

Avvocato

Francesco Mori

Patrocinante in Causa:

Roma - Via Sistina.

Tel/Fax 06 478184

Napoli - Via S. Brigida

Tel. 081 5529254

Fax 081 19364373

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
ROMA

SCADENZA
TERMINI

RICORRONO

Contro

- Il MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro *pro tempore*;

E nei confronti del contro-interessato



Per l'annullamento

previa sospensione e/o concessione di idonee misure cautelari
(ed eventuale rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità
dell'art. 21 quater DL 83/2015)

dell'avviso in data 19.9.2016, reso noto con Circolare in pari data, con cui il D.G. del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi – Direzione Generale del Personale e della Formazione ha indetto “*Procedura Selettiva Interna per il passaggio al profilo professionale di funzionario giudiziario – Area III F I – riservata ai Cancellieri dell'Amministrazione Giudiziaria nonché al profilo professionale di funzionario Unep*” – Area II, per la copertura di 1.148 posti di funzionario giudiziario e di 622 posti di funzionario Unep, e di ogni atto prodromico, connesso e consequenziale

}
←
←

FATTO

- 1) I ricorrenti, tutti in servizio presso varie Cancellerie della Corte d'Appello e del Tribunale Penale e Civile di Napoli (V. Statini paga *subb* 1), sono dipendenti del Ministero della Giustizia, attualmente inquadrati nel profilo professionale di Funzionario Giudiziario dell'Area III[^], di cui alla vigente contrattazione collettiva, fascia economica F 2, ad eccezione del dr. Fucci F3.
- 2) L'attuale inquadramento dei ricorrenti consegue alle ripetute modifiche del sistema di classificazione del personale dell'amministrazione giudiziaria del Ministero della Giustizia susseguenti alla cd. privatizzazione del pubblico impiego.
- 3) Il CCNL del comparto Ministeri del 16/2/99, valido per il quadriennio 1998 -2001, ha, infatti, inizialmente introdotto il sistema di classificazione del personale secondo tre aree funzionali (A, B, C), ciascuna comprendente almeno tre diverse posizioni economiche collegate alla qualità delle mansioni, attuando un primo passaggio nell'ambito del processo di privatizzazione del pubblico impiego, con la definitiva soppressione dell'ordinamento pubblicistico per qualifiche funzionali di cui alla legge 312/80 e con la predisposizione di nuovi procedimenti di avanzamento del personale, diretti a sanare sia il ventennale blocco dei percorsi professionali determinato dal rigido ordinamento per qualifiche professionali, sia il diffusissimo fenomeno di svolgimento di mansioni superiori, indotto dall'inadeguatezza del sistema d'inquadramento secondo profili professionali rispetto alle effettive necessità operative.
- 4) A tal fine, l'art. 13, 1° comma, della fonte collettiva suddetta ha disposto l'accorpamento delle preesistenti nn. 9 qualifiche funzionali previste dalla legge 312/80 in nn. 3 aree funzionali: nell'area A sono confluite le qualifiche di I, II e III livello, nella area B le qualifiche di IV, V e VI, e nell'area C le restanti qualifiche di VII, VIII e IX Livello, queste all'epoca attribuite ai ricorrenti.
L'art. 13, 3° comma, ha altresì previsto la collocazione su posizioni economiche diverse dei profili professionali, contraddistinti da differenti gradi di complessità e di

contenuto ("i profili collocati nelle aree... descrivono il contenuto professionale di attribuzioni specifiche relative all'area di appartenenza. All'interno della stessa area i profili caratterizzati da mansioni e funzioni contraddistinte da differenti gradi di complessità e di contenuto possono essere collocati su posizioni economiche diverse"). Col 5° comma della stessa norma è stato inoltre rimesso a ciascun Ministero il compito di definire, nell'ambito della contrattazione collettiva integrativa, i nuovi profili ovvero una diversa denominazione o ricollocazione di quelli esistenti ("...l'individuazione di nuovi profili ovvero una diversa denominazione o ricollocazione di quelli esistenti nelle aree - in relazione alle proprie esigenze organizzative - è definita da ciascuna amministrazione, nell'ambito della contrattazione integrativa a livello di amministrazione...").

- 5) Il Contratto integrativo di amministrazione (CCNI) del 05/04/2000, ovviamente per quanto rileva ai fini del presente giudizio, nel ridefinire i surriportati profili professionali, ha previsto, all'art.22 (rubricato "Criteri di Classificazione"), che "... nei settori di attività rispettivamente delineati da ciascun sistema di classificazione che segue sono previste, a fini classificatori, specifiche figure professionali che prefigurano percorsi di mobilità verticale articolati su varie posizioni economiche, anche appartenenti a diverse aree funzionali".

