

31406-21



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. ANTONIO MANNA - Presidente -
- Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO - Rel. Consigliere -
- Dott. CATERINA MAROTTA - Consigliere -
- Dott. FRANCESCA SPENA - Consigliere -
- Dott. ROBERTO BELLE' - Consigliere -

Impiego  
pubblico  
Progressioni  
all'interno  
dell'area CCNL  
1998/2001  
comparto  
Ministeri

R.G.N. 29472/2015

Cron. 31406

Rep.

ha pronunciato la seguente

Ud. 09/06/2021

ORDINANZA

CC

sul ricorso 29472-2015 proposto da:

CORTE DEI CONTI in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa ex lege dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, presso i cui Uffici domicilia in ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI N. 12

- ricorrente -

contro

2021 (omissis) , elettivamente domiciliata in  
2059 (omissis) , presso lo studio  
dell'avvocato (omissis) , che la rappresenta e  
difende;

- **controricorrente** -

**nonchè da: RICORSO SUCCESSIVO SENZA N.R.G.**

(omissis) , elettivamente domiciliata in  
(omissis) , presso lo studio  
dell'avvocato (omissis) , che la rappresenta e  
difende;

- **ricorrente successivo** -

**contro**

CORTE DEI CONTI;

- **intimato** -

avverso la sentenza n. 648/2015 della CORTE  
D'APPELLO di PALERMO, depositata il 24/06/2015  
R.G.N. 1424/2013;

udita la relazione della causa svolta nella camera  
di consiglio del 09/06/2021 dal Consigliere Dott.  
ANNALISA DI PAOLANTONIO.



### **RILEVATO CHE**

1. la Corte d'Appello di Palermo ha rigettato l'appello di (omissis) avverso la sentenza del Tribunale della stessa sede che aveva respinto la domanda, proposta nei confronti della Corte dei Conti, volta ad ottenere, previa disapplicazione della graduatoria definitiva approvata all'esito della selezione per il conferimento di 79 posti di esperto economico finanziario o direttore di cancelleria, l'accertamento del diritto ad essere inquadrata nella posizione economica C3 con decorrenza dall'8 luglio 2005;
2. la Corte territoriale ha ritenuto condivisibili le conclusioni alle quali era pervenuto il giudice di prime cure, secondo cui il bando era affetto da nullità in quanto il passaggio dalla qualifica inferiore a quella superiore non poteva essere sottratto alla regola del concorso pubblico;
3. ha evidenziato che l'attribuzione della posizione economica C3 comporta, sia pure all'interno della medesima area funzionale, un apprezzabile incremento del livello di professionalità rispetto a quello della qualifica inferiore e pertanto determina una novazione oggettiva del rapporto di lavoro, con la conseguenza che non si sottrae alla regola concorsuale;
4. per la cassazione della sentenza hanno proposto distinti ricorsi la Corte dei Conti, sulla base di un unico motivo, e (omissis), che nel ricorso ha formulato tre motivi di censura ed ha poi notificato controricorso adesivo all'impugnazione della Corte dei Conti;
5. (omissis) ha depositato memoria ex art. 380 bis 1 cod. proc. civ..

### **CONSIDERATO CHE**

1. preliminarmente, dato atto della riunione dei ricorsi disposta ex art. 335 cod. proc. civ., occorre richiamare il consolidato e condiviso orientamento di questa Corte secondo cui «il principio dell'unicità del processo di impugnazione contro una stessa sentenza comporta che, una volta avvenuta la notificazione della prima impugnazione, tutte le altre debbono essere proposte in via incidentale nello stesso processo e perciò, nel caso di ricorso per cassazione, con l'atto contenente il controricorso, fermo restando che tale modalità non é essenziale, per cui ogni ricorso successivo al primo si converte, indipendentemente dalla forma assunta e ancorché proposto con atto a sé stante, in ricorso incidentale» (Cass. S.U. n. 24876/2017);
  - 1.1. è stato precisato anche che la data di deposito assume rilievo solo nel caso in cui i ricorsi siano stati notificati nella stessa data (Cass. n. 25662/2014) sicché nella fattispecie deve essere qualificato principale il ricorso proposto da (omissis), notificato il 18.12.2015, ed incidentale quello della Corte dei Conti che, seppure iscritto a ruolo con maggiore tempestività, risulta notificato in data successiva ( 23.12.2015);

