



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI VENEZIA

TRIBUNALE DI VENEZIA
SENT. N. 442/13 DI LAVORO
R. Gaz. 1329/12
Rep. _____
Cron. 387

Il Giudice del Lavoro Dott.ssa Chiara Coppetta Calzavara alla udienza del 12/6/2013 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

con motivazione contestuale

ex art. 429 c.p.c.

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 1329/12 RG avente ad oggetto: "omessa riqualificazione cancellieri - risarcimento danno - perdita di chance"

TRA

[redacted] - rappresentati e difesi dall' Avvocato
Alessandro Raffo ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell' Avvocato Sossio Vitale,
- ricorrenti

E

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Capo Dipartimento della Organizzazione Giudiziaria del personale e dei servizi - rappresentato e difeso ex art. 417 bis c.p.c. dal dott. Gianfranco Voltan e dott.ssa Rosa Nista,

- resistente

IN FATTO E IN DIRITTO

Letto il ricorso depositato in data 8/6/2013 con il quale le ricorrenti, come sopra in epigrafe indicate, chiedono: a) accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti alla riqualificazione professionale di cui agli artt. 15 e 20 C.C.N.L. Comparto Ministeri relativo al quadriennio normativo 1998/2001 e all'art. 10, quarto comma, del C.C.N.L. Comparto Ministeri relativo al quadriennio normativo 2005/2009; b) accertare e dichiarare - anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 1218 cod. civ. - l'inadempimento del Ministero della Giustizia agli obblighi sanciti dagli artt. 15 e 20 del C.C.N.L. Comparto Ministeri relativo al quadriennio normativo 1998/2001 ed all'art. 10, quarto comma, del C.C.N.L. Comparto Ministeri relativo al quadriennio normativa 2005/2009; c) accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti

al risarcimento del danno patrimoniale da perdita di chance subito e subendo a seguito e a causa dell'inadempimento del Ministero della Giustizia agli obblighi sanciti dagli artt. 15 e 20 del C.C.N.L. Comparto Ministeri relativo al quadriennio normativo 1998/2001 e dell'art. 10, quarto comma, del C.C.N.L. Comparto Ministeri relativo al quadriennio normativo 2006/2009; d) per effetto dell'accertamento di cui ai precedenti punti a), b) e c), condannare il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro e legale rappresentante pro tempore, al pagamento a titolo di risarcimento del danno patrimoniale da perdita di chance di una somma: - a favore della signora Da Re Eleonora pari al 32% delle differenze retributive tra la posizione economica C3 e la posizione economica C2 o al pagamento della diversa somma, maggiore o minore, ritenuta di giustizia e ciò con decorrenza dal dicembre 2002 o dalla diversa ricorrenza ritenuta di giustizia, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali in cumulo parziale come per legge, dalla scadenza del termine di pagamento di ciascuna mensilità fino al saldo; - a favore delle signore DI MARTINO ELENA ed ANNA GOBBO pari al 32% delle differenze retributive tra la posizione economica C2 e la posizione economica C1 o al pagamento della diversa somma, maggiore o minore, ritenuta di giustizia e ciò con decorrenza dal dicembre 2002 o dalla diversa ricorrenza ritenuta di giustizia, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali in cumulo parziale come per legge, dalla scadenza del termine di pagamento di ciascuna mensilità fino al saldo. Con Vittorio di spese, competenze ed onorari del presente giudizio oltre IVA, CPA e spese generali ex art. 14 tariffa professionale, da distarsi a favore del procuratore antistatario;

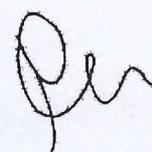
letta la memoria difensiva depositata in data 28/9/2012 con la quale il Ministero convenuto contestando l'asserito inadempimento attribuitogli ed eccependo la prescrizione chiede: in via preliminare: - dichiarare la prescrizione del diritto al risarcimento del danno nei termini meglio esposti in narrativa; in ogni caso: - rigettare il ricorso siccome infondato in fatto e diritto; dichiarare compensate le somme richieste a titolo risarcitorio, con quelle percepite dai ricorrenti a titolo FUA per gli anni 2002 a seguire. In ogni caso con vittoria delle spese tutte di lite;

letti i documenti allegati ai rispettivi atti introduttivi;

lette le note conclusiva depositate dai ricorrenti;

sentiti i procuratori delle parti all'udienza di discussione del 17/4/2013 e del 12/6/2013 la causa in detta ultima udienza viene decisa come da dispositivo di seguito riportato e per le ragioni di seguito svolte:

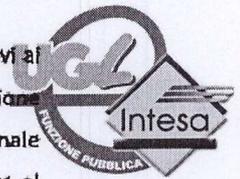
IN FATTO E IN DIRITTO



Oggetto della presente controversia è dato, dunque, dall'accertamento del diritto delle ricorrenti al risarcimento del danno da perdita di chance per non avere il Ministero attivato e concluso le procedure di riqualificazione del personale relativamente al passaggio interno alle Aree, impegno assunto con l'art. 15 CCNL Comparto Ministeri 15/2/99 parte normativa 1998/2001 e parte economica 1998/99.

