

Svolgimento del processo

1. - Con sentenza del 22 febbraio 2005 il Tribunale di Catanzaro, in funzione di giudice del lavoro, riconosceva il diritto dell'ingegnere Roberto Arcadia, dipendente del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti inquadrato nell'area "C", posizione economica "C1", in servizio presso l'Ufficio della Motorizzazione Civile e dei Trasporti di Catanzaro, a partecipare al corso di riqualificazione per l'accesso alla posizione "C3", indetto, in attuazione dell'accordo integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 1998-2001, con avviso del 4 aprile 2001 e tenutosi dal 22 al 26 ottobre dello stesso anno.

2. - Tale decisione veniva confermata dalla Corte d'appello di Catanzaro, che, con la sentenza indicata in epigrafe, respingeva il gravame proposto dal Ministero. In particolare, i giudici di appello ritenevano, in via preliminare, la giurisdizione del giudice ordinario, così disattendendo la relativa eccezione dell'Amministrazione, ribadita in appello, sul presupposto che la controversia riguardava una procedura di riqualificazione per il passaggio a diversa posizione economica all'interno della stessa area funzionale; nel merito, osservavano che l'art. 15 del c.c.n.l., nel prevedere i passaggi interni da una

posizione economica all'altra, consentiva a tutti i dipendenti di ogni area la partecipazione alle relative procedure, senza limitarla, così come pretendeva l'Amministrazione, ai soli appartenenti alla posizione economica immediatamente inferiore, i quali potevano vantare soltanto una preferenza nella graduatoria finale; non poteva assumere rilievo, in senso contrario, la diversa previsione della tabella riepilogativa dei passaggi interni, di cui all'allegato n. 1 del contratto collettivo, dovendo comunque riconoscersi prevalenza alle disposizioni del testo contrattuale; né, infine, la ammissione dell'Arcadia al corso di riqualificazione poteva configurare una violazione del divieto di promozione per *saltum*, poiché l'eventuale accesso alla qualifica "C3" scaturiva non dalla mera partecipazione, bensì dall'esito del corso e dalla formazione della relativa graduatoria.

3. - Avverso questa sentenza il Ministero propone ricorso per cassazione deducendo quattro motivi di impugnazione.

4. - Il dipendente ha depositato controricorso.

Motivi della decisione

1. - In via preliminare, il Collegio rileva che il controricorso è stato presentato per la notifica il 7 novembre 2008, oltre il termine, previsto dall'art. 370

c.p.c., di quaranta giorni dalla notifica del ricorso, avvenuta il 21 settembre 2008, e che, inoltre, non è stata depositato l'avviso di ricevimento della notifica, effettuata per posta ai sensi dell'art. 149 c.p.c. (cfr. Cass., sez. un., n. 627 del 2008); ne consegue che l'atto va ritenuto inammissibile.

2. - Il ricorso si articola in quattro motivi.

2.1. - Con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 63, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e si chiede alla Corte di affermare che le controversie relative alla materia delle procedure concorsuali per i posti alle dipendenze della pubblica amministrazione siano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo sebbene riguardino concorsi destinati all'acquisizione di una diversa qualifica o posizione economica all'interno della stessa area.

2.2. - Il secondo motivo denuncia vizio di motivazione, lamentandosi che la sentenza impugnata abbia affermato la giurisdizione del giudice ordinario senza esaminare tutte le questioni giuridiche connesse ai concorsi interni con progressione orizzontale.

2.3. - Con il terzo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 15 del c.c.n.l. del comparto Ministeri per il quadriennio 1998-2001 e si

M

chiede alla Corte se la citata disposizione contrattuale possa essere interpretata come implicante una progressione *per saltum*, in contrasto con il principio di cui all'art. 97 Cost. alla luce della giurisprudenza costituzionale intervenuta al riguardo, e se, in caso positivo, la medesima disposizione non si riveli illegittima e quindi inapplicabile.

2.4. - Il quarto motivo denuncia vizio di motivazione lamentandosi che la sentenza impugnata, nel procedere all'interpretazione del contratto collettivo, abbia ommesso ogni riferimento sistematico ai principi generali in materia di promozione dei pubblici dipendenti.

3. - Il primo motivo non è fondato.

Trovano applicazione le disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001 in materia di lavoro pubblico contrattualizzato, in particolare l'art. 63, comma 4.