2. il ricorso principale denuncia, con il primo motivo formulato ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., «violazione o falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro - incongruenza della motivazione - errata interpretazione del C.C.N.L. Comparto Ministeri - contraddittorietà interna del giudicato» e addebita alla Corte territoriale di avere ritenuto necessario il concorso pubblico sebbene l'art. 52, comma 1 bis, del d.lgs. n. 165/2001 prevede espressamente che le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività e richiede la procedura concorsuale nella sola ipotesi di passaggio all'area superiore;
- 2.1. aggiunge la ricorrente principale che il C.C.N.L. per il personale del Comparto Ministeri per il quadriennio 1998/2001 individua le aree di inquadramento corrispondenti a livelli omogenei di competenza, all'interno delle quali risultano inseriti i profili professionali che, seppure differenziati, esprimono una medesima professionalità di base, e pertanto il passaggio dall'una all'altra posizione economica costituisce una progressione orizzontale, sottratta alla regola concorsuale;
3. in via subordinata la ricorrente principale eccepisce, ex art. 360 n. 4 cod. proc. civ., la nullità della sentenza di impugnata e rileva che il giudice, prima di dichiarare la nullità dell'intera procedura, avrebbe dovuto estendere il contraddittorio a tutti i partecipanti, in quanto litisconsorti necessari;
4. infine, in ulteriore subordine, il ricorso principale denuncia «erroneità della sentenza impugnata per motivi attinenti alla giurisdizione - contraddittorietà» perché non poteva la Corte d'appello confermare la sentenza di primo grado che aveva, contraddittoriamente, da un lato escluso la natura concorsuale ai fini della giurisdizione e dall'altro sostenuto che la procedura era affetta da nullità perché limitata ai soli dipendenti già in servizio, in assenza di specifiche giustificazioni che legittimassero la riserva agli interni;
5. il ricorso incidentale della Corte dei Conti denuncia, con un unico motivo, «violazione e falsa applicazione degli artt. 3,51 e 97 Cost., dell'art. 40 comma 3 del d.lgs. n. 165/2001, in relazione agli artt. 15 e 20 del CCNL 1998/2001»;
- 5.1. la ricorrente incidentale sollecita questa Corte a valutare se la pronuncia possa acquisire valore di giudicato o se invece la nullità della procedura sia stata affermata *incidenter tantum* e precisa di avere interesse solo nel primo caso all'impugnazione, proposta in quanto il giudice d'appello ha erroneamente interpretato la disciplina contrattuale, che per i passaggi all'interno delle aree prevede percorsi di qualificazione ed aggiornamento professionale con esame finale e riserva esclusivamente al personale dipendente la progressione verso la posizione economica C3;
- 5.2. aggiunge che la Corte palermitana ha erroneamente richiamato i principi affermati dalla Corte Costituzionale perché nella specie non era stato realizzato un generale ed indiscriminato scivolamento verso l'alto di tutto il personale basato sulla sola anzianità di servizio, avendo invece l'amministrazione avviato un procedimento selettivo per titoli ed

esami nel rispetto delle previsioni della contrattazione collettiva ed al fine di valorizzare l'esperienza acquisita dai dipendenti già assunti;

5.3. richiama, infine, i principi affermati dalle Sezioni Unite di questa Corte e sollecita una pronuncia che dia atto della piena legittimità dei passaggi all'interno della stessa area accompagnati da adeguata selezione;