All'art. 25 ("classificazione del personale appartenente all'amministrazione giudiziaria") ha inoltre disposto che: "1. Il personale dell'amministrazione giudiziaria è inquadrato nei seguenti settori: a) settore della professionalità amministrativo - giudiziaria; b) settore della professionalità tecnica. 2. Il settore a) comprende le posizioni economiche: A1, B1, B2, B3, C1, C2 e C3. 3. nelle posizioni che seguono il riferimento alle mansioni proprie di dipendenti di diversa professionalità collocati su altre posizioni economiche in mancanza di indicazioni diversa da intendersi limitato alle posizioni economiche collocate nella medesima figura professionale. 4. Al fine di rispecchiare le specifiche esigenze dell'amministrazione giudiziaria, le caratteristiche professionali nelle diverse posizioni economiche delle aree funzionali sono specificamente sostituite come segue: settore della professionalità amministrativo -

giudiziaria nel settore della professionalità amministrativa giudiziaria rientrano le figure professionali dell'ausiliario, dell'operatore giudiziario, del cancelliere, del direttore di cancelleria, dell'ufficiale giudiziario...".

6) Per quanto riguarda la figura professionale del Cancelliere, la stessa è stata articolata tra Area Funzionale B - Posizione Economica B3, d'inquadramento dei beneficiari del bando impugnato (oltre che della norma di riferimento - art. 21 quater DL 83/2015 -, in ordine alla quale si chiede eventualmente sollevarsi la questione di legittimità costituzionale), e Area Funzionale C - Posizioni Economiche C1, C1s e C2, di appartenenza dei ricorrenti; invece, la figura professionale del Direttore di Cancelleria è stata collocata unicamente nell'Area Funzionale C - Posizione Economica C3.

In sostanza, il CCNI ha delineato la figura dei Cancellieri C1, C1s e C2, già inquadrate in ragione della originaria qualifica funzionale di appartenenza, nell'Area Funzionale C, con attribuzione di funzioni direttive di unità organica, sottoposizione al Direttore di Cancelleria e preposizione ai Cancellieri B3/B3S, demandati anch'essi di occuparsi delle incombenze delle Cancellerie, ma senza compiti direttivi.

In tal modo, è stata adottata una sorta di compromesso tra l'esigenza di attuare puntualmente il principio di equivalenza tra le precedenti qualifiche funzionali e le nuove posizioni economiche e l'esigenza di rendere più agevolmente gestibile l'attività di Cancelleria secondo le prescrizioni codicistiche.

7) Il CCNL del Comparto Ministeri del 12/6/2003 (per il quadriennio normativo 2002/2005 ed il biennio economico 2002/2003) ha poi disciplinato *ex novo* il sistema di classificazione del personale, introducendo tre aree professionali (I, II e III), articolate in fasce retributive.

8) Il successivo CCNL del Comparto Ministeri, sottoscritto il 14/9/2007, all'art. 6, ha quindi introdotto un nuovo ed ulteriore sistema di classificazione del personale in tre Aree (I[^], II[^] e III[^]), a loro volta articolate in profili professionali unici per ciascuna area.

Sicché, i ricorrenti, quali Cancellieri C1, C1s e C2, sono stati collocati nell'Area Terza (cioè del personale non dirigenziale che svolge "funzioni di direzione, coordinamento e controllo di attività di importanza rilevante": V. all. A al CCNL) con Fascia Economica d'inquadramento F1 ed F2 (a seguito di progressione economica successiva, F2 ed F3), mentre i Cancellieri B3 sono stati inquadrati nella Area Seconda con Fascia Economica F4, sempre a caratterizzarne la diversità di ruolo derivante dallo svolgimento di funzioni direttive soltanto da parte dei primi.

Tuttavia, mentre l'art. 6 ha previsto che il sistema di classificazione del personale è articolato in tre Aree (comma 1), che "all'interno di ogni singola Area, sono collocati i profili professionali che, in quanto riconducibili ad un medesimo settore di attività o ad una medesima tipologia lavorativa o professionale, possono essere tra loro omogenei o affini" (comma 3) e che "i profili professionali, secondo i settori di attività, definiscono i contenuti tecnici della prestazione lavorativa e le attribuzioni proprie del dipendente, attraverso una descrizione sintetica ed esaustiva delle mansioni svolte, dei requisiti e del livello di professionalità richiesto" (comma 4), l'art. 7 ha stabilito che "... ciascun profilo è unico e si caratterizza per il titolo di studio necessario per l'accesso dall'esterno, nonché per il livello di complessità, responsabilità ed autonomia richiesto per lo svolgimento delle mansioni in esso ricomprese" (comma 2, seconda parte) e l'art. 8 ha posto tra i criteri ai fini della definizione dei profili professionali "l'individuazione all'interno delle aree di profili unici con riferimento ai contenuti delle mansioni, senza possibilità di costituzione di uno stesso profilo professionale articolato su aree diverse".