Queste Sezioni unite hanno più volte precisato che tale norma si interpreta, alla stregua dei principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'art. 97 Cost., nel senso che per "procedure concorsuali di assunzione", ascritte al diritto pubblico con la conseguente attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice

h

amministrativo, si intendono quelle preordinate alla costituzione *ex novo* dei rapporti di lavoro (essendo tali le procedure aperte ai candidati esterni, ancorché vi partecipino anche soggetti già dipendenti pubblici), e i procedimenti concorsuali interni, destinati a consentire l'inquadramento dei dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate, profilandosi in tal caso una novazione oggettiva dei rapporti di lavoro, mentre restano devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie relative a procedure riguardanti le progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria (cfr. *ex plurimis* Cass., sez. un., n. 1399 del 2009; n. 28058 del 2008, ord.; n. 26021 del 2008, ord.; n. 3717 del 2007).

3.1. - Nella specie, risulta accertato, e la circostanza viene ammessa dal Ministero ricorrente, che la domanda del ricorrente aveva ad oggetto una procedura concorsuale per il passaggio da una posizione economica all'altra all'interno della stessa area professionale; e pertanto, alla stregua dei principi sopra richiamati, la sentenza impugnata ha correttamente escluso l'esistenza di alcuna novazione del rapporto idonea a configurare la giurisdizione del giudice amministrativo.

h

3.2. - Il secondo motivo, risolvendosi in una censura della motivazione adottata dal giudice di merito nell'interpretazione delle norme sulla giurisdizione, è inammissibile; ed invero, ove il giudice del merito abbia correttamente deciso le questioni di diritto sottoposte al suo esame, sia pure senza fornire alcuna motivazione o fornendo una motivazione inadeguata, illogica o contraddittoria, la Corte di cassazione, nell'esercizio del potere correttivo attribuitole dall'art. 384, secondo comma, c.p.c., deve limitarsi a sostituire, integrare o emendare la motivazione della sentenza impugnata (cfr. *ex pluribus* Cass. 8 agosto 2005, n. 16640; 17 novembre 2004, n. 21712).

3.3. - In conclusione, deve dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

4. Passando alla trattazione dei motivi di merito, occorre premettere che essi presuppongono l'esame del contratto collettivo 1998-2001 contenente le disposizioni richiamate dal Ministero ricorrente per sostenere la legittimità della esclusione del dipendente dalla procedura di riqualificazione *de qua*; tale contratto non risulta depositato in giudizio, e ciò impone di valutare preliminarmente le conseguenze processuali del mancato deposito, poiché l'art. 369 c.p.c., nella nuova formulazione introdotta con il

decreto legislativo n. 40 del 2006 (applicabile nella specie *ratione temporis*), prevede che insieme con il ricorso debbono essere depositati, a pena di improcedibilità, "gli atti processuali, i documenti, i contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda".

4.1. - In proposito, non ritengono queste Sezioni unite che la predetta improcedibilità possa conseguire al mancato deposito di un contratto collettivo di diritto pubblico, ancorché la decisione della controversia dipenda direttamente dall'esame e dall'interpretazione delle relative clausole, dovendosi invece ribadire l'indirizzo già espresso con riferimento al ricorso per regolamento preventivo della giurisdizione, in un caso in cui l'individuazione del giudice presupponeva l'esame del contratto collettivo di diritto pubblico, nel senso che la mancata produzione di tale contratto non può comportare l'improcedibilità del ricorso (cfr. Cass., sez. un., n. 21568 del 2009, ord.).

4.1.1. - Con il decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, attuativo della delega di cui alla legge 14 maggio 2005, n. 80, il Legislatore ha attribuito alla Corte di cassazione, anche per i rapporti di lavoro di diritto comune, la funzione di controllare la corretta

applicazione della contrattazione collettiva, in sede di impugnazione della decisione di merito, ovvero in sede di impugnazione della decisione pregiudiziale limitata all'interpretazione dei contratti collettivi.

Da una parte, l'art. 2 di tale decreto legislativo ha modificato l'art. 360, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile prevedendo che le sentenze di merito possano essere impugnate, oltre che per violazione o falsa applicazione di norme di diritto, anche per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro; dall'altra, l'art. 18 dello stesso decreto, introducendo l'art. 420-bis del medesimo codice di rito, ha previsto il ricorso immediato per cassazione avverso le sentenze emesse dal giudice del lavoro che risolvono in via pregiudiziale una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale. Come la dottrina non ha mancato di rilevare, in tali previsioni trova compimento una precisa tendenza normativa che già aveva investito la materia del pubblico impiego privatizzato, per la quale l'art. 63, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 aveva previsto il ricorso per cassazione per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi

M

nazionali nelle controversie relative a rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, ovvero a comportamenti antisindacali delle stesse, e in quelle relative all'accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi del pubblico impiego.