6. preliminarmente rileva il Collegio che il ricorso incidentale, seppure proposto dalla parte integralmente vittoriosa in relazione alla statuizione, contenuta nel dispositivo, di rigetto della domanda formulata nei suoi confronti dall'originaria ricorrente, è ammissibile perché la motivazione della sentenza impugnata è tutta incentrata sulla ritenuta nullità del bando e dell'intera procedura selettiva, dichiarazione, questa, suscettibile di passaggio in giudicato e dalla quale può derivare un concreto pregiudizio per l'impugnante, correlato all'efficacia riflessa della decisione;

6.1. quanto al primo aspetto le Sezioni Unite di questa Corte, pronunciando in tema di nullità contrattuale, hanno affermato il principio, che può essere esteso anche all'invalidità della procedura selettiva, secondo cui l'espresso accertamento della nullità contenuto nella motivazione della sentenza è idoneo a produrre l'effetto di giudicato sull'invalidità accertata anche qualora l'accertamento stesso venga effettuato in assenza di un'istanza della parte ed al rilievo officioso faccia seguito il solo rigetto della domanda, fondato sull'unica *ratio decidendi* della nullità del titolo fatto valere in giudizio (Cass. S.U. n. 26242/2014);

6.2. il giudicato, poi, in quanto inerente l'illegittimità della procedura, potrebbe produrre effetti riflessi nei confronti dei soggetti rimasti estranei al rapporto processuale titolari di diritti dipendenti dalla situazione accertata (sull'efficacia riflessa cfr. fra le tante Cass. n. 17931/2020 e Cass. n. 8101/2020) posto che, come è stato osservato da questa Corte e dal giudice amministrativo in relazione all'analoga questione dell'efficacia del giudicato di annullamento della procedura concorsuale, il legame inscindibile fra i destinatari, valutato unitamente alla natura del vizio che inficia la validità dell'atto impugnato, rende inconcepibile, sul piano logico e giuridico, che l'atto stesso possa continuare a produrre effetti nella sfera giuridica dei soggetti non impugnanti (cfr. in motivazione Cass. n. 3830/2021 e la giurisprudenza ivi richiamata);

6.3. ne discende l'interesse, concreto ed attuale, della Corte dei Conti ad impugnare la statuizione nella parte in cui ha ritenuto affetta da nullità, per violazione di norma imperativa, l'intera procedura selettiva, a partire dall'atto di indizione;

7. sono fondati il primo motivo del ricorso principale e l'unico motivo dell'impugnazione incidentale, da trattare unitariamente in ragione del contenuto delle censure, che prospettano entrambe la medesima questione;

a partire da Cass. S.U. n. 15403/2003 le Sezioni Unite di questa Corte hanno costantemente affermato che la lettura estensiva del termine «assunzione», contenuto nell'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, imposta dalla giurisprudenza costituzionale (Corte

R.G. 29472/2015  
Cost. n. 159/2005; Corte Cost. n. 274/2003; Corte Cost. n. 218/2002), comporta la necessità di distinguere, nell'ambito dei «concorsi interni», quelli finalizzati al mutamento dello *status* professionale, che implica una novazione oggettiva del rapporto di impiego, dalle progressioni all'interno di ciascuna area professionale o categoria, nelle quali devono essere ricompresi sia l'inquadramento in una fascia o categoria superiore della stessa area, sia l'acquisizione di posizioni più elevate meramente retributive (cfr. fra le tante Cass. S.U. 8985/2018, Cass. S.U. n. 26270/2016, Cass. S.U. n. 21676/2013 e la giurisprudenza ivi richiamata);

7.1. le richiamate pronunce hanno fatto leva sulla nozione di area, introdotta a seguito della contrattualizzazione dell'impiego pubblico, quale insieme di posizioni professionali connotate da elementi di omogeneità, ed hanno anche evidenziato che la diversità fra la progressione all'interno dell'area ed il passaggio fra aree diverse trova riscontro nella formulazione dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001 che, nel testo originario, antecedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 150/2009, distingue, appunto, lo sviluppo professionale dalle procedure concorsuali e da quelle selettive, richiamando modalità diverse dal concorso pubblico che consentono, comunque, l'acquisizione di posizioni superiori rispetto a quella di originario inquadramento;