Si osserva dunque in punto di fatto:

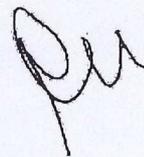
- Le ricorrenti sono dipendenti del Ministero di Giustizia in servizio presso uffici aventi sede nella circoscrizione di questo Tribunale e attualmente sono tutte inquadrati in Area III la Da Re fascia economica F4 e le altre due ricorrenti in F2; In base al precedente ordinamento le ricorrenti erano inquadrati in Area C la Da Re posizione economica C2 e le altre due in C1;
- le predette ricorrente hanno presentato domanda per l'ammissione ai percorsi formativi relativi ai passaggi all'interno dell'Area C (vd. graduatoria provvisoria relativa al procedimento di selezione interna per la copertura di n. 572 posti nella posizione economica C3 - figura professionale direttore di cancelleria, Da Re n. 3903 e Di Martino n. 3010; graduatoria provvisoria relativa al procedimento di selezione interna per la copertura di n. 192 posti nella posizione economica C2 - figura professionale cancelliere - Venezia, Vanna Gobbo n. 78 e Di Martino n. 159, all. 7; graduatoria relativa al procedimento di selezione interna per la copertura di n. 98 posti nella posizione economica C3 - figura professionale formatore, Gobbo n. 79 all. 8; graduatoria relativa al procedimento di selezione interna per la copertura di n. 192 posti nella posizione economica C2 - figura professionale cancelliere - Venezia Gobbo n. 78 e Di Martino n. 159, all. 29);
- I ricorrenti lamentano che il Ministero non ha dato corso e concluso le procedure di selezione relative al passaggio da C1 a C2 e/o C3 e da C2 a C3, con conseguente danno a carico delle stesse ricorrenti da qualificarsi come perdita di chance e da quantificarsi nel 32% della differenza tra lo stipendio che avrebbero percepito qualora avessero acquisito il superiore inquadramento e quello loro corrisposto;
- sostanzialmente - si evidenzia - a seguito dell'Accordo Integrativo 5/4/2000 con il quale venivano individuati i criteri per la selezione (art. 16), la valutazione dei titoli per la prima attuazione della selezione (art. 17) e ulteriori disposizioni di carattere transitorio per la prima attuazione della selezione (art. 18) ed a seguito dei Protocolli di Intesa, in calce a detto accordo, con i quali le parti davano atto della necessità che alla riqualificazione del personale venisse data la più ampia estensione e l'Amministrazione si impegnava ad attivare le procedure selettive per ricoprire i



Per

postì vacanti della posizione C3, C2 e C1 - e così a scendere nelle aree - Impegnandosi a definire entro 30 giorni dalla firma del Contratto Integrativo le procedure del corso-concorso di cui all'art. 15 lett. A CCNL 16/2/99 (e cioè quello finalizzato al passaggio dei dipendenti tra aree e cioè da un'area alla posizione iniziale dell'area immediatamente superiore), l'Amministrazione convenuta intraprendeva la procedura per la selezione interna per l'attribuzione di 447 posti di Direttore di cancelleria - Area C - posizione economica C3 (Avviso 5/2/2001); mentre tale procedura veniva fatta oggetto di molteplici ricorsi e così anche tutte le altre sporadiche iniziative di selezione proposte dall'Amministrazione, diversamente tutto procedeva senza alcun impedimento per gli altri dipendenti del Ministero della Giustizia (DAP, Amministrazione minorile, Archivi Notarili) che beneficiavano anche di più di una riqualificazione; non risultava essere mai stato attivato un corso di aggiornamento o di formazione; successivamente con l'art. 8 comma 4 CCNL 12/6/2003 le parti si davano reciprocamente atto della operatività dei contratti integrativi già stipulati aventi tra l'altro per oggetto il sistema classificatorio e conseguentemente si impegnavano ad assumere ciascuna secondo la propria autonomia ogni utile iniziativa finalizzata alla rapida applicazione degli stessi; anche tale impegno veniva disatteso, posto che alla data del 9/11/2006 le parti venivano convocate nuovamente al fine di attivare procedura semplificate e accelerate coinvolgenti tutto il personale; alcuna rapida qualificazione è però mai avvenuta e con il Contratto Integrativo 29/7/2010 si è palesato definitivamente il danno patito dai ricorrenti, posto che con detto Contratto Integrativo, per quanto concerne la sola progressione economica all'interno delle Aree, è stato sancito una sorta di passaggio automatico, con la conseguenza che i ricorrenti si trovano sostanzialmente con un passaggio di livello in meno; l'Amministrazione convenuta dunque, operando una evidente disparità di trattamento (tra i ricorrenti e i dipendenti del Ministero appartenenti al DAP, Giustizia Minorile, Archivi Notarili), era stata inadempiente agli impegni contrattualmente assunti con l'art. 15 CCNL 1999 e Accordo 5/4/2000 pregiudicando il diritto dei ricorrenti sotto il profilo della riqualificazione sia "professionale" che "economica";

- l'Amministrazione convenuta nel ricostruire il susseguirsi dei fatti (conclusione del CCNL 16/2/1999 con la previsione dell'art. 15 lett. b) punto b); sottoscrizione Contratto Integrativo 5/4/2000; avvio delle procedure di selezione professionale interna all'Area C, B, A e della procedure di corso-concorso per il passaggio dall'Area funzionale B alla posizione economica C1 e dall'Area A alla posizione economica B1 con Avvisi pubblicati sui Bollettini Ufficiali del Ministero della Giustizia n. 3 del 15/2/2001, n. 6 del 31/3/2001 e n. 10 del 31/5/2001; pronuncia della sentenza del Tribunale



di Lamezia Terme 10/10/2002 che dichiarava nulli l'Avviso di selezione per il passaggio alla figura professionale di Direttore di Cancelleria - posizione economica C3, i criteri generali per le selezioni contenuti nel CCNL 5/4/2000 e la disposizioni in tema di passaggi interni dettate dall'art. 15 CCNL 16/2/99, e l'intervento di altre pronunce giudiziarie - cautelari e di merito - nello stesso segno da ultimo Tribunale di Enna 308/06; sottoscrizione del CCNL Comparto Ministeri quadriennio normativo 2002 - 2005 e biennio economico 2002 - 2003 art. 8; conclusione degli Accordi 14/10/2003 e 29/10/2003 su iniziativa dell'Amministrazione; emanazione nota dell'11/11/2003 prot. 103\6\DG\778 con la quale l'Amministrazione diramava gli Accordi di cui sopra e nota del 28/11/2003 prot. 103\6\1261\TM\ con la quale invitava i dipendenti ad esercitare l'opzione qualora avessero presentato domanda per più di una procedura di riqualificazione; convocazione dei dipendenti ammessi al percorso di riqualificazione per la figura professionale di direttore di cancelleria - C3 e dei dipendenti ammessi al percorso relativo alla figura dell'ufficiale giudiziario C2, espletamento del percorso formativo ma non della prova finale; il TAR del Lazio con ordinanza del 16/3/2004 sospendeva la procedura selettiva per l'accesso a 477 posti di Direttore di cancelleria e successivamente con sentenza del 14/7/2004 dichiarava nulli i bandi di selezione e gli atti conseguenti; il TAR del Lazio con ordinanza 2/2/2005 sospendeva la procedura di riqualificazione per cancelliere C2 e ufficiale giudiziario C2; con sentenza depositata il 20/11/2006 il Consiglio di Stato dichiarava il difetto di giurisdizione riformando la sentenza del TAR del Lazio 14/7/2004; sottoscrizione Protocollo d'Intesa del 9/11/2006 con il quale le parti davano atto della necessità di attivare procedure di progressione professionale semplificate ed accelerate coinvolgenti tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria; presentazione del disegno di legge d'iniziativa governativa n. 2873 avente ad oggetto "Istituzione dell'ufficio del processo, riorganizzazione funzionale del dipendenti dell'amministrazione giudiziaria e delega al Governo in materia di notificazione ed esecuzione di atti giudiziari nonché registrazione di provvedimenti giudiziari in materia civile, non convertito e decaduto a seguito dell'anticipato scioglimento delle Camere; presentazione dell'emendamento governativo al d.d.l. 3324/C c.d. decreto mille proroghe che prevedeva l'aggiunta dopo l'art. 14 quinquies dell'art. 14 sexies riprodotto il testo dei primi 5 articoli del disegno di legge n. 2873, emendamento "pure questo non convertito"; sottoscrizione in data 29/7/2010 del Contratto Integrativo, in attuazione del CCNL 14/9/2007, con il quale è stato definito il nuovo ordinamento professionale ispirato al principio di massima flessibilità; pubblicazione in data 9/8/2010 del



Per

Bando per l'avvio delle procedure selettive per l'attribuzione della fascia economica superiore alla quale potevano partecipare tutti i dipendenti in servizio al 1/1/2009; partecipazione anche dei ricorrenti ai quali, con provvedimento del Direttore Generale del personale e della Formazione del 2/12/2010, è stata riconosciuta la fascia economica superiore: vd. pp. 2-7 memoria) eccipisce 1) la prescrizione, 2) la non configurabilità di un diritto alla riqualificazione (cita sul punto Tribunale Como 198/07 e Corte Appello Torino 819/10); 3) rileva che alla luce della ricostruzione fattuale operata non può farsi carico all'Amministrazione di alcun inadempimento, in quanto la prima procedura selettiva all'esaurimento della quale si sarebbe potuto dare avvio alla selezione dalle fasce inferiori, era stata bloccata con i numerosi provvedimenti giudiziari citati;

- appare anche pacifico in quanto non contestato dall'Amministrazione e provato documentalmente che i ricorrenti abbiano tutti presentato domanda per accedere alla procedura e che sul Bollettino Ufficiale del Ministero di Giustizia in data 15/2/2001, 31/3/2001 e 31/5/2001 siano stati pubblicati gli avvisi di selezione relativi alle procedure di selezione professionale Interna alle aree C, B ed A e le procedure di corso concorso per il passaggio dall'Area B alla posizione C1 e dall'Area A alla posizione B1 (vd. all. 4,5 e 6 ricorso);

- appare dunque pacifico e non contestato nonché provato documentalmente che in ordine alla procedura di selezione per Direttore di Cancelleria - C3 era stato anche avviato il corso-concorso mentre per tutte le altre posizioni economiche e figure professionali erano stati solo indetti i procedimenti di selezione;

Si osserva, dunque in punto di diritto:

- premesso che la ricostruzione dei fatti (successione di CCNL, Accordi Collettivi, procedure, provvedimenti giudiziari) meglio compiuta dal Ministero non è contestata dai ricorrenti e trova riscontro nella documentazione dimessa dal Ministero;
- sul punto deve registrarsi un notevole contrasto giurisprudenziale sia 1) in ordine alla configurabilità di un diritto alla riqualificazione in capo ai ricorrenti, sia 2) in ordine all'inadempimento in capo al Ministero di Giustizia sia, infine, 3) in ordine alla prova del nesso di causalità tra inadempimento e danno patito dai ricorrenti;
- quanto al primo punto non condivide questo giudice l'orientamento espresso, tra gli altri, dalla Corte d'Appello di Torino 819/10 e dal Tribunale di Como 198/07, superate dalla considerazione che se è vero infatti che non vi è uno specifico obbligo contrattuale di ultimare le procedure di selezione



entro un tempo predeterminato, tuttavia nel momento in cui il datore di lavoro manifesta la volontà di avviare una procedura di riqualificazione espressamente prevista dal CCNL di settore, ha poi l'obbligo di portare a conclusione la stessa; la pubblicazione di una procedura di selezione finalizzata alla riqualificazione del personale per il passaggio da una posizione economica a quella superiore costituisce un vincolo per il datore di lavoro pubblico, nel senso che questi ha l'onere di porre in essere la procedura medesima (vd. tra le altre Tribunale di Roma del 28/10/2008, proc. n. 9115/08)

- Invero manifestando la volontà di provvedere alla copertura di posti di una determinata qualifica attraverso il sistema del concorso interno pubblicando, a questo fine, un bando la P.A. assume l'obbligazione contrattuale di portare a compimento la procedura;

- ritiene poi questo Giudice, in relazione alla sussistenza di un inadempimento in capo al Ministero della Giustizia convenuto, di condividere le argomentazioni svolte tra gli altri dalla Corte d'Appello di Roma sentenza dell'11/1/2011 nella causa n. 4289/08, dalla Corte Appello Catanzaro del 1/2/2011 prodotta dalla ricorrente, del Tribunale di Venezia 5/10/2009 dott. ssa Bortolaso e del Tribunale di Torino 25/3/2009 nella causa n. 9534/08;

- come in particolare rilevato dalla Corte d'Appello di Roma il quadro normativo di riferimento può essere così ricostruito:

■ l'art. 52 comma 1 del d.lgs 165/2001, nel testo applicabile *ratione temporis* alla vicenda dedotta in giudizio, nel prevedere che *il prestatore di lavoro deve essere adibita alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive e che l'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione*, fa espresso riferimento alle procedure concorsuali o selettive come modalità di acquisizione della qualifica superiore; la disposizione non esplicita in maniera chiara la regola del concorso che è invece affermata, dall'art. 35 comma 1 del medesimo decreto legislativo, per l'accesso all'impiego pubblico;

■ al tempo della sottoscrizione del CCNL 1998-2001 e del successivo accordo integrativo dell'aprile 2000 la regola del concorso anche per le procedure volte allo sviluppo professionale del personale che lavora alle dipendenze della pubblica amministrazione risultava affermata in via



consolidata in numerose pronunce della Corte Costituzionale (sentenze 320/1997, 134/1995, 479/1995, 528/1995, 314/1994, 487/1991, 161/1990, 313/1994, 333/1993, 453/1990);

■ In particolare la Corte aveva ravvisato nella regola del concorso pubblico e nella posizione dei pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione i corollari della imparzialità della pubblica amministrazione cui deve informarsi l'organizzazione dei pubblici uffici e in cui viene a esprimersi la distinzione più profonda tra politica e amministrazione, tra l'azione del "governo" e l'azione dell'amministrazione (sentenza 453/1990), e nel principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione - unita quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa - un valore essenziale cui deve uniformarsi l'organizzazione dei pubblici uffici e si riflette immediatamente in altri precetti costituzionali, quali gli artt. 51 e 98 Cost., attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti il pubblico impiego (vd. sentenza 333/1993);

■ nella sentenza 314/1994 la Corte aveva considerato come l'abnorme diffusione del concorso interno per titoli nel passaggio da un livello all'altro produca una distorsione che, oltre a reintrodurre surrettiziamente il modello delle carriere in una nuova disciplina che ne presuppone invece il superamento, si riflette negativamente anche sul buon andamento della pubblica amministrazione;

■ ancora nella sentenza n. 309/1997, la Corte aveva, affermato che attraverso la privatizzazione del pubblico impiego, il legislatore ha inteso garantire, senza pregiudizio della imparzialità, anche il valore dell'efficienza, grazie a strumenti gestionali che consentano di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua più flessibile utilizzazione;

- può ritenersi ormai pacifico in quanto così dedotto in memoria di costituzione e non contestato dai ricorrenti e risultante documentalmente (oltreché richiamato dalla numerose pronunce allegata in atti):

■ con avvisi pubblici sui Bollettini Ufficiali del Ministero della Giustizia n. 3 del 15 febbraio 2001, n. 6 del 11 marzo 2001 e n. 10 del 31 maggio 2001 in attuazione del predetto art. 15 CCNL 16.2.1999 e dell'art. 16 del CCNL 5 aprile 2000 l'Amministrazione aveva avviato le procedure di selezione professionale interna all'Area C, B e A e le procedure di corso-concorso per il passaggio dall'area B alla posizione economica C1 e dall'Area A alla posizione economica B1;



Per

■ tali procedure non sono state, tuttavia, portate a termine a seguito di numerose pronunce giurisprudenziali intervenute in merito alle prove ed ai criteri selettivi, la prima delle quali è la sentenza 10/10/2002 del Giudice di Lamezia Terme citata in atti, seguita da numerose altre, ben note alle parti e richiamate nella stessa memoria difensiva;

■ il 12/6/2003 è poi stato sottoscritto il CCNL comparto Ministeri per il quadriennio 2002/2005 con indicazione alla contrattazione integrativa di alcuni elementi da valorizzare nella progressione in carriera, principi recepiti negli Accordi Integrativi del 14 e 29 ottobre 2003;

■ la procedura selettiva per l'accesso a 477 posti di direttore di cancelleria attivata in applicazione dei criteri patteggiati stabiliti è stata sospesa con ordinanza del TAR Lazio del 16/3/2004 e le procedure di riqualificazione attivate per altre figure professionali sono state sospese dal TAR Lazio con ordinanza 2/2/2005;

■ infine il 9/11/2006 le parti hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa nel quale nel quale hanno ribadito la necessità di attivare procedure di progressione professionale semplificate ed accelerate dichiarando altresì l'intento di definire criteri oggettivi quali il titolo di studio e l'esperienza professionale e di realizzare per quanto possibile una progressione contestuale del personale (vd. memoria difensiva del Ministero, circostanze non contestate dai ricorrenti e quanto riportato in Tribunale di Venezia del 5/10/2009);

- come osservato dalla Corte d'Appello di Roma la riqualificazione dei dipendenti del Comparto Ministero non avrebbe potuto essere conseguita attraverso una negoziazione collettiva che negasse i principi di cui agli artt. 51 e 97 della Costituzione, principi che le parti sociali ovviamente erano e sono chiamati a rispettare, pena la sanzione di nullità di cui all'art. 1418 c.c., senonché, in totale difformità rispetto ai principi affermati dalla Corte Costituzionale, l'art. 15 del CCNL Comparto Ministeri 1998-2001 al comma 1 lettera B, per quanto rileva nella presente controversia, stabilì che i posti vacanti nelle posizioni superiori sarebbero stati coperti soltanto con personale interno e che sarebbe stata attribuita valenza determinante all'anzianità di servizio;

- la clausola in esame, dunque, consentiva un generalizzato scivolamento verso l'alto del personale ed eludeva il principio costituzionale del pubblico concorso, di talché - come condivisibilmente osservato dalla Corte d'Appello capitolina - prudenza e cautela ma anche perizia negoziale avrebbero suggerito che la parte pubblica si interrogasse sulla opportunità di non concordare una clausola dagli effetti tanto dirompenti sul piano del diritto e della legalità; che, stipulata la clausola, la medesima parte pubblica avvertisse la necessità di rinegoziarla allineandola ai dettami della Corte



Costituzionale, ovvero, attivasse la procedura di interpretazione autentica di cui all'art. 49 del d.lgs 165/2001 per evitare che gli accordi integrativi previsti dall'art. 20 dello stesso CCNL 1998-2001 dessero ingresso di lì a poco a procedure di riqualificazione che, proprio per il mancato rispetto dei principi di cui agli artt. 97 e 51 Cost., rendevano concreto il rischio di un contenzioso di difficile gestione e comunque idoneo a porre nel nulla l'obbligo di assicurare la riqualificazione professionale dei pubblici dipendenti del Comparto Ministeri;

- in attuazione di quanto previsto dall'art. 20 del CCNL, che demandava alla contrattazione integrativa il compito di definire il dettaglio delle modalità delle procedure di riqualificazione, il Ministero della Giustizia sottoscrisse con la OOSS dei lavoratori l'Accordo integrativo del 5/4/2000;
- anche il Ministero - osserva condivisibilmente la Corte d'Appello di Roma - mostrò di trascurare regole di prudenza e perizia nel compimento dell'attività giuridico-negoziale di sua competenza omise, infatti, di considerare che nell'evidente insanabile contrasto tra clausola privata e legge imperativa le procedure che si impegnava ad avviare rischiavano di divenire ragionevolmente e concretamente inattuabili, con inevitabile danno per i singoli lavoratori e per l'obiettivo perseguito di recupero di efficienza della Amministrazione della giustizia (art. 97 Cost);
- con detto Accordo (vd. Accordo Integrativo del CCNL 1998-2001 per il personale del Ministero della Giustizia sottoscritto il 5/4/2000, doc. 2 ricorrenti) l'Amministrazione si impegnò a coprire tutti i posti vacanti nelle posizioni dell'area C e di quella B (per quest'ultima una quota del 30% veniva essere accantonata per consentire l'accesso dall'esterno), ad aumentare i contingenti dell'area C correlativamente diminuendo quelli dell'area B ed a promuovere l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per i passaggi tra aree nell'ambito del programma di riqualificazione (vd. in calce all'Accordo);
- nel Protocollo d'Intesa n. 5 (vd. in calce Accordo Integrativo citato, N. 5 " Protocollo d'Intesa sui criteri selettivi per il passaggio da un'area alla posizione iniziale dell'area immediatamente superiore") le parti si impegnarono, poi, a definire entro 30 giorni dalla firma del contratto integrativo le procedure di corso concorso previste dall'art. 15 lett. A) CCNL con riferimento al personale inquadrato nella posizione economica dell'area inferiore ricompresa nella stessa figura professionale della posizione iniziale dell'area immediatamente superiore;
- pertanto, le parti negoziali dell'Accordo integrativo 5/4/2000 si ostinarono a seguire la strada intrapresa dal CCNL della riqualificazione attraverso copertura con il personale interno di tutto il contingente dei posti disponibili - nell'area C - e nessun posto venne riservato all'accesso esterno;



ribadendo la scelta dello scioglimento verso l'alto (con effetto "tutti generali nessun soldato", per usare le parole della Corte);

• pertanto, come osservato dalla Corte capitolina, il Ministero della Giustizia omise di confrontarsi con il dovere di porre in essere un'attività negoziale parita - adeguatamente capace dal punto di vista tecnico-giuridico a raggiungere l'obiettivo della riqualificazione del personale nel rispetto delle norme di legge e di Costituzione - e diligente quanto alla valutazione degli effetti della sottoscrizione di negozi difformi dai principi che la Corte Costituzionale aveva costantemente affermato e che aveva confermato;

- Invero con la sentenza n. 1 del 1999 la Corte Costituzionale aveva ribadito i principi affermati nelle sentenze sopra richiamate e, proprio, con riferimento a fattispecie molto simile a quella in esame (nella fattispecie esaminata dalla Corte la riqualificazione era stata disposta con legge e non in sede di contrattazione collettiva) aveva evidenziato come *in un ordinamento democratico - che affida all'azione dell'amministrazione, separata nettamente da quella di governo, il perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento - il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione ... la normativa in esame contraddice totalmente i principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato in materia di pubblico impiego, realizzando, nel quadro di una sorta di globale scioglimento verso l'alto di quasi tutto il personale dell'amministrazione finanziaria, una anacronistica forma di generalizzata cooptazione, che, propria per quanto concerne in particolare l'accesso alla settima qualifica, pone in evidenza ulteriori elementi di irragionevolezza;*

- la chiarezza ed il vigore delle argomentazioni e delle statuizioni contenute nella sentenza inducevano ad una doverosa riflessione sulla opportunità di proseguire nella strada intrapresa e richiedevano ad un tempo al Ministero della Giustizia una adeguata ponderazione tecnico giuridica sulla opportunità di proseguire sulla via della sfida ai principi inderogabili della legge costituzionale;

- nel panorama costituito dalle numerosissime decisioni della Corte Costituzionale (erano intervenute nel frattempo le sentenze 517/2002, 373/2002, 194/2002 15 maggio 2002, n. 194), la sentenza del Tribunale di Lamezia Terme del 10/12/2002 che ha dichiarato la nullità dell'avviso di selezione del Ministero per il passaggio alla posizione C3, dei criteri generali per le selezioni contenuti nell'Accordo 5/4/2000 nonché delle disposizioni in tema di passaggi interni dettate dall'art. 15 CCNL (sentenza citata anche in memoria di costituzione e prodotta sub doc. 6; nello stesso senso il



Ministero convenuto ditta Corte Appello L'Aquila 848/07 che conferma Tribunale Teramo 758/03 che aveva dichiarato la nullità dell'avviso di selezione interna del 5/2/2001 per Direttore di Cancelleria C3, Tribunale Roma n. 6937 del 4/4/2006, Tribunale di Napoli n. 32777 del 21/12/2006, Tribunale di Santa Maria Capua Vetere 4144 del 18/7/2007 e Corte d'Appello Roma n. 450/07, vd. p. 12 memoria di costituzione) - ha osservato condivisibilmente la Corte d'Appello di Roma - non costitui (e non può essere qualificato) fatto del tutto impreveduto ed imprevedibile, idoneo, in quanto tale, a scriminare la condotta inadempiente dell'obbligo del Ministero di dare corso e di completare le procedure di riqualificazione;

- nello stesso senso non scrimina la condotta inadempiente del Ministero la instabilità del quadro giurisprudenziale (al quale fa analitico riferimento il Ministero in memoria di costituzione), che diventò sempre più consistente, nel tempo successivo alla stipula dell'Accordo Integrativo dell'ottobre 2003 (vd. doc. 4 memoria di costituzione), il quale ultimo prevede il reclutamento anche dall'esterno, e, al termine del percorso formativo, una sorta di esame finale;
- tuttavia ormai le diverse procedure di riqualificazione laddove avviate erano divenute oggetto di sospensione ovvero annullamento, di provvedimenti cautelari a tutela di singoli lavoratori, con effetto sospensivo circolare, in virtù del sistema a cascata delle singole procedure di riqualificazione (dalla qualifica più alta a quella più bassa);
- è poi pacifico che il TAR del Lazio con ordinanza 16/3/2004 aveva disposto la sospensione della procedura di riqualificazione per il passaggio alla posizione economica C3 profilo direttore di cancelleria sicché la medesima ha subito una nuova battuta di arresto sino al 9/11/2006, data, questa, di sottoscrizione di un ulteriore protocollo con il quale le parti negoziali si limitarono a prendere atto del fallimento delle procedure di riqualificazione previste dal CCNL 1998-2001 e concordarono di effettuare procedure *accelerate* di riqualificazione, dichiararono l'intento di definire criteri oggettivi (quali il titolo di studio e l'esperienza professionale) e di realizzare per quanto possibile una progressione contestuale del personale, che per quanto risulta agli atti del processo non è mai stata avviata, perché superata per effetto della entrata in vigore del CCNL del 14/9/2007 che contiene una nuova classificazione del personale;
- così ricostruita l'intera vicenda dedotta in giudizio (si sottolinea che i fatti sopra descritti sono pacifici in quanto descritti in memoria di costituzione e non contestati dai ricorrenti; sono inoltre riportati nelle sentenze citate quali pronunce condivise da questo Giudice e dalle altre dismesse dal Ministero), l'inadempimento del Ministero all'obbligo di avviare e completare le procedure di



- riqualificazione degli odiami appellanti non può ritenersi in alcun modo scriminato;
- sul Ministero gravava, infatti, l'onere di verificare, in concreto, la propria capacità di adempimento delle obbligazioni assunte, di poter mantenere o meno gli impegni che derivavano dagli accordi collettivi che stipulava (vd. Cass. 10019/1997, 1950/1979) e non può, dunque, oggi invocare quale esonero di responsabilità le pronunzie dei giudici (ordinari ed amministrativi) che sono intervenuti sulle procedure di riqualificazione perché, per le ragioni sopra svolte, quelle pronunzie - come correttamente evidenziato dalla Corte d'Appello di Roma - non erano affatto imprevedibili;
 - la circostanza che le attività relative alla riqualificazione dovessero essere realizzate con le forme della negoziazione collettiva non alleggerisce il carico di responsabilità che gravava sul Ministero in quanto la Pubblica Amministrazione, in osservanza al principio di buon andamento (art. 97 Cost., comma 1), deve rispondere all'affidamento in essa riposto dai suoi dipendenti anche prevenendo, se necessario, correggendo gli errori nei quali incorre la controparte negoziale;
 - sotto altro profilo, la difesa del Ministero non può essere condivisa in quanto - facendo propria l'argomentazione di Tribunale di Venezia 15/10/2009 - si tratta nel concreto di applicare non solo le regole generali in tema di buon andamento dell'amministrazione e di rispetto di correttezza e buona fede, ma anche, in via diretta e prioritaria, i principi che regolano l'adempimento delle obbligazioni contrattuali;
 - Invero, come già osservato, nella fattispecie oggetto di causa si è in presenza di un obbligo contrattuale almeno in virtù del rilievo che la pubblica amministrazione ha manifestato la volontà di dare avvio alle procedure selettive;
 - ed in effetti la difesa del Ministero è comunque infondata sia che sia volta ad escludere l'imputabilità dei danni dal punto di vista soggettivo, sia quale difesa volta a dimostrare l'impossibilità sopravvenuta di adempiere la prestazione;
 - le numerose pronunce giurisprudenziali intervenute in merito alle prove ed ai criteri selettivi dimostrano infatti semmai ulteriormente l'inadempimento del datore di lavoro all'obbligo contrattualmente assunto - comunque ed in ogni caso manifestando la volontà di avviare le procedure di riqualificazione - di riqualificare i propri dipendenti;
 - l'adozione di criteri selettivi illegittimi con conseguente illegittimità delle prove selettive indette integra infatti l'inadempimento dell'obbligo di dare corso alla riqualificazione, integrando in particolare - nell'ambito delle categorie generali civiliistiche in tema di adempimento della