4.1.2. - L'autonomia della Corte di cassazione rispetto alle ragioni dedotte dalle parti, come anche rispetto all'interpretazione adottata dal giudice del merito, ha comportato l'enunciazione di principi rigorosi con riguardo all'onere della parte interessata di produrre il contratto o l'accordo oggetto dell'attività ermeneutica domandata al giudice di legittimità, essendosi rilevato che l'indicato adempimento ha carattere strumentale rispetto al pieno esercizio della funzione nomofilattica da parte della Corte di cassazione, che, pur adottando i canoni di ermeneutica negoziale indicati dal codice civile, si muove secondo una metodica peculiare in ragione della portata che assume la sua decisione, destinata a provocare una pronuncia che tende a fare stato in una pluralità di controversie, non essendo, quindi, vincolata dall'opzione ermeneutica adottata dal giudice di merito, pur se congruamente e logicamente motivata, giacché può autonomamente pervenire, anche tramite la

7

libera ricerca all'interno del contratto collettivo di qualunque clausola ritenuta utile all'interpretazione, ad una diversa decisione sia per quanto attiene alla validità ed efficacia di detto contratto, sia in relazione ad una diversa valutazione del suo contenuto normativo, e ciò in quanto la funzione nomofilattica che essa esercita presuppone la certezza e la relativa stabilità delle statuizioni (cfr. Cass. n. 5050 e n. 24654 del 2008).

4.1.3. - Mette conto rilevare, nondimeno, che l'autonomia interpretativa del giudice di legittimità era già sussistente per i contratti collettivi di diritto pubblico, in virtù del richiamato art. 63, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nell'ambito di una più generale esigenza di uniformità nell'interpretazione di disposizioni che, pur avendo natura negoziale (all'interno di un complessivo processo di delegificazione) ed essendo ormai prive della forma normativa conseguente alla ricezione in provvedimenti efficaci *erga omnes*, erano comunque chiamate a realizzare la regolamentazione omogenea di rapporti privatizzati, con il vincolo per la p.a. conseguente al potere di rappresentanza negoziale di un'apposita Agenzia (ARAN), se pure in assenza della completa attuazione dell'art. 39, quarto comma, Cost.;

e l'autonomia dell'escgesi della Corte di cassazione aveva soprattutto riguardato la individuazione della giurisdizione nelle controversie promosse dai dipendenti della pubblica amministrazione, là dove l'esame delle disposizioni contrattuali consentiva di configurare esattamente i termini della controversia, specialmente ai fini del riparto della giurisdizione nei giudizi relativi a procedure concorsuali e nuove assunzioni di dipendenti, in cui rilevava principalmente la classificazione del personale e la sua collocazione all'interno delle nuove aree professionali (cfr. Cass. n. 21568 del 2009, cit.). Deve ritenersi, dunque, che per tali contratti, la cui formazione è peraltro soggetta ad un procedimento speciale e alla verifica della Corte dei Conti in relazione alla compatibilità economica dei costi previsti, l'esigenza di certezza e di conoscenza da parte del giudice fosse già realizzata, in maniera autonoma, mediante la previsione della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ai sensi dell'art. 47, comma 8, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sì che la successiva previsione introdotta dal decreto legislativo n. 40 del 2006 debba considerarsi riferita ai contratti collettivi di diritto comune, la cui conoscenza in giudizio era dapprima rimessa

7

all'iniziativa delle parti oppure al potere officioso del giudice.

5. - L'esame diretto del contratto collettivo rivela l'infondatezza delle censure contenute nel quarto motivo di ricorso.

L'art. 15 del c.c.n.l. 1998-2001 del comparto Ministeri, nel disciplinare i passaggi interni nell'ambito di ciascuna area professionale, dispone che il passaggio da una posizione all'altra avvenga nei limiti dei posti mediante percorsi di qualificazione e di aggiornamento professionale con esame finale, al termine dei quali viene considerato elemento determinante la posizione economica di provenienza, mentre la pregressa esperienza e i titoli di studio e professionali assumono rilievo come elementi utili.