7.2. si è, pertanto, ritenuto che al fine di delimitare l'ambito riservato al concorso pubblico occorre fare riferimento alle scelte operate dalla contrattazione collettiva, alla quale il legislatore ha riservato anche la materia degli inquadramenti, con la conseguenza che, ove la contrattazione riconduca le posizioni differenziate ad una medesima area, la procedura selettiva finalizzata alla progressione professionale sarà retta dal diritto privato, perché espressione non di potestà autoritativa bensì dei poteri propri di ogni datore di lavoro, privato o pubblico che sia;

7.3. sulla base dei richiamati principi le Sezioni Unite hanno escluso la natura concorsuale delle procedure previste dal CCNL 1998/2001 per il personale del comparto Ministeri, finalizzate alla progressione nella posizione economica C3 dei dipendenti inquadrati nelle posizioni C1 e C2, rilevando che il sistema di classificazione delineato dal richiamato CCNL riconduce, appunto, le posizioni in parola, che pure esprimono un diverso grado di professionalità, alla medesima area di inquadramento (Cass. S.U. n. 12764/2010; Cass. S.U. n. 23329/2009; Cass. S.U. n. 6948/2009; Cass. S.U. n. 10419/2006);

8. ha, quindi, errato la Corte territoriale nell'affermare che la procedura indetta, in quanto di natura concorsuale, non potesse essere riservata in via esclusiva a dipendenti in servizio presso la Corte dei Conti, così come ha errato, sia nel ritenere la progressione in parola in contrasto con i principi sanciti dall'art. 97 Cost., sia nell'escludere la legittimità della cosiddetta progressione *per saltum*;

8.1. in tal modo il giudice d'appello si è posto in contrasto con i principi enunciati dalle Sezioni Unite di questa Corte, qui ribaditi, secondo cui la disciplina dettata dall'art. 15, lett. b) sub B), del CCNL 1998/2001 per il comparto Ministeri ( si riporta il contenuto



R.G. 29472/2015

della clausola in rilievo: *Il passaggio dei dipendenti da una posizione all'altra all'interno dell'area avverrà nei limiti dei 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 e il possesso di titoli di studio e professionali coerenti con i processi di riorganizzazione o innovazione tecnologica*) 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 (Cass. S.U. n. 23329/2009);

8.2. con la richiamata pronuncia si è anche osservato che le parti contrattuali hanno dettato una disciplina delle progressioni che non realizza un automatico scivolamento verso l'alto fondato sulla sola anzianità perché, al contrario, limita la progressione alle posizioni disponibili, «nei limiti della dotazione organica e dei contingenti in essa previsti, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno del personale per le assunzioni dall'esterno» ( art. 15, comma 2), e prevede una selezione mediante esami e titoli, sicché l'accesso alla posizione superiore, anche eventualmente *per saltum*, «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 principi costituzionali»;

9. in via conclusiva devono essere accolti il primo motivo del ricorso principale, con assorbimento delle ulteriori censure proposte in via subordinata, ed il ricorso incidentale e la sentenza impugnata va cassata con rinvio alla Corte territoriale indicata in dispositivo che procederà ad un nuovo esame, attenendosi ai principi sopra enunciati e provvedendo anche al regolamento delle spese del giudizio di legittimità;

10. non sussistono le condizioni processuali richieste dall'art. 13 comma 1 quater, del d.P.R. n. 115/2002, come modificato dalla L. 24.12.12 n. 228, per il raddoppio del contributo unificato.

**P.Q.M.**

La Corte accoglie entrambi i ricorsi. Cassa la sentenza impugnata e rinvia anche per le spese alla Corte d'Appello di Palermo in diversa composizione.

Così deciso nella Adunanza camerale del 9 giugno 2021

Il Presidente  
Antonio Manna

**DEPOSITATO IN CANCELLERIA**  
03 NOV 2021  
IL CANCELLIERE ESPERTO  
Silvia Sticca