obbligazioni contrattuali - una tipica ipotesi di inesatto adempimento;

- Il relativo regime probatorio è caratterizzato, come ogni altra ipotesi di inadempimento di un' obbligazione, dall' onere per il creditore di provare soltanto la fonte (negoziale o legale) del suo diritto ed il relativo termine di scadenza, limitandosi alla mera allegazione della circostanza dell' inadempimento della controparte, mentre il debitore convenuto è gravato dell'onere della prova del fatto estintivo dell'altra pretesa, ossia, nel caso, appunto, di inesatto adempimento, dell'onere di dimostrare l'avvenuto, esatto, adempimento (vd. tra le altre Cass. SS.UU n. 13533/01);
- nel caso in esame il Ministero non ha certo provato l' esatto adempimento (e cioè espletamento di procedure di riqualificazione legittime) e non ha nemmeno provato di essersi attivato con diligenza per addvenire a tale risultato;
- In particolare non risulta che a fronte delle pronunce giurisprudenziali intervenute il Ministero si sia reso parte diligente convocando le organizzazioni sindacali dei lavoratori al fine di pattuire, proprio sulla scorta dei rilievi contenuti nelle pronunce stesse, altri criteri, questa volta validi, ed avviare così nuove procedure selettive;
- anzi dopo la sentenza del Tribunale di Lamezia Terme dell'ottobre 2002 nulla è accaduto fino alla stipula del CCNL nel giugno 2003 e dopo l'ordinanza del TAR Lazio del 16/3/2004 di sospensione della nuova selezione avviata nulla è accaduto fino al Protocollo di Intesa del 9/11/2006;
- evidentemente neppure le pattuizioni contenute nel Protocollo d'intesa hanno consentito di definire finalmente i criteri di selezione ed hanno reso possibile avviare le procedure selettive che non sono mai state iniziate;
- per il mancato adempimento dell'obbligo contrattuale assunto il Ministero è dunque responsabile ex art 1218 c.c. - trattasi di responsabilità contrattuale che sussiste quando il debitore non prova di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno - e tale responsabilità rende fondata la domanda di risarcimento dei danni per perdita di chance, ossia per perdita della possibilità di conseguire il risultato favorevole costituito dalla progressione di carriera, segnatamente dal conseguimento della posizione economica superiore;
- In ordine alla prova del danno subito e del nesso causale tra danno e inadempimento del Ministero si osserva poi quanto segue (condividendo e facendo proprie le argomentazioni del Tribunale di Venezia 15/10/2009):

- la lunga elaborazione giurisprudenziale in tema di danno da perdita di chance (iniziata con due sentenze della sezione lavoro Cass. 6906/83 e 6506/85) ha portato a definire la



chance di conseguire un determinato bene "non come una mera aspettativa di fatto bensì un'entità patrimoniale suscettibile di autonoma valutazione giuridica ed economica sicché la perdita della stessa costituisce una lesione attuale all'integrità del patrimonio risarcibile come conseguenza immediata e diretta dell'inadempimento o dell'atto illecito del danneggiante" (vd. Cass. 18945/03; 11322/03);

- la casistica più numerosa nel settore lavoristico riguarda proprio vicende - cui è assimilabile quella in esame - di esclusione di pubblici dipendenti da procedure concorsuali (v. Cass. 13241/06; 852/06);
- la Cassazione precisa che l'onere della prova gravante sul creditore riguarda la realizzazione in concreto di alcuni dei presupposti per il raggiungimento del risultato sperato ed impedito dalla condotta illecita della quale il danno risarcibile deve essere conseguenza immediata e diretta, e che tale prova può essere fornita anche in modo presuntivo o secondo un calcolo di probabilità (Cass. 1752/05; nello stesso senso Cass. 17176/07; 16877/08);
- in particolare secondo Cass. n. 14820/07 - pronunciatasi in un'ipotesi di illegittima esclusione di una lavoratrice da una procedura finalizzata all'acquisizione della superiore qualifica professionale - il presupposto del risarcimento del danno per perdita di chance è costituito dalla illegittima esclusione in sé;
- partitamente la Corte in tale pronuncia precisa quanto alla prova del danno che "... il preteso creditore ha l'onere di provare, pur se solo in modo presuntivo o secondo un calcolo di probabilità, la realizzazione in concreto di alcuni dei presupposti per il raggiungimento del risultato sperato e impedito dalla condotta illecita della quale il danno risarcibile deve essere conseguenza immediata e diretta. L'adozione del criterio probabilistico comporta, come rilevato dalla dottrina, che il danno per perdita di chance sia nullo quando la probabilità è pari allo zero e parimenti nullo quando la probabilità è pari al 100% perché il danno da perdita di chance viene ad identificarsi con il danno da perdita di risultato. In realtà il danno, e la relativa prova, varia da fattispecie a fattispecie: se le lesioni subite in un incidente stradale non sono sufficienti di per sé a sostenere un danno per perdita di chance lavorative (cass. 1752/05), se in un concorso per titoli va dimostrato il grado di probabilità di conseguire il risultato favorevole (cass. 852/06; 22524/06), in un concorso per esami nel quale non rilevi un punteggio di ammissione e



nessuno può divinare il risultato finale, è la stessa esclusione illegittima alla partecipazione che comporta la impossibilità di vittoria e quindi la perdita della relativa chance. E' pertanto legittima una valutazione egualitativa del danno commisurata al grado di probabilità del risultato favorevole o, come nel caso citato, alla perdita delle chance in sé;

- gli adferni ricorrenti, nel quantificare il danno da perdita di chance nella misura del 30% della retribuzione del profilo superiore a quello posseduto, hanno fatto corretta applicazione di tali criteri delineati dalla Suprema Corte, avendo valutato la probabilità di collocarsi in posizione utile in graduatoria, considerando il fatto che la prova finale non era l'unico elemento determinante per l'attribuzione del profilo superiore e nemmeno il più importante (per cui il suo mancato espletamento non rende impossibile il calcolo probabilistico);
- ed in effetti nell'elaborazione dei criteri generali per la selezione (art. 15 accordo integrativo) le parti avevano convenuto di attribuire punteggi preliminari al percorso formativo in relazione all'anzianità di servizio, ai titoli posseduti ed agli esiti del tirocinio pratico; ciò in linea con lo stesso art. 15 CCNL laddove, nel passaggio all'interno dell'area, attribuiva rilievo prevalente alla posizione economica di provenienza, con conseguente svalorizzazione dal punto di vista del calcolo probabilistico dell'esame finale;
- tale norma contrattuale stabilisce infatti che il passaggio dei dipendenti da una posizione all'altra all'interno dell'area avvenga con le seguenti modalità: 1) percorsi di qualificazione ed aggiornamento professionale con esame finale; 2) predisposizione di una graduatoria finale per la cui formulazione sarà considerato in ogni caso elemento determinante la posizione economica di provenienza; considerazione, quali elementi utili, dell'esperienza professionale acquisita e dei titoli di studio e professionali;
- l'utilizzazione del termine "determinante" in riferimento alla posizione economica di provenienza rende evidente l'importanza attribuita dalle parti a tale elemento, il cui peso deve essere quindi decisivo e maggiore degli altri nella formulazione della graduatoria;
- ciò conferma ulteriormente come, nell'ambito di una valutazione necessariamente probabilistica (e che quindi non può essere espressa in termini di certezza), la possibilità di superare la prova di valutazione finale non incida in modo consistente dovendosi dare rilievo prevalente ad altri elementi (tutti di carattere obiettivo) quali i titoli di studio ed i



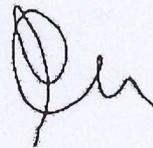
livello professionale di appartenenza;

- si deve altresì considerare che nel caso in esame il danno è certo - e solo la quantificazione avviene in base a criteri presuntivi o, sotto altro punto di vista, equitativi anche ex art. 432 c.p.c. - in considerazione del fatto che i ricorrenti C1 - che come visto sono stati ammessi al percorso formativo - non hanno proprio potuto farlo mentre quanto ai ricorrenti B1, pare di capire, non sono nemmeno state fatte le graduatorie definitive per l'ammissione al percorso;
- Il danno va dunque commisurato nel 30% della retribuzione che sarebbe spettata ai ricorrenti ove avessero positivamente superato la prova selettiva, percentuale che appare del tutto congrua e ragionevole;
- deve rigettarsi l'eccezione di prescrizione in quanto, trattandosi di responsabilità contrattuale il termine di prescrizione è quello ordinario di 10 anni, decorrente dalla notifica del ricorso (25/7/2012) non essendovi atti interruttivi della prescrizione anteriori e dovendosi far decorrere il danno dal 15/2/2001 (data di pubblicazione degli Avvisi di avvio delle selezioni), limitatamente alla ricorrente al dicembre 2002;
- deve poi rigettarsi l'eccezione di compensazione con quanto corrisposto per il FUA, in quanto in ogni caso il Fondo solo per una parte è stato implementato con le somme non utilizzate per le riqualificazioni, per le quali inoltre non vi è prova fossero sufficienti solo dette somme;
- in altri termini, non vi è prova di se e quanto, quanto non utilizzato per le riqualificazioni sia stato impegnato nel FUA e poi corrisposto ai ricorrenti, in più, a tale titolo;
- il Ministero deve quindi essere condannato a pagare a ciascun ricorrente una somma pari al 30% delle differenze stipendiali tra la posizione economica posseduta e quella immediatamente superiore dal 1/12/2002 (per le ragioni sopra svolte), oltre alla maggior somma tra interessi legali e rivalutazione monetaria;
- la complessità e particolarità delle questioni trattate giustificano ex art. 92 c.p.c. nuova formulazione l'integrale compensazione delle spese di lite.

P. Q. M.

Il Giudice definitivamente pronunciando, così provvede:

Accertato l'inadempimento contrattuale del Ministero di Giustizia condanna lo stesso a pagare a ciascuna ricorrente, a titolo risarcitorio, il 30% delle differenze stipendiali tra la posizione economica posseduta e quella immediatamente superiore con decorrenza dal 1/12/2002 oltre alla maggior



somma tra rivalutazione monetaria e interessi al tasso legale dalla maturazione dei singoli crediti al saldo effettivo.

Compensa tra le parti le spese di lite.
Venezia, udienza del 12/5/2013

IL GIUDICE

dott. ssa Chiara Coppola Calzavara

TRIBUNALE ORDINARIO DI VENEZIA
DEPOSITATO

Venezia, 12 GIU 2013

Rosina Baccaro
CANCELLIERE
Rosina Baccaro