Come i giudici d'appello hanno puntualmente sottolineato, la disposizione non esclude affatto che ai percorsi preordinati al passaggio di posizione possano partecipare i dipendenti appartenenti a posizioni non immediatamente inferiori a quelle di accesso, dovendosi osservare, al contrario, che l'estensione della partecipazione a tutti i dipendenti dell'area professionale è esplicitata nella previsione di una rilevanza determinante, ai fini della graduatoria, della posizione di provenienza; né

potrebbe assumere un significativo rilievo l'indicazione contenuta nella tabella di riepilogo dei passaggi interni, allegata al contratto, che, nel prevedere soltanto il passaggio dalla posizione "C2" a quella "C3", ha evidentemente valore descrittivo e non è comunque idonea a vanificare la precisa regolamentazione contenuta nella disposizione contrattuale.

5.1. - Così intesa, la previsione collettiva non mostra profili di contrasto con i principi costituzionali, tali da renderla invalida e priva di efficacia. In particolare, non sussiste la divergenza, ipotizzata dal ricorrente Ministero, con il principio di cui all'art. 97 Cost., riferito all'accesso alle carriere e alle promozioni dei dipendenti pubblici, così come definito dalla Corte costituzionale mediante la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995 (cfr. Corte cost. n. 1 del 1999; n. 194 del 2002). Ed invero il principio emergente *in subjecta materia*, ribadito in successivi interventi della stessa Corte costituzionale e nella giurisprudenza di queste Sezioni unite (cfr. Corte cost. n. 205 del 2004; Cass., sez. un., n. 15403 del 2003), è che l'accesso a funzioni più elevate, cioè il passaggio ad una area o fascia funzionale superiore,

M

determina una forma di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso, sì che sono da ritenere illegittime le norme che stabiliscano il passaggio alle aree o fasce superiori, in deroga alla regola generale, o comunque non prevedano alcun criterio selettivo, o verifiche attitudinali idonee a garantire l'accertamento dell'idoneità dei candidati in relazione ai posti da coprire, così realizzando un automatico e generalizzato scivolamento in alto del personale dipendente; e in tale illegittimità risulta certamente coinvolta anche la partecipazione alle procedure interne, non propriamente concorsuali, finalizzate all'accesso ad aree o fasce superiori, dei dipendenti appartenenti ad aree o fasce non immediatamente inferiori rispetto a quelle di accesso, ove ciò finisca per determinare una rilevanza automatica dell'anzianità. Ma tale eventualità non ricorre nella fattispecie disciplinata dall'art. 15 del contratto collettivo in esame, in cui il passaggio non si riferisce a diverse aree funzionali, bensì a posizioni economiche all'interno di una medesima area, ed è comunque limitato ad un certo numero di posti, preventivamente individuato, e in cui, peraltro, il percorso di riqualificazione non conduce automaticamente alla promozione dei partecipanti, ma

prevede una selezione mediante esami e titoli, sì che l'accesso *per saltum* dei dipendenti di posizione non immediatamente inferiore non scaturisce affatto da una progressione automatica in base all'anzianità, ma è condizionato all'esito del corso e dell'esame finale e all'utile collocazione nella graduatoria di merito, realizzando dunque una eventualità di avanzamento del tutto opposta alla promozione ritenuta illegittima in base ai richiamati principi costituzionali.

5.2. - Alla stregua di tali considerazioni l'interpretazione adottata dalla sentenza impugnata si rivela corretta; né sono rilevanti, in questa sede, censure riguardanti la motivazione dell'esegesi operata dal giudice d'appello, quali quelle contenute nel quarto motivo, la cui ammissibilità è esclusa, in presenza della diretta interpretazione del contratto collettivo da parte della Corte di cassazione, per le medesime ragioni, evidenziate *ut supra* (cfr. n. 3.2.), che rendono inammissibili denunce di vizi di motivazione riferite all'esegesi di norme di legge.

6. - In conclusione, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario e va respinto il ricorso del Ministero.



7. - Non occorre provvedere sulle spese del giudizio, stante l'inammissibilità del controricorso e l'assenza di difese orali da parte dell'intimato.

P.Q.M.

La Corte, a sezioni unite, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rigetta il ricorso. Nulla per le spese.

Così deciso in Roma, il 20 ottobre 2009

Il Consigliere estensore

Vigorelli

Il Presidente

Vinciguerra

IL CONSIGLIERE
ESTENSORE

Depositato in Cancelleria

04 NOV. 2009