9) Orbene, in data 2 marzo 2010, è stato sottoscritto altro Accordo integrativo, contenente il nuovo ordinamento professionale ed i relativi profili professionali, con il quale sono state recepite le osservazioni formulate dall'ARAN, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del CCNL 14 settembre 2007 sulle Ipotesi di accordo stralcio e sui relativi allegati, elaborati nelle more, successivamente al medesimo ridetto CCNL.

Inoltre, l'ARAN con nota prot. n. 2007/10 del 15 marzo 2010, in applicazione dell'art. 7, comma 3, del CCNL - Comparto Ministeri 14 settembre 2007, ha definitivamente

approvato i nuovi profili professionali, rilevando che *“nella redazione del nuovo ordinamento professionale sono stati complessivamente osservati i criteri stabiliti dal CCNL del 14 settembre 2007”*, nonché segnalando *“la correttezza delle indicazioni relative alla confluenza dei profili attualmente presenti in quelli previsti dal nuovo ordinamento”* (V. premessa del CCNI);

In particolare, per quanto rileva ai fini del presente giudizio, in armonia con le previsioni di cui al suindicato art. 8 CCNL, tenendo conto della cennata diversità tra le funzioni attribuite ai Cancellieri C1, C1s e C2 rispetto a quelle dei Cancellieri B3, che già ne comportava la collocazione in Aree diverse, ai sensi del cennato art. 6 CCNL (e in forza delle precedenti cennate disposizioni), le parti collettive hanno ritenuto di diversificarne anche la denominazione, anche ai sensi del cennato art. 13 5° co. CCNL 16/2/99. Sicché, i Cancellieri collocati nell'Area III[^] sono stati ribattezzati Funzionari Giudiziari, mentre la qualifica di “Cancelliere” è rimasta attribuita al personale inquadrato nell'Area II (ex B3), che, come detto, non svolgeva mansioni direttive nell'ambito dell'attività di Cancelleria E' stato altresì previsto che l'accesso alla qualifica di Funzionario Giudiziario è condizionato al possesso del diploma di laurea e di specifica esperienza professionale.

10) Successivamente è stato stipulato il Contratto collettivo integrativo in data 29/7/2010 che ha recepito gli Accordi Integrativi e con essi il nuovo ordinamento professionale (V. All. A al CCNI).

11) Se non che, sentenze di merito di Giudici del Lavoro hanno dichiarato la nullità della classificazione operata dal CCNI (che, in realtà, come dinanzi evidenziato, si è limitato a recepire accordo precedente), assumendo che la stessa avrebbe provocato il demansionamento dei Cancellieri ex B3 (ora Area II – F2), ai quali mentre col CCNI 5/4/2003 erano stati attribuiti *“compiti di collaborazione qualificata al magistrato nei vari aspetti connessi all'attività dell'ufficio, assistendolo in particolare nell'attività istruttoria o nel dibattimento, con compiti di redazione e sottoscrizione dei relativi verbali, ed eseguendo gli atti attribuiti alla competenza del cancelliere in quanto non*

riservati alle professionalità superiori”, con tale CCNI 29/7/2010 sono stati attribuiti soltanto “compiti di collaborazione qualificata al magistrato nei vari aspetti connessi all’attività dell’ufficio, anche assistendolo nell’attività istruttoria o nel dibattimento, con compiti di redazione e sottoscrizione dei relativi verbali”, senza più alcun riferimento allo svolgimento di tutti gli atti attribuiti alla competenza del Cancelliere, demandati esclusivamente al personale con profilo professionale di “Funzionario di Cancelleria” (“...collaborazione qualificata alla giurisdizione compiendo tutti gli atti attribuiti dalla legge alla competenza del cancelliere”).

Inoltre, hanno rilevato che non sarebbero stati osservati i vincoli imposti dal CCNL 2006/2009 in ordine alla necessaria unicità dei profili professionali, essendo stati creati due distinti profili professionali di Cancelliere e Funzionario Giudiziario, con conseguente scissione della figura professionale del Cancelliere in due aree diverse, Area II e Area III, in violazione dei limiti di cui all’art. 10, comma 6 CCNL, che imponeva la ricomposizione dei processi lavorativi per i profili della medesima tipologia lavorativa articolati su aree diverse mediante le progressioni professionali tra aree (dimenticando, tra l’altro, che la pretesa scissione risaliva al sistema della qualifiche funzionali previste dalla legge 312/80 ed era stata trasfusa in tutte le fonti collettive dall’inizio del processo di privatizzazione del pubblico impiego, nonché ribadita dallo stesso CCNL del 14 settembre 2007).

Ciò posto, sull’assunto che *“nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile”*, ove per vincoli e limiti di competenza s’intende l’insieme delle regole poste dalla contrattazione collettiva, alla quale deve attenersi la contrattazione integrativa, hanno dichiarato, anche ai sensi dell’art. 40 co. 3 Dlgs 165/2001, la nullità parziale delle norme e degli allegati del CCN Integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della Giustizia siglato il 29/7/2010, nella parte in cui il profilo professionale di Cancelliere di cui al CCNL 2006/2009 sarebbe stato articolato in Aree diverse, Cancelliere – Area II e Funzionario Giudiziario – Area III

(V. Tribunale di Trani 4/2/2013 n. 399, Tribunale di Padova 9/10/14 n. 427 e C.App. L'Aquila 3/12/2015 n. 383).

