

117  
2018



TRIBUNALE DI PARMA

- Sezione Lavoro -

Nella causa n. 970/2017 R.G.

R.S. 117/18  
Cron. 1281

controversia promossa da

[Redacted]

con l'Avv.

Torcicollo Giuseppe Pio;

- RICORRENTI -

contro

**MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO (di seguito indicato anche come MiBACT)**, in persona del rappresentante legale p.t, con l'Avvocatura dello Stato;

- RESISTENTE -

avente ad oggetto: categoria e qualifica;

All'udienza del 24/05/2018, sono comparsi i procuratori delle parti, i quali, su invito del Giudice, discutono la causa, riportandosi ai propri atti ed insistendo per l'accoglimento delle conclusioni ivi rassegnate.

IL G.d.L.

Dato atto di quanto sopra, al termine della discussione decide la causa come da dispositivo ed emette la seguente

Sentenza

pubblicandola mediante lettura del dispositivo e della motivazione alla presenza delle parti:

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE DI PARMA

in funzione di giudice unico per le controversie da trattarsi col rito del lavoro, in persona del Dr. Roberto Pascarelli, definitivamente pronunciando, ai sensi degli artt. 281 *sexies* e 429 c.p.c.

#### OSSERVA

Le [redacted], dipendenti del MiBACT, in data 25 ottobre 2017 hanno adito l'intestato Tribunale. Le ricorrenti hanno dedotto di avere tutte partecipato ai corsi-concorsi, per titoli ed esami, per i passaggi interni dall'area B (posizioni economiche B1, B2, B3), all'area C (posizione economica C1), ai sensi e per gli effetti dell'art. 15 ("Passaggi interni"), comma 1 lett. a) ("Tra le aree") del CCNL Ministeri 1998/2001; i passaggi interni tra aree erano stati banditi con il decreto direttoriale del 24 luglio 2007 e successivi bandi integrativi.

In mancanza di un immediato ampliamento dei posti autorizzati dal Governo, fino al raggiungimento dei 920 posti richiesti, l'Amministrazione resistente aveva sottoscritto con le organizzazioni sindacali due accordi: un primo accordo del 12 luglio 2007, ed un secondo accordo del 13 luglio 2007. A detta delle ricorrenti, il MiBACT, con tali accordi, non si sarebbe solo limitato a prevedere la copertura dei 460 posti autorizzati, ma avrebbe anche assunto l'impegno di effettuare: " 1) sia la copertura dei restanti 460 posti banditi ma non autorizzati (copertura subordinata solo temporalmente al rilascio di autorizzazione); 2) sia la copertura dei posti divenuti in seguito vacanti nell'ambito di quelli banditi, effettuando lo scorrimento delle graduatorie di merito durante la vigenza (triennale) delle medesime".

In data 24 luglio 2007, il Ministero aveva pubblicato n.10 bandi per il passaggio dall'area B alla posizione economica C1, relativamente a vari profili professionali.

Con decreto direttoriale del 29/07/2010, e successivi, l'Amministrazione resistente aveva approvato le graduatorie regionali di merito (vincitori ed idonei) delle predette procedure per vari profili professionali.

All'esito dello svolgimento delle predette procedure, le ricorrenti, avendo tutte superato i corsi-concorsi di cui sopra per la Regione Emilia Romagna, risultavano indistintamente idonee nelle relative graduatorie finali di merito, oltre i posti complessivamente banditi.

Il numero dei posti oggetto delle procedure di riqualificazione *de quibus*, era, all'epoca dei fatti, pari a 460 unità autorizzate, a fronte delle 920 unità richieste dal MiBACT, in sede di programmazione triennale delle assunzioni per il triennio 2006-2008.



Le odierne ricorrenti hanno lamentato che l'Amministrazione convenuta, nonostante il verificarsi delle condizioni per dare seguito agli impegni assunti con le Organizzazioni Sindacali, sarebbe rimasta, tuttavia, inadempiente.

