

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

sezione controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza

composta dai magistrati:

- | | |
|------------------------------|----------------|
| 1. dr. Maria Rosaria Rispoli | Presidente rel |
| 2. dr. Umberto Berrino | Consigliere |
| 3 dr. Matilde Lorito | Consigliere |

riunita in camera di consiglio ha pronunciato in grado di appello all'udienza del 16-9-2008 la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. n. 8645/2005 r. g. sez. lav., vertente

TRA

Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in persona del legale rapp.te pt rapp.to e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato presso cui ope legis domicilia in Napoli alla via Diaz 11. appellante

E

Sandro Leonzi rapp.to e difeso dall'avv.to Sergio Galleano elett.te dom.to con lo stesso in Napoli presso lo studio del'avv.to Nicola Veronese in Napoli Via S. Lucia 6 appellato

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 30.9.05 il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ha proposto appello avverso la sentenza del Tribunale di Napoli con la quale, previa affermazione della propria giurisdizione, il Tribunale adito dichiarava il diritto di Leonzi Sandro a concorrere alla posizione economica C3 in relazione ai corsi di riqualificazione banditi con decreto del Capo di Servizio e del personale del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 4-4-01.

Quale prima censura l'amministrazione appellante ha ribadito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario su tutte le controversie relative a concorsi interni.

esterni o misti per l'accesso all'impiego o per il passaggio di area funzionale o di carriera richiamando, a sostegno del proprio assunto, giurisprudenza di merito del Tribunale di Roma -riportando passi della motivazione dei vari provvedimenti citati- secondo la quale un'ulteriore devoluzione di tali controversie al giudice amministrativo scaturiva in riferimento al criterio delle mansioni effettivamente svolte.

Nel merito ha lamentato l'appellante che il primo giudice aveva escluso l'applicabilità dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale nelle note sentenze n 1/99 e 194/02 senza i necessari approfondimenti dell'evoluzione della normativa del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ante riforma del pubblico impiego.

Ha dedotto che i principi di carattere generale espressi dalla Corte Costituzionale, quale indici del buon andamento nella pubblica amministrazione ex art 97 Cost. dovevano trovare applicazione anche a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

In proposito ha richiamato l'appellante giurisprudenza di merito nella quale è stato evidenziato come dalle pronunce della Corte Costituzionale, nelle quali era stato puntato l'indice contro i concorsi interni ed a maggior ragione contro quelli che consentono il "doppio salto", era desumibile il contrasto della normativa collettiva con gli artt. 1 e 2 del D.lgs 165/01 e indirettamente con l'art 97 Cost.

Ha concluso il Ministero appellante chiedendo, *"in accoglimento del presente appello, riformare la sentenza di prime cure e, per l'effetto, rigettare la domanda attrice, previa declaratoria di inammissibilità o comunque infondatezza"*.

Costituitosi l'appellato ha eccepito la infondatezza di entrambe le censure formulate dall'amministrazione appellante.

Per quanto riguarda l'eccepito difetto di giurisdizione del giudice ordinario ha richiamato recente giurisprudenza di merito e legittimità secondo la quale vi sarebbe residuale giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie attinenti a concorsi per

soli interni, che comportino, come nel caso di specie, il passaggio da una qualifica all'altra ma nell'ambito della stessa area.

Nel merito alla presunta contrarietà della disciplina contrattuale con la Costituzione, con particolare riferimento alla due pronunce della Corte Costituzionale 1/99 e 194/02 invocate dall'appellante, il Leonzi, riportandosi a tutte le considerazioni svolte in proposito nel corso del giudizio di primo grado, ha ribadito che dette pronunce si riferiscono ad un regime pubblico ormai superato dall'avvenuta contrattualizzazione del pubblico impiego con la quale è stato snellito l'originario sistema di inquadramento del personale, articolato in una miriade di qualifiche professionali, e prevista l'individuazione di tre aree funzionali "corrispondenti a livelli omogenei di competenze" all'interno delle quali non vi sono qualifiche funzionali ma unicamente posizioni economiche che "descrivono il contenuto professionale di attribuzione specifiche relative all'area di appartenenza".

Deducendo la inapplicabilità del ragionamento seguito dalla Corte Costituzionale al nuovo sistema, e la piena condivisibilità delle osservazioni del primo giudice in ordine alla esatta interpretazione delle disposizioni contrattuali che, ai sensi dell'art 2 D.lgs. 165/01, costituiscono unica fonte di regolazione dei rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, ampiamente argomentando in proposito, ha concluso l'appellato chiedendo il rigetto del proposto gravame con integrale conferma della sentenza di primo grado.

All'odierna udienza la causa è stata decisa come da separato dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Preliminarmente in ordine alla riproposta eccezione relativa alla carenza di giurisdizione del giudice ordinario rileva la Corte che la giurisdizione si determina sulla base della domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti bensì il petitum sostanziale il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della "causa petendi", ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice

con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione.

Nel nuovo riparto della giurisdizione delineato per effetto della cd privatizzazione del rapporto di pubblico impiego mentre sono state devolute al giudice ordinario le controversie relative alla disciplina del rapporto di lavoro, per quanto riguarda le procedure concorsuali è stata affermata la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alle procedure concorsuali medesime per soli esterni, nelle controversie relative a concorsi misti (restando irrilevante che il posto da ricoprire sia compreso o meno nell'ambito della medesima area funzionale nella quale sia riconducibile la posizione di lavoro di interni ammessi alla procedura selettiva, perché in tal caso, la circostanza che non si tratti di passaggio ad area diversa viene vanificata dalla presenza di possibili vincitori esterni) ed ancora sulle controversie relative ai soli interni che comportino passaggio da un'area ad un'altra risultando residuale la giurisdizione del giudice ordinario per essere limitata alle controversie attinenti a concorsi per soli interni che comportino il passaggio da una qualifica all'altra nell'ambito della stessa area (Cfr Cass SU 15403/03, Cass SU 10183/04, Cass sent SU 10419/06 e Cass SU n 10374 del 2007).

Ha precisato il Supremo Collegio (Cfr Cass sent. 10374/07 cit. in motivazione) che il quarto comma dell'art 63 del D.lgs 165/01 quando riserva alla giurisdizione del giudice amministrativo "le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" fa riferimento non solo alla procedure concorsuali strumentali alla costituzione per la prima volta del rapporto di lavoro, ma anche alle prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore; che le procedure che consentano il passaggio da un'area inferiore a quelle superiore integrino in vero e proprio concorso qualunque sia l'oggetto delle prove che i candidati siano chiamati a sostenere.

Nel caso in esame, alla stregua dei principi sopra delineati, deve essere confermata la giurisdizione del giudice ordinario adito tenuto conto che il ricorrente si è lamentato di non essere stato ammesso a partecipare ad una selezione interna per progressione

verticale nell'ambito della stessa area C del sistema di classificazione del personale predisposto dal CCNL del comparto Ministeri.

L'istante, infatti inquadrato nella categoria C1 ha chiesto di poter partecipare alla selezione per la progressione in C3, cosicché, condividendo il collegio la distinzione, operata dalla Suprema Corte, la decisione di prime cure sul punto deve ritenersi corretta

Anche nel merito, l'appello proposto è infondato e va rigettato.

A seguito della privatizzazione del pubblico impiego, come disposto dall'art 2 del D.lgs 165/01, i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti sono regolati contrattualmente e che, nel nuovo sistema, il contratto collettivo è il perno intorno al quale si svolge tutto il rapporto.

Il ruolo della contrattazione collettiva deve ritenersi prevalente con la conseguenza che il coordinamento con i pregressi regimi pubblicistici va risolto nel senso della derogabilità delle disposizioni normative delle quali sono destinatari i soli dipendenti pubblici ad opera di successivi contratti o accordi collettivi.

Tanto premesso, come affermato dal primo giudice ed incontestato tra le parti, le fonti contrattuali che disciplinano la fattispecie in esame sono l'art 15 del CCNI del comparto Ministeri 1998-01, rubricato "Passaggi interni" che stabilisce che *"i passaggi interni nel sistema di classificazione possono avvenire:b) all'interno dell'Area con le seguenti procedure: a) i contingenti corrispondenti a ciascuna delle posizioni economiche interne all'Area sono modificabili, con le procedure previste dall'art 20; b) il passaggio dei dipendenti da una posizione all'altra all'interno dell'Area avverrà nei limiti posti di cui ai contingenti previsti dal primo comma mediante percorsi di qualificazione ed aggiornamento professionale con esame finale, al termine dei quali sarà definita una graduatoria per la cui formulazione sarà considerato, in ogni caso, elemento determinante la posizione economica di provenienza. Sono considerati altresì elementi utili, l'esperienza professionale acquisita ed il possesso di titoli di studio e professionali coerenti con i processi di riorganizzazione o innovazione tecnologica; ...d) sono riservati esclusivamente ai*

personale dipendente i passaggi interni nell'Area C, posizione economica C3 sulla base dei criteri previsti dall'Amministrazione con le procedure di cui all'art 20"

Tale ultimo articolo, che disciplina i livelli di relazioni sindacali nel sistema classificatorio, considera materia di "contrattazione collettiva integrativa" la "determinazione dei criteri generali per la definizione delle procedure per le selezioni di cui all'art 15, lett. B".

Non è contestato tra le parti che l'allegato A del CCNL citato come peraltro il relativo Accordo integrativo per il personale del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, parte III (relativa al sistema di classificazione del personale) contemplino per l'accesso alla posizione C3 la provenienza dalle posizioni C1, C1 super e C2 sulla base dei criteri stabiliti dall'Amministrazione secondo le procedure di cui all'art 15, lett. B punto d) del CCNL del comparto Ministeri 1998-01.

L'accordo integrativo del CCNL 1998-01, tuttavia, all'art 11, rubricato "Progressione all'interno delle Aree" detta ".....2. *I passaggi all'interno delle Aree B e C avvengono mediante corsi di riqualificazione da svolgersi secondo le modalità previste negli articoli seguenti e conclusi con un esame. 3. I contingenti numerici destinati nelle posizioni economiche B2,B3, C2 e C3 sono evidenziati nell'Allegato I*"

In tale allegato, denominato "Tabella illustrativa dei passaggi interni", sono indicati numericamente i contingenti di personale da riqualificare, con i relativi costi unitari e totali e sono previsti 243 posti per i passaggi "da C2 a C3"

Orbene nel bando di concorso oggetto di controversia - nel quale viene espressamente richiamato l'accordo integrativo del CCNL 1998-01 per il personale del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, parte III (relativa al sistema di classificazione del personale)- sono stati esclusi i C1 dalla possibilità di accedere ai posti C3.

In particolare è stato previsto che "*ai suddetti corsi, finalizzati al passaggio interno dalla posizione economica immediatamente inferiore alle posizioni economiche C2 e C3.....è ammesso a partecipare*",

Ha sostenuto l'Amministrazione che la previsione di cui al riferito allegato I dell'accordo integrativo aveva impedito la possibilità di bandire un corso di

riqualificazione che consentisse il “doppio salto” dalla posizione C1 alla C3 e che d’altro canto, tale soluzione era coerente con i principi affermati dalla Corte Costituzionale nelle pronunce n 1/99 e 194/02, pronunce queste, a suo dire, non debitamente prese in considerazione dal giudice di prime cure, richiamando a sostegno del proprio assunto giurisprudenza di merito formatasi a seguito delle suddette statuizioni.

Orbene non ritiene la Corte di condividere l’interpretazione sostenuta dall’amministrazione appellante.

Ed invero una lettura non frammentaria delle norme contrattuali in questione induce a ritenere corretta la soluzione adottata dal giudice di prime cure.

La previsione dei contingenti indicata nell’allegato 1 alla contrattazione integrativa, in base alla quale l’amministrazione appellante ha sostenuto che era preclusa la possibilità di bandire un corso di riqualificazione che consentisse il “doppio salto”, si pone in evidente contrasto con numerose disposizioni dello stesso contratto integrativo oltre che con quelle del CCNL 98-00.

L’art 13 di detto accordo integrativo (intitolato “formazione della graduatoria”), infatti, così dispone: *“Può presentare domanda di partecipazione ai corsi di riqualificazione ogni lavoratore in possesso dei requisiti per l’accesso dall’interno previsti per ogni posizione economica nell’allegato A del CCNL”*.


Come sopra visto detto allegato A prevede espressamente per l’accesso alla posizione C3 la provenienza dalle posizioni economiche C1, C1S e C2 base dei criteri previsti dall’Amministrazione con le procedure di cui all’art 20 .

L’art 12 comma 3° ribadisce tale opzione disponendo che “fermo restando i requisiti previsti per l’accesso dall’interno **nell’allegato A del CCNL...**”

Anche nella parte III del contratto integrativo suddetto, come già visto, si contempla per l’accesso alla posizione C3 la provenienza dalle posizioni C1, C1 super e C2 sulla base dei criteri stabiliti dall’Amministrazione secondo le procedure di cui all’art 15, lett. B punto d) del CCNL del comparto Ministeri 1998-01.

Deve pertanto ritenersi che la tabella contenuta nell'allegato 1, come rilevato dal primo giudice, più che destinata a dettare limitazioni cogenti per l'accesso ai concorsi -non essendo desumibile una tale volontà delle parti collettive alla stregua del tenore delle norme di cui all'accordo integrativo medesimo sopra esaminate- fosse finalizzata piuttosto a stimare i costi delle progressioni in carriera.

In ogni caso, anche a volere ritenere che l'allegato 1 dell'accordo integrativo avesse effettivamente disposto una limitazione per l'accesso ai concorsi nel senso di escludere "il doppio salto", nei sensi prospettati dall'amministrazione, tale disposizione si porrebbe in contrasto con quanto disposto in sede di contrattazione collettiva nazionale che come sopra visto ha espressamente ammesso nell'allegato A - richiamato peraltro anche dall'art 13 e 12 dell'accordo integrativo- la possibilità di accesso alla posizione C3 anche per i dipendenti inquadrati nella pozione C1.

È noto che l'art 40, 3° comma, D.lgs 165/01 ha stabilito che *"la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali.... e che Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comperino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate"*. 

Contrariamente a quanto assunto dall'amministrazione appellante, secondo il quale le disposizioni del CCNL non avrebbero carattere precettivo avendo indicato solo in astratto la possibilità di riqualificazione per coloro che appartengono ad una posizione non immediatamente inferiore, a parere della Corte, l'art 15 del CCNL di comparto laddove prevede che i passaggi interni nel sistema di classificazione "**possono avvenire**" con tale espressione ha inteso riferirsi al momento volitivo iniziale dell'Amministrazione e cioè alla decisione di indire o meno la selezione che, una volta indetta, non può che avvenire con le modalità volute dalle parti sociali così come precisate e richiamate anche dall'accordo integrativo (come sopra visto).

In conclusione avendo le parti sociali in sede di contrattazione nazionale espressamente previsto la possibilità di accesso alla posizione superiore C3 (per quel che ci interessa) dei dipendenti aventi le posizioni C1 C1 S e C2 non vi era possibilità di scelta tra dette posizioni e quindi di deroga da parte della contrattazione integrativa. D'altro canto la previsione di cui all'art 15 B lettera b) secondo cui, all'esito dei percorsi di qualificazione ed aggiornamento professionale, *sarà definita una graduatoria per la cui formazione sarà considerato, in ogni caso, elemento determinante la posizione economica di provenienza* non potrebbe avere alcun senso se la progressione non dovesse avvenire con la partecipazione di dipendenti collocati in diversificate posizioni della stessa area (nella specie posizioni C1 C1 S e C2) ma solo in relazione alla posizione immediatamente inferiore.

Il carattere determinante assegnato alla posizione di provenienza, lungi dal consentire al singolo Ministero di escludere a priori l'accesso per saltum, rileva solo nella fase della graduatoria finale.

Tale ulteriore rilievo logico costituisce ulteriore conferma della correttezza dell'interpretazione adottata dal primo giudice e condivisa da questa Corte.

Per quanto riguarda la selezione oggetto di causa la posizione economica di provenienza, peraltro, risulta privilegiata venendo attribuito un diverso e maggiore punteggio per l'anzianità maturata nella posizione economica immediatamente inferiore rispetto a quella relativa a posizioni diverse da questa.

D'altro canto, come rilevato dall'appellato, alla posizione economica di provenienza è stato dato rilievo (sempre nella selezione in oggetto) anche per l'accesso alle prove essendo stato previsto che, in assenza del titolo di studio, l'anzianità di servizio deve essere di quattro anni per i C2 e di otto per i C1.

In ordine al preteso contrasto della previsione della progressione "per saltum" con la Carta Costituzionale ed in particolare con i principi sanciti nelle sentenze n 1/99 e 194/02 relativi al principio di buona amministrazione (art 97 Cost), rileva il collegio che si è ormai in presenza di un rapporto di lavoro ormai privatizzato in cui sono state rimosse le vecchie qualifiche funzionali ed il personale è stato inquadrato in tre aree

funzionali (A, B, C) al cui interno si distinguono solo posizioni economiche diverse e ove appunto si discute del passaggio da una posizione economica all'altra all'interno della medesima area (Cfr in termini Corte di Appello di Brescia n 78/05 la quale ha riconosciuto la legittimità del passaggio "per saltum" dalla posizione economica di base a quella più elevata, sentenza confermata dalla Cassazione con la pronuncia n 10374 del 2007 sopra richiamata).

In effetti le pronunce costituzionali richiamate dal Ministero appellante -che, lo si ripete, risultano inapplicabili alla fattispecie in oggetto ove, con l'avvenuta privatizzazione del pubblico impiego, al regime legale è subentrato quello contrattuale e tenuto conto che, come sopra visto, non si verte del passaggio da un'area ad un'altra ma nella progressione nell'ambito della stessa area ad una posizione economica superiore- si riferiscono al caso di generalizzato scorrimento nella copertura di posti vacanti nella pubblica amministrazione mediante la partecipazione a corsi di riqualificazione (assoggettati ad una normativa legale) senza le garanzie del concorso necessarie per assicurare l'imparzialità ed il buon andamento della PA, ed al caso di passaggio da una qualifica funzionale ad un'altra (nella specie in riferimento a tutti i posti disponibili nei profili dalla sesta all'ottava qualifica funzionale dell'amministrazione finanziaria attraverso il reclutamento quasi esclusivamente interno).

In tali sentenze, peraltro, si poneva il problema relativo alla mancata previsione di accessi dall'esterno, quale forma di garanzia per la selezione del candidato migliore, più che al passaggio "per saltum".

La legittimità della previsione del passaggio "per saltum" dalla posizione economica di base a quella più elevata nell'ambito della stessa area risulta implicitamente confermata anche dalla recentissima pronuncia del Supremo Collegio n 8796 del 4-4-08 con la quale è stato affermato che " *Il bando di concorso dell'INAIL che per la progressione verticale interna dalla posizione C1 a quella C3 (dandosi in tal modo per scontata la legittimità di una progressione per saltum nell'ambito della stessa area), nel richiedere l'appartenenza all'area C dei candidati, presuppone il*

precedente inquadramento effettivo e concreto in quest'area e non consente la partecipazione alle procedure selettive di chi ha solo diritto ad essere inquadrato nell'area per effetto di altra contestuale procedura selettiva restando escluso un doppio contestuale avanzamento di carriera "per saltum".

In conclusione sotto ogni profilo esaminato il proposto gravame deve ritenersi infondato e conseguentemente va confermata la statuizione impugnata.

Le spese del grado seguono la soccombenza.

PQM

La Corte così decide: Rigetta l'appello.

Condanna l'appellante alle spese del grado liquidate in € 2100,00 di cui € 1200,00 per onorari.

Napoli 16-9-08

Il Presidente Estensore

Anna Rosa Bispoli