Per l'effetto, hanno disposto che il Ministero della Giustizia applicasse le disposizioni del surriportato precedente CCN Integrativo del 5/4/2000 relativamente al profilo di Cancelliere B3 e C1 ed alla declaratoria ivi prevista del cancelliere B3.

12) Presumibilmente (lo si rileva dal tenore dell'art. 21 quater DL 83/2015 in avanti riportato, riguardo al quale si chiede eventualmente sollevarsi la questione di legittimità costituzionale) siffatte statuizioni sono state oggetto d'impugnazione, avendo obliterato circostanze fattuali e questioni giuridiche decisive. Infatti: 1) la creazione della figura del Funzionario Giudiziario, attribuita ai Cancellieri C1 e C1s, lungi dal provocare la scissione del profilo professionale del Cancelliere, giunge, esattamente all'opposto, alla ricomposizione della precedente frammentazione, prendendo atto della peculiare connotazione dello svolgimento di mansioni direttive da parte dei Cancellieri C1, C1s e C2 , che già ne aveva imposto la collocazione nell'area III[^] ad opera del CCNL del 14 settembre 2007 (e, come dinanzi evidenziati, delle fonti precedenti) a differenziarli dai Cancellieri B3, peraltro ad essi gerarchicamente sottoposti nell'attività di Cancelleria; 2) tale creazione risponde al precetto dell'art. 8 CCNL, secondo cui il profilo professionale riguarda la tipologia dell'attività lavorativa svolta, quindi, con riferimento all'Area III[^], se o meno di natura direttiva, come stabilito dalla stessa contrattazione nazionale; 3) la marginale riduzione delle competenze dei Cancellieri di Area II[^] non comporta un vero e proprio demansionamento, non profilandosi il caso di svuotamento dell'attività lavorativa in precedenza svolta, ma, come detto, una mera riduzione di alcune delle funzioni, comunque da considerare equivalenti alle precedenti attesa la specifica previsione in tal senso della contrattazione collettiva (V. Cass n. 11405/2010); 4) il CCNI si è limitato a recepire l'accordo integrativo del 2/3/2010.

13) Nella surriportata dinamica processuale, è improvvisamente intervenuto il Legislatore, che, senza attendere le decisioni dei gradi superiori, ha ritenuto di prendere

atto della dichiarata nullità del CCNI con un provvedimento *ictu oculi* singolare, siccome teso a favorire esclusivamente il personale dell'amministrazione giudiziaria del Ministero della Giustizia con profilo professionale di Cancelliere ex-B3, collocato nella Area II (per quanto rileva, ai fini del presente giudizio, in relazione alle posizioni dei ricorrenti).

Infatti, nell'ambito dei lavori parlamentari del DL 83/2015, l'originario emendamento (art. 21 bis), con cui si stabiliva di eliminare la disparità di trattamento tra tutto il personale ministeriale dell'amministrazione giudiziaria e quello delle altre amministrazioni del Ministero intimato (che ha beneficiato della riqualificazione professionale – cioè, come noto, di progressione verticale/di carriera, prescritta dal contratto collettivo nazionale di lavoro 1998/2001 e da portare a compimento per tutti i dipendenti, ai sensi dell'art. 10, comma 6, CCNL 2006/2009 -, e quindi ottenuto progressioni di carriera denegate al personale dell'amministrazione giudiziaria), pur conservando il titolo di "*misure per la riqualificazione del personale della giustizia*", è stato sostituito, ad iniziativa del Governo, con la norma successivamente approvata, rivolta esclusivamente, per quel che qui rileva, a favore del personale inquadrato nel profilo professionale di Cancelliere (ex B3) dell'Area II[^].

Il testo licenziato è il seguente:

"1. al fine di sanare i profili di nullità, per violazione delle disposizioni degli articoli 14 e 15 del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) comparto Ministeri 1998/2001, delle norme di cui agli articoli 15 e 16 del contratto collettivo nazionale integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della giustizia quadriennio 2006/2009 del 29 luglio 2010, assicurando l'attuazione dei provvedimenti giudiziari in cui il predetto Ministero è risultato soccombente, e di definire i contenziosi giudiziari in corso", il Ministero della giustizia è stato autorizzato "nei limiti delle posizioni disponibili in dotazione organica, a indire le procedure di contrattazione collettiva ai fini della definizione di procedure interne, riservate ai dipendenti in possesso dei requisiti di legge già in servizio alla data del 14 novembre 2009, per il passaggio del personale inquadrato nel profilo professionale di cancelliere e di ufficiale giudiziario dell'area seconda al profilo professionale di

funzionario giudiziario e di funzionario dell'ufficio notificazioni, esecuzioni e protesti (UNEP) dell'area terza, con attribuzione della prima fascia economica di inquadramento, in conformità ai citati articoli 14 e 15 del CCNL comparto Ministeri 1998/2001;

2. Ai fini del rispetto delle previsioni del CCNL comparto Ministeri 1998/2001, di cui al comma 1, il rapporto tra posti riservati ai dipendenti e posti riservati agli accessi dall'esterno è fissato nella percentuale, rispettivamente, del 50 per cento e del 50 per cento, computando nella percentuale gli accessi dall'esterno sulla base di procedure disposte o bandite a partire dalla data di entrata in vigore del citato CCNL, ivi compresi gli accessi per effetto di scorrimenti di graduatorie concorsuali di altre amministrazioni e le procedure di mobilità esterna comunque denominate, anche ai sensi dell'articolo 1, comma 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come modificato dall'articolo 21 del presente decreto".

14) Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (V. Nota 21.7.2015, prot. n. 58554/2015), nel corso dell'esame in prima lettura dell'emendamento, ha formulato parere espressamente "contrario" all'ulteriore corso della disposizione.

In particolare, ha rilevato che le progressioni di carriera al di fuori di ogni procedura selettiva pubblica, che garantisca un adeguato accesso dall'esterno, si pongono in palese contrasto con la vigente normativa dettata in materia (articolo 24 del D.lgs. n. 150/2009 e articolo 52 del D.Lgs. 165/2001). Ha sottolineato, poi, che il criterio fissato al comma 2, secondo cui nella percentuale di posti da riservare agli accessi dall'esterno si computano anche gli accessi già disposti (in un arco temporale molto esteso) sulla base di precedenti procedure di reclutamento, verrebbe a prefigurare (come poi in realtà è effettivamente accaduto) procedure selettive di fatto "riservate," al solo personale interno, disattendendo palesemente i principi più volte affermati sul punto dalla Corte Costituzionale. Sul comma 4, ha rappresentato, altresì, la mancanza di chiarezza del disposto normativo riguardo all'inquadramento del personale amministrativo di Cancelliere e Ufficiale Giudiziario che permane ad esaurimento nell'area II per il personale non dovesse superare le procedure selettive di cui al comma

1. Sicché, sulla base dei citati rilievi, ha conclusivamente sottolineato che tali norme avrebbero dovuto, opportunamente, perlomeno ricevere l'assenso della Funzione Pubblica, che non risulta espresso.

15) Ulteriori vizi, oltre quelli indicati dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, appaiono peraltro inficiare la singolare norma in commento.

A parte il fatto che essa non sana le cd. nullità dichiarate dai Giudici di merito cui avrebbe dovuto ovviare, perché lascia in vita la figura professionale del Cancelliere nell' Area II[^], che rimane attribuita a quel personale che non beneficerà della progressione di carriera (perché i posti di Funzionario Giudiziario di Area III[^] da attribuire sono di gran lunga inferiori rispetto al numero dei Cancelliere di Area II[^] e perché è ragionevole prevedere che non tutti i candidati supereranno le prove selettive), ma, anche a condividere l'esigenza di sanare le ridette nullità delle prescrizioni del CCNI dichiarata dai Giudici di merito (a ritenerle sussistenti), avrebbero dovuto essere adeguatamente posti a sostegno dell'intervento del Legislatore i precetti costituzionali e di legge. Quindi, avrebbe dovuto essere emesso un provvedimento riguardante tutte le figure degli ex-Cancellieri, senza sovvertirne gerarchie, competenze ed esperienze professionali, come detto, favorendo soltanto una parte di quelli che la contrattazione collettiva ha collocato nell'Area II[^], che, di fatto, grazie alla norma di favore in questione, da sola beneficerà della riqualificazione professionale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro 1998/2001 e che l'art. 10, comma 6, CCNL 2006/2009, imponeva di realizzare per tutti. Riqualificazione denegata al restante personale e, in particolare, a quello con la qualifica dei ricorrenti, che è stato soggetto soltanto alla trasposizione dell'originaria posizione professionale nell'ambito delle modificate forme di classificazione del personale e di mera progressione economica all'interno dell'Area III[^].

16) Malgrado i diffusi dubbi di costituzionalità della norma e la sua intrinseca ingiustizia, siccome tesa a favorire esclusivamente alcuni lavoratori, con conseguente discapito di altri, con Circolare del 19.9.2016, il Ministero "*in merito a quanto previsto l'art. 21*

quater del DL 83/2015, convertito nella L. 132/2015" [invece di "indire le procedure di contrattazione collettiva ai fini della definizione di procedure interne, riservate ai dipendenti in possesso dei requisiti di legge già in servizio alla data del 14 novembre 2009, per il passaggio del personale inquadrato nel profilo professionale di cancelliere e di ufficiale giudiziario dell'area seconda al profilo professionale di funzionario giudiziario e di funzionario dell'ufficio notificazioni, esecuzioni e protesti (UNEP) dell'area terza", come prescritto dall'art. 21 quater in parola] ha indetto avviso di "Procedura Selettiva Interna per il passaggio al profilo professionale di Funzionario Giudiziario - Area III F.1 - riservata ai Cancellieri dell'Amministrazione Giudiziaria nonché al profilo professionale di Funzionario Unep", esclusivamente riservata - per quel che qui rileva - al passaggio all'Area superiore dei Cancellieri ex B3 dell'Area Seconda in servizio alla data del 14.11.2009, in possesso o meno del diploma di laurea. Questi, all'esito del superamento delle prove prescritte con termini e modalità estremamente per loro favorevoli, si troveranno collocati nell'Area Terza F1 ed ottenuta la qualifica di Funzionari Giudiziari, pur non avendo svolto finora mansioni direttive e pur in mancanza dei titoli prescritti per l'accesso alla qualifica, affiancheranno i ricorrenti nella direzione delle unità operative di Cancellerie, creando peraltro scompensi nell'apparato della macchina della Giustizia, che si troverà con un gran numero di personale con funzioni direttive quali i Funzionari Giudiziari ed un numero esiguo di Cancellieri (*idsunt*, la residua parte dell'attuale categoria dell'Area II[^] che non otterrà la progressione di carriera).

In tal guisa, come dinanzi accennato, i Cancellieri ex B3 (e gli Ufficiali Giudiziari, anch'essi destinatari del medesimo provvedimento) otterranno la riqualificazione professionale, da cui sarà inspiegabilmente esclusa la restante parte del personale e segnatamente quella inquadrata nell'Area Terza nel profilo professionale di Funzionario Giudiziario, come gli istanti, malgrado la cennata nullità del CCNI dichiarata dai Giudici di merito, se effettivamente esistente, riguardi, com'è ovvio, direttamente anche loro.

17) L'avviso impugnato va pertanto annullato, previa sospensione dello stesso e della relativa procedura selettiva interna ed eventuale rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per la questione di legittimità dell'art. 21 quater DL 83/2015 convertito nella L. 132/2015 - - prima che vengano prodotti gli effetti di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 (che, com'è noto, vieta l'esercizio del potere di annullamento di un provvedimento amministrativo laddove si siano consolidate situazioni giuridiche e si siano prodotti effetti favorevoli tali da far ritenere ingenerato, in capo ai destinatari del provvedimento, un legittimo affidamento: V. in arg. TAR Lazio, II[^] bis, 20 giugno 2008, n. 6978; Cons.St., VI, 4 dicembre 2006, n. 7102 e IV, 14 febbraio 2006 n. 564) - per i seguenti motivi in

DIRITTO

I – Violazione dell'art. 45 co. 2 D.lgs 165/2001 anche in relazione agli artt. 21 quater DL 83/2015, 24 del D.lgs. 150/2009, 52 del T.U. – D.Lgs. n. 165/2001 come modificato dal d.lgs 150/2009, nonché 13 e 14 CCNL 14/9/2007 Comparto Ministeri – Eccesso di potere.

L'art. 45 co. 2 D.Lgs. 165/2001 prescrive che le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a garantire ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale, nel senso che sono vietati *“trattamenti individuali migliorativi o peggiorativi rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo, ma non costituisce parametro per giudicare delle eventuali differenziazioni operate in quella sede, sicché non possono ritenersi vietati tutti i trattamenti differenziati nei confronti delle singole categorie di lavoratori, ma soltanto quelli in contrasto specifiche previsioni normative, restando escluso il sindacato del giudice sulle scelte compiute dalla contrattazione collettiva”* (ex plurimis, Cass. 6842 del 24 marzo 2014),

Con l'impugnato avviso di procedura selettiva interna, tale prescrizione di legge risulta manifestamente violata, realizzandosi una evidente disparità di trattamento contrattuale tra i Cancellieri ex B3 dell'Area II[^], a cui sarà consentita la riqualificazione professionale (cioè di partecipare a procedura di progressione

professionale verticale/di carriera, che il Ministero della Giustizia si era obbligato ad espletare per tutti i dipendenti della Giustizia con la sottoscrizione del contratto collettivo nazionale di lavoro 1998/2001 e che l'art. 10, comma 6, CCNL 2006/2009 imponeva di concludere per tutti) e gli altri dipendenti dell'amministrazione giudiziaria e segnatamente i concludenti (che mai hanno ottenuto tale riqualificazione, poiché le relative procedure, pur se avviate, non sono mai state portate a compimento).

Sicché, i Cancellieri ex-B3 dell'Area II[^] - per quel che ovviamente rileva ai fini del presente giudizio - otterranno soltanto essi la progressione verticale/di carriera, per di più, grazie ad una benevola procedura selettiva esclusivamente interna e non già attraverso concorso pubblico aperto almeno al 50% all'esterno, come anche l'art. 21 quater DL 83/2015 prescriveva, in armonia con quanto previsto al riguardo dall'art. 24 del d.lgs. 150/2009, dall'art. 52 del T.U. n. 165/2001 come modificato dal d.lgs. 150/2009, e dagli artt. 13 e 14 CCNL 14/9/2007 Comparto Ministeri, che peraltro condizionano la progressione al possesso, anche da parte del personale interno, del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno.

Nella fattispecie, infatti, malgrado per l'accesso alla qualifica di Funzionario Giudiziario dell'Area III sia richiesto quale titolo di studio specifico diploma di laurea, l'Avviso impugnato non lo prevede, consentendo, dunque, la progressione di carriera (che comporta peraltro l'attribuzione di funzioni direttive, che non appartengono al profilo professionale dei potenziali aspiranti), anche in mancanza, attraverso l'indetta procedura selettiva completamente riservata (in violazione: totale rispetto al cennato art. 24 del d.lgs. 150/2009, nonché dell'art. 52 del T.U. n. 165/2001 come modificato dal d.lgs. 150/2009; parziale con riguardo alla norma di riferimento, cioè il ridetto art. 21 quater co. 3 D.L. 83/2015), nonché provocando in tal guisa ulteriori profili di disparità di trattamento contrattuale tra i dipendenti ministeriali dell'amministrazione giudiziaria in identiche condizioni. Quindi, quale effetto di condotta della P.A. viziata da eccesso di potere, attesa l'*"assoluta identità di situazioni oggettive, che valga a testimoniare dell'irrazionalità delle diverse conseguenze tratte dall'amministrazione"* (Cons. Stato, Sez. V, 10/02/2000, n. 726).

II - Violazione dell'art. 24 D.lgs. 150/2009, dell'art. 52 D.lgs. 165/2001, dell'art. 21 quater co. 3 D.L. 83/2015, nonché dell'art. 13 CCNL 14/9/2007 Comparto Ministeri - Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. - Eccesso di potere.

Come dinanzi accennato, l'avviso impugnato prevede la progressione di carriera in via riservata ed esclusiva in favore dei Cancellieri ex B3 dell'Area II[^] (e degli Ufficiali Giudiziari), neppure condizionandola al possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno al superiore profilo professionale.

E' pertanto palese la violazione delle disposizioni in parola, essendo peraltro disattesi i principi più volte affermati dalla Corte Costituzionale in materia di concorsi riservati, proprio come evidenziato dalle osservazioni della Ragioneria Generale dello Stato in sede di lavori preparatori al DL 83/2015.

Una riserva integrale dei posti messi a concorso in favore dei dipendenti già in servizio, come quella prevista dalla procedura impugnata, contraddice, infatti, il carattere aperto della selezione, che costituisce elemento essenziale del concorso pubblico e il cui difetto provoca lesione degli artt. 3 e 97 Cost. (V., tra le altre, Corte Cost. n. 169 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009), rendendo la condotta dell'Amministrazione altresì viziata per eccesso di potere, causato dalla violazione di tutto il richiamato complesso di norme che individua i limiti del potere dell'amministrazione in ordine alle progressioni di carriera del personale dipendente.

III - Violazione dell'art. 21 quater co. 3 D.L. 83/2015, nonché degli artt. 13 e 14 CCNL 14/9/2007 comparto Ministeri 1998/2001; Eccesso di potere.

L'art. 21 quater del DL 83/2015, convertito (senza modificazioni) nella L. 132/2015 dispone che vengano indette *“procedure di contrattazione collettiva ai fini della definizione di procedure interne, riservate ai dipendenti in possesso dei requisiti di legge già in servizio alla data del 14 novembre 2009, per il passaggio del personale inquadrato nel profilo professionale di cancelliere e di ufficiale giudiziario dell'area seconda al profilo professionale di funzionario giudiziario e di funzionario dell'ufficio notificazioni, esecuzioni e protesti (UNEP) dell'area terza”*.

Invece, il Ministero della Giustizia ha completamente bypassato tali procedure di

passaggio tra aree diverse (che, peraltro, secondo l'insegnamento delle SS.UU. della Corte Suprema radica la giurisdizione in capo all'A.G.A.), quali prescritte dagli artt. 13 e 14 ccnl cit. e che la stessa norma imponeva di svolgere (cioé:

"Art. 13: Progressioni tra le aree

1. Le progressioni da un'area all'altra immediatamente superiore avvengono nel rispetto dei seguenti principi:

1. garanzia dell'accesso dall'esterno nei posti disponibili in ciascun profilo nella misura di cui all'art. 11, comma 2 (accesso dall'esterno).

2. valutazione ponderata di tutti i titoli presentati dai candidati, in relazione alle peculiarità professionali che caratterizzano le aree ed i profili cui si riferiscono le selezioni. Ai fini della determinazione del punteggio finale si fa riferimento al titolo di studio, all'esperienza professionale, agli altri titoli culturali e professionali, ai corsi di aggiornamento e di qualificazione professionale ed alle prove selettive finali.