In data 15 novembre 2009, era entrato nel frattempo in vigore il D. Lgs. n.150/2009 (c.d. Decreto Brunetta) il quale ha introdotto il comma 1 *bis* nell'art. 52 del D. Lgs. 165/2001. Tale novella legislativa, già a partire dal 1° gennaio 2010 avrebbe impedito lo "scorrimento" delle graduatorie scaturite da concorsi interamente riservati al personale interno, come precisato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella Nota Circ. n. 11786 del 22/02/2011 e nella Nota Circ., n.5 del 21/11/2013.

Le ricorrenti, tuttavia, hanno rivendicato il fatto di essere comunque risultate idonee all'esito dei corsi-concorsi di cui in narrativa, deducendo, per il principio *tempus regit actum*, l'irrevocabilità dei bandi di cui sopra (decreto direttoriale del 24 luglio 2007 e successivi bandi integrativi). La novella legislativa, infatti, sarebbe sopravvenuta nel 2009, con conseguente irrevocabilità degli effetti dei bandi medesimi, ai fini del diritto allo scorrimento della graduatoria, in favore delle dipendenti risultate idonee.

Le graduatorie di merito sarebbero state approvate successivamente al 01/01/2010. Ma a imporre di effettuare lo scorrimento delle stesse, non sarebbero stati i decreti direttoriali citati, vigente il c.d. Decreto Brunetta, ma i bandi del 24/04/07, provvedimenti, quest'ultimi, entrati in vigore anni prima della novella legislativa.

Le [redacted] hanno dunque chiesto, all'intestato Tribunale: in via principale, *"accertare e dichiarare, con effetto costitutivo ex art. 63, c.2, del T.U.P.I., il diritto: a) della ricorrente [redacted] ad essere inquadrata in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'FUNZIONARIO BIBLIOTECARIO', a decorrere dalla data del 19.12.2015; b) delle ricorrenti [redacted], ad essere inquadrare in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'STORICO DELL'ARTE', a decorrere dalla data del 28.07.2013; condannare il Ministero convenuto ad effettuare i predetti inquadramenti giuridici ed economici dalle suddette date e a effettuare la ricostruzione di carriera delle ricorrenti riconoscendo loro l'anzianità maturata in detta area III dalle date medesime e liquidando le differenze retributive spettanti, oltre interessi legali"*.

In via subordinata: *"in caso di accertata impossibilità della resistente amministrazione di inquadrare le 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 delle ricorrenti ad essere inquadrare in Area III, posizione economica F1, ciascuna nel profilo professionale suindicato, con decorrenza dalla data del 31.12.2017, o altra data ritenuta utili; condannare il Ministero convenuto ad effettuare i predetti inquadramenti sia giuridici che economici dalla suddetta data e a effettuare la ricostruzione di carriera delle ricorrenti riconoscendo loro l'anzianità maturata in detta area III dal 31.12.2017, o altra data ritenuta utile, e liquidando le differenze retributive spettanti, oltre interessi legali.

Con vittoria di spese, diritti ed oneri di lite, IVA e CPA come per legge, somme tutte da distrarsi in favore del procuratore antistatario”.

Dopo la notifica del ricorso e del pedissequo decreto di fissazione d'udienza, si costituiva ritualmente in giudizio il MiBACT.

L'Amministrazione resistente ha eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del Giudice Ordinario in favore del Giudice Amministrativo, sollevando inoltre, per mero tuziorismo difensivo, l'eccezione della prescrizione quinquennale dei crediti di lavoro per cui è causa; infine, nella denegata ipotesi di mancato accoglimento delle eccezioni *de quibus*, il Ministero ha concluso, nel merito, per il rigetto del ricorso attoreo, poiché infondato in fatto ed in diritto.

La causa, istruita sulla base dei documenti prodotti in giudizio dalle parti, è stata rinviata per discussione all'odierna udienza del 24 maggio 2018, con termine per il deposito di note autorizzate sino al 30 aprile 2018.

Tutto ciò premesso, rileva il Tribunale come il ricorso meriti accoglimento per le ragioni di seguito indicate.

Tanto premesso circa lo svolgimento del giudizio, va affermato, pregiudizialmente, che sussiste la giurisdizione del Giudice Ordinario nel caso di specie.

Lo scrivente Giudice, infatti, condivide le conclusioni avanzate dalla giurisprudenza amministrativa in fattispecie analoga (TAR Lombardia, Sent. n.4073, del 15/09/2008 - doc. 27 di parte ricorrente). Il Giudice Amministrativo sottolinea come: *“in tema di pubblico impiego, il discrimen tra le due giurisdizioni non si fonda sulla consistenza della posizione soggettiva azionata avendo ritenuto il legislatore, quale corollario della sottoposizione al diritto privato del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, di devolvere al Giudice Ordinario l'intero contenzioso in materia, salvo ritagliare alla*

giurisdizione del Giudice Amministrativo: (a) taluni rapporti ancora governati dal diritto pubblico perché espressione delle tradizionali funzioni statuali, (b) gli atti di "macro" organizzazione degli uffici a rilevanza esterna, (c) le questioni relative alle procedure concorsuali per l'accesso all'impiego (opzione quest'ultima che, probabilmente, ha inutilmente complicato il quadro processuale). Tanto premesso, la pretesa allo scorrimento non riguarda nessuna di tali eccezioni e, in particolare, non investe le procedure concorsuali per l'assunzione (art. 63, comma 4, T.U. Pubblico Impiego) dal momento che la graduatoria approvata non è posta in discussione ma anzi costituisce essa stessa il fondamento della domanda (cfr. Cass., S.U., n. 15342/2006). Cosicché, in ordine all'utilizzazione di graduatorie valide entro determinati limiti di tempo, discettare se si facciano valere situazioni di diritto soggettivo trattandosi di condotte che abbracciano una fase cronologicamente e concettualmente posteriore all'esaurimento della procedura concorsuale (come ritiene Cass., S.U., 14529/2003), ovvero di interesse legittimo che fronteggia il potere di organizzazione della pubblica amministrazione, non ha alcuna significatività ai fini del riparto di giurisdizione. In ogni caso, la giurisdizione del giudice amministrativo cessa con l'approvazione della graduatoria di merito e tutte le determinazioni successive allo svolgimento della procedura concorsuale (tra cui lo scorrimento di graduatoria e l'assunzione) attengono all'instaurazione dei rapporti di lavoro e sono, pertanto, ricomprese nell'ambito della giurisdizione ordinaria. In definitiva, il candidato in concorso pubblico che, vantando una determinata posizione nella graduatoria già approvata ed in possesso di requisiti stabiliti dal bando per fruire di una riserva di posti, pretenda di essere incluso nel novero degli ulteriori chiamati alla stipulazione del contratto di lavoro con l'utilizzazione del sistema del c.d. "scorrimento della graduatoria", fa valere una pretesa all'assunzione e non pone in discussione la procedura concorsuale e, pertanto, la relativa controversia deve ritenersi devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario".

L'orientamento giurisprudenziale citato, inoltre, appare suffragata anche dalla più recente giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Cass. civ., Sez. Un., 16 novembre 2017, n.27197). Nel merito, per il principio del "*tempus regit actum*", di cui all'art. 11 disp. prel. c.c., il Giudicante evidenzia la non retroattività del c.d. Decreto Brunetta, D. Lgs. 150/2009 e, quindi, l'applicabilità dell'art. 24 di tale decreto solo con riguardo ai concorsi indetti dopo il 01.01.2010 (sul punto, si vedano Tribunale di Roma, sentenza n. 9960 del 27/10/2014 e



Tribunale Roma, n. 1693 del 17.02.2014). Il c.d. Decreto Brunetta, quindi, non è applicabile alle graduatorie per cui è causa. Sul punto, non appaiono condivisibili le argomentazioni avanzate dall'Amministrazione resistente, sulla scorta dei pareri resi dalla Funzione Pubblica nelle circolari n. 11786 del 22.02.2011 e n.5 del 21.11.2013 (rispettivamente, doc. 15 e doc. 16 di parte ricorrente).

Il Giudicante ritiene, infatti, come il principio *de quo* assolve alla funzione, pratica, di individuare la disciplina giuridica applicabile agli atti o ai provvedimenti amministrativi, perfezionatisi in un determinato momento temporale. I medesimi atti e provvedimenti, dunque, devono conformarsi alla disciplina legislativa vigente all'atto della loro emanazione. L'approvazione della graduatoria è un mero atto integrativo dell'efficacia di precedenti atti, già perfetti e completi (nel caso di specie, i bandi, gli atti e gli accordi prodotti da parte attrice) ed emanati in vigenza della precedente normativa (cfr. docc. 1 – 8 di parte ricorrente).

In giurisprudenza si è, infatti, evidenziato come: *“l'approvazione della graduatoria integr[i] un provvedimento amministrativo avente una duplicità di natura giuridica (provvedimento terminale del procedimento concorsuale e atto negoziale di individuazione del futuro contraente) e svolgente una sostanziale funzione di controllo della legittimità della procedura concorsuale. Tale atto rientra quindi nella fase cosiddetta integrativa dell'efficacia di un atto già perfetto e completo in tutte le sue parti, ma temporaneamente privo dell'idoneità a espletare i suoi effetti”* (Così, App. L'Aquila, sez. lav., 19/11/2015, n.1194).

Nel caso di specie, è risultato documentalmente provato come l'impegno dell'amministrazione resistente ad effettuare lo scorrimento delle graduatorie per cui è causa (al fine di coprire i posti vacanti durante l'ordinaria vigenza triennale delle medesime), sia stato assunto dal MIBACT con i bandi, gli atti e gli accordi a quelli presupposti, emanati prima del 31/12/2009, ossia nell'arco temporale di vigenza della precedente normativa (cfr. docc. 5, 6 e 8 di parte ricorrente). Ergo, non sono stati i successivi decreti direttoriali di approvazione delle graduatorie finali (vigente il c.d. decreto Brunetta) a prevedere lo scorrimento delle stesse, ma i precedenti bandi del 24.07.2007.

In sostanza, pur essendo successivamente entrato in vigore il Decreto citato, le ricorrenti avevano già acquisito in precedenza il diritto allo scorrimento delle graduatorie, in forza degli accordi e degli atti amministrativi succitati. Il diritto *de quo*, secondo l'orientamento

giurisprudenziale condiviso da questo Giudice, sarebbe acquisibile anche in relazione ai c.d. "concorsi interni" in materia di progressione verticale, quali quelli per cui è causa: il principio è stato ribadito da varie pronunce del Giudice Amministrativo (*ex plurimis*, Cons. St., sent. n. 1061, del 05/03/2014 - doc. 29 di parte ricorrente) e della Corte dei Conti (cfr. Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, parere del 10 aprile 2013, n. 137 – doc. 28 di parte ricorrente - e Corte dei Conti stessa Sezione, deliberazione n. 183 del 21 ottobre 2010).

Ciò posto in punto di diritto, in punto di fatto, si rileva che risulta documentalmente provata la triennale vigenza delle graduatorie di cui in narrativa (2010-2013, per i posti di Archeologo, Architetto e Storico dell'Arte; 2012-2015, per gli altri profili professionali, tra cui la figura di Funzionario Bibliotecario); l'effetto citato discende dal tenore dei bandi del 2007, letti in combinato disposto con l'art. 35, comma 5 – *ter* T.U.P.I.

Nella vigenza delle medesime, residuavano ancora sia i 460 posti banditi e non ancora autorizzati, sia ulteriori posti, nell'ambito di quelli banditi ed autorizzati, divenuti vacanti per vari motivi. Sul punto, appare, inoltre, significativa la lettera del 13.11.2012 con la quale il MiBACT richiede un parere agli organi di controllo sulla possibilità di "...ricorrere, nei limiti della dotazione organica scaturente dall'approvazione del DPCM di cui all'articolo 2 del decreto legge n.95/2012, allo scorrimento delle graduatorie per i passaggi d'area ex B/C1 e A/B1..." (All. 3 delle note autorizzate di parte ricorrente).

Appare, dunque, provato come vi fosse un numero di posti vacanti in area III, oltre i posti riservati al concorso pubblico esterno.

Orbene, se non vi fosse stato il parere negativo del Dipartimento della funzione Pubblica, e il Ministero convenuto non avesse bandito nuovi concorsi, le ricorrenti avrebbero ottenuto il passaggio a detta Area III, per lo meno dalla data di fine vigenza delle graduatorie citate (sul punto, quanto puntualmente allegato dalle ricorrenti non è stato oggetto di contestazione!). Sussistevano, infatti, tutti i presupposti per decretarsi il diritto all'inquadramento superiore delle Sig.re Montali Elisa, Campanini Carla e Quagliotti Maria, come da volontà espressa dal Mibact, sia nell'accordo del 2007, sia nelle richieste successive inoltrate alla Funzione Pubblica (All. 3 e 6 delle note autorizzate di parte ricorrente).

Alla luce delle suesposte considerazioni, assorbenti di ogni altro aspetto delle vertenze, deve essere accolta, con statuizioni come da dispositivo, la pretesa delle ricorrenti di essere



inquadrate dal MiBACT nella III Area, posizione economica F1, nei rispettivi profili professionali con le decorrenze indicate in ricorso.

Ciò detto, non resta che esaminare l'eccezione di asserita prescrizione dei crediti di lavoro delle ricorrenti, sollevata dal Ministero convenuto.

Ebbene, a parere dello scrivente Giudice, l'eccezione in questione appare infondata. Ed invero, le [redacted] chiedono l'inquadramento in area III, rispettivamente dal 19.12.2015 e dal 28.07.2013: dalle date suddette non è ancora decorso il termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 2948, n.4, c.c., peraltro, già interrotto con la notifica del ricorso introduttivo di questa causa, effettuata da parte attrice in data 15.11.2017, come da documentazione versata in atti.

Le spese di lite, per la novità e la complessità delle questioni giuridiche esaminate, oggetto di contrastanti orientamenti giurisprudenziali, vengono compensate tra le parti.

P.Q.M.

Disattesa ogni ulteriore istanza, domanda ed eccezione così decide:

- 1) in accoglimento dello spiegato ricorso, accerta e dichiara il diritto della [redacted] ad essere inquadrata in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'Funzionario Bibliotecario', a decorrere dal 19.12.2015;
- 2) accerta e dichiara, altresì, il diritto delle Sig.re [redacted] ad essere inquadrate in Area III, posizione economica F1, nel profilo professionale di 'Storico dell'Arte', a decorrere dalla data del 28.07.2013;
- 3) condanna, per l'effetto, il MiBACT, in persona del Ministro in carica *pro tempore*, ad effettuare i predetti inquadramenti giuridici ed economici dalle suddette date e ad effettuare la ricostruzione di carriera delle ricorrenti, riconoscendo loro l'anzianità maturata in detta Area III dalle date medesime e liquidando le differenze retributive loro spettanti, maggiorate di accessori ex art. 22, comma 6, della L. 724/1994, dal di del dovuto al saldo effettivo;
- 4) compensa le spese di lite fra le parti in causa.

Parma, 24.05.2018.

Il Giudice del Lavoro  
Dott. Roberto Pascarelli

TRIBUNALE DI PARMA  
DEPOSITATO IL

24 MAG 2018

IL FUNZIONARIO  
IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
Dott. Giovanni Battista Vaccaro