparandole alle “progressioni verticali”. Chi ha “ricostruito la disciplina collettiva in modo difforme” da quanto affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione non è dunque stato il Dipartimento della Funzione Pubblica, ma solo e unicamente il “giudice amministrativo” (Tar e CdS) e con esso l’avvocatura dell’INAIL. Non è allora configurabile alcuna “responsabilità” dei ministeri vigilanti in ordine alla mancata indizione del bando ex art. 15 ccnl, idonea ad escludere la responsabilità dell’Istituto in ordine agli atti non adottati! In tal senso, v. **la circolare del DFP del 22.02.2011 (doc. 5)** che fornisce indicazioni agli Enti di Ricerca sulle modalità per indire le selezioni ex art. 15 CCNL. E’ evidente che se negli anni 2011 e seg.



non fosse stato più possibile “indire” nuove “selezioni ex art. 15 CCNL Ricerca”, il DFP lo avrebbe espressamente detto: nella suddetta circolare, infatti, il DFP vieta, nel par. 8, nuove “progressioni verticali riservate” (e tali non sono i concorsi interni per cui è causa), laddove, in precedenza, nel par. 5, trattando degli “Enti di Ricerca”, ammette “nuove selezioni art. 15” (quali sono i concorsi interni per cui è causa). E’ vero che nel 2011 il dipartimento della funzione pubblica assoggettava ad “autorizzazione governativa” la selezione per cui è causa, ma è altrettanto vero che detto dipartimento, nella succitata circolare, non predicava affatto la “sopravvenuta inefficacia dell’art. 15 CCNL 2002-2005”, ma solo ed esclusivamente la “sopravvenuta inefficacia” delle vere e proprie “progressioni verticali”, di cui parla in separato ed apposito paragrafo (par. 8) diverso da quello riguardante l’art. 15 ccnl per gli Enti di ricerca (par. 5).

Quanto al **terzo errore**, non è vero neppure che l’INAIL non avesse di fatto ottenuto da parte delle amministrazioni vigilanti la richiesta autorizzazione! Ed invero, come è stato dedotto nel ricorso, con la “certificazione” degli accordi decentrati del 2011 gli organi di controllo avevano di fatto “autorizzato” la “copertura” dei “21 posti” per l’anno “2010”, così come la “copertura” degli ulteriori “6 posti” per l’anno “2011”, e come precisato dal medesimo Istituto ai predetti organi con lettera del 26.05.2015 (doc. 21), dal momento che si trattava di coprire “posti vacanti” – per “turn over” - entro “il 31 dicembre 2009” (cioè vacanti prima dell’entrata in vigore della cd. “riforma Brunetta”), il parere negativo – reso dal TAR, non dal DFP - sulla indizione di un nuovo concorso ex art. 15 ccnl (o sullo “scorrimento della graduatoria”) sembrava invece riferirsi solo alle coperture dei posti vacanti “dal 1 gennaio 2010” (v. ricorso, pag. 20 e doc. 21 ivi allegato). E d’altronde esiste una Nota del MEF (citata in una sentenza TAR: v. doc. 29) che



aveva rilevato che, fermo il divieto delle “progressioni verticali” dal 01.01.2010, per effetto della cd. “riforma Brunetta”, ciò non avrebbe comunque impedito di indire progressioni o scorrere le relative graduatorie, per la copertura dei “posti vacanti al 31.12.2009”.

Pertanto, deve escludersi qualsivoglia responsabilità dei ministeri controllanti in ordine alla mancata indizione delle selezioni programmate dall’Istituto per l’anno 2010 e per l’anno 2011, né tantomeno essi sono responsabili in ordine al “mancato scorrimento della graduatoria per cui è causa”, che invece deriva, come è stato dedotto nel ricorso, dal “parere negativo” rilasciato non dai ministeri vigilanti **ma dall’Avvocatura dell’Istituto.**

Ma soprattutto, se è vero, come è vero, che le suddette selezioni ex art. 15 CCNL, per effetto del “chiarimento” fornito dalle Sezioni Unite della Cassazione in data 11.04.2018, **non costituivano, neppure negli anni precedenti al predetto chiarimento, “progressioni verticali”, ne deriva, altresì, che le stesse non erano neppure soggette ad “autorizzazione” da parte del dipartimento della funzione pubblica.**

Se non costituivano delle “progressioni verticali” ma, bensì, “orizzontali”, secondo il chiarimento offerto dalla suprema Corte, la stessa “richiesta di autorizzazione” inoltrata dall’odierno appellato agli organi ministeriali risultava, **già allora**, “fuori luogo”, dal momento che l’autorizzazione “a bandire”, così come quella “ad assumere”, è prevista dall’art. 35 del d.lgs. n. 165-2001 unicamente per le procedure “assunzionali” (a cui vengono equiparate solo le “progressioni verticali”, che comportano il passaggio ad una nuova area e la necessità di sottoscrivere un nuovo contratto di lavoro).

Ne deriva che l’odierno appellato non può “trincerarsi”, come invece gli consente il giudice nella sentenza impugnata, dietro un presunto (e non dimostrato) “diniego di autorizzazione” da parte del suddetto



dipartimento della funzione pubblica, e ciò proprio perché la suddetta autorizzazione non è e non era prevista nella specifica fattispecie. Non essendo prevista, l'unico soggetto responsabile per la mancata esecuzione dell'impegno volto a coprire, con decorrenza dal 1 gennaio 2010, 21 posti disponibili per "Primo Tecnologo", non è che l'odierno appellato.

Alla luce delle suesposte censure, si chiede all'adita Corte di **reformare la sentenza impugnata**, accogliendo la domanda di cui all'atto introduttivo del presente procedimento, con condanna dell'appellato alla rifusione delle spese del doppio grado, da distrarsi.

Ai fini del pagamento del contributo unificato, si dichiara che il valore della presente causa è indeterminabile, e quindi viene versato il contributo di euro 388,50.

Si deposita:

Procura appellata.

Copia informatica della sentenza impugnata.

Copia informatica del fascicolo di parte di primo grado.

Roma, 3 ottobre 2022

Avv. Giuseppe Pio Torcicollo