2. Le progressioni di cui al comma 1 sono realizzate nei limiti dei posti a tal fine individuati e si attuano previo superamento di una selezione interna aperta alla partecipazione dei dipendenti in possesso dei requisiti culturali e professionali previsti per l'accesso al profilo cui si riferisce la selezione, in base a quanto previsto dall'allegato A.

3. La selezione interna di cui al comma 2 prende in considerazione:

a) i seguenti titoli valutati in relazione a criteri oggettivi formulati con le procedure di cui all'art. 20 (relazioni sindacali nel sistema di classificazione) ed, in tale sede, ulteriormente integrabili:

** titoli di studio e culturali, diplomi di specializzazione o perfezionamento;*

** corsi di formazione, anche esterni all'Amministrazione, per i quali sia previsto l'esame finale, qualificati quanto alla durata ed ai contenuti che devono essere correlati all'attività lavorativa affidata;*

** qualità della prestazione lavorativa in relazione ai risultati conseguiti, valutata ai sensi dell'art. 22;*

** arricchimento professionale desumibile dalla documentazione presentata dall'interessato e valutata in relazione: all'esercizio di mansioni superiori svolte secondo le vigenti disposizioni; allo svolgimento di specifici incarichi professionali nel corso dell'esperienza lavorativa o di ricerche o di studio affidati dall'amministrazione e da questa attestati; a ulteriori titoli culturali e di studio, pubblicazioni e titoli vari non altrimenti valutati;*

b) verifica della professionalità richiesta dal profilo superiore attraverso un'apposita prova volta ad accertare il possesso delle capacità acquisite anche attraverso percorsi formativi.

Gli elementi della selezione sono tra loro diversamente combinati e ponderati in relazione alle peculiarità professionali che caratterizzano le aree ed i profili cui si riferiscono le selezioni. In ogni caso i titoli e l'anzianità di servizio non assumono rilevanza prevalente.

4. Non possono partecipare alle selezioni i dipendenti che, negli ultimi due anni, siano stati interessati o da provvedimenti disciplinari, con esclusione di quelli previsti dall'art. 13, comma 2 (Codice disciplinare), del CCNL del 12 giugno 2003, o da misure cautelari di sospensione dal servizio, salvo che il procedimento penale pendente non si sia concluso con l'assoluzione almeno in primo grado.

5. Le progressioni di cui al presente articolo sono finanziate dalle Amministrazioni sulla base della programmazione del fabbisogno in tema di gestione delle risorse umane e di reclutamento del personale, ai sensi delle vigenti disposizioni";

Art. 14: Procedure per la progressione tra le aree

1. Le procedure relative alle modalità di svolgimento delle selezioni per i passaggi tra le aree e l'integrazione dei relativi criteri di cui all'art. 13 (progressioni tra le aree) sono preventivamente individuate dalle Amministrazioni con atti di organizzazione improntati a principi di imparzialità, trasparenza, tempestività, economicità e celerità di espletamento delle selezioni interne, ai sensi di quanto previsto dall'art. 35, comma 3 del d. lgs. n. 165 del 2001, previa concertazione con le OO.SS)".

Per l'effetto, la condotta dell'amministrazione intimata si presenta, sotto tali ulteriori profili, altresì viziata da eccesso di potere, oltre che da violazione di legge, come si confida riterrà anche l'ecc.mo T.A.R. adito in accoglimento del presente gravame.

IV - Illegittimità dell'art. 21 quater del DL 83/2015, convertito senza modifiche nella L. 132/2015, per violazione degli articoli 3 e 97 Costituzione – Eccesso di potere legislativo.

Ove dovesse ritenersi che l'avviso impugnato risponda (comunque) alle prescrizioni di cui alla norma di riferimento (il ridetto art. 21 quater DL 83/2015), al quale si "relaziona", va sollevata in tal caso la questione di legittimità costituzionale, ponendosi la stessa disposizione in stridente antinomia con i capisaldi costituzionali:

A) della "ragionevolezza" (art. 3 Cost.), poiché è del tutto illogico che soltanto ad alcuni dipendenti ministeriali sia consentita la progressione verticale/di carriera, per di più riconosciuta con lo scopo di sanare presunta nullità delle disposizioni collettive, che, a tutto concedere (atteso che, come evidenziato in narrativa, siffatta nullità delle norme del CCNI appare tutt'altro che certa), riguardano nello stesso momento anche altri dipendenti.

Il canone di ragionevolezza costituisce, com'è noto, un limite al potere discrezionale del Legislatore, il cui superamento, sotto forma di "eccesso di potere legislativo", sanzionabile dal Giudice delle Leggi con declaratoria di illegittimità costituzionale.

La Corte costituzionale ha peraltro affermato che la violazione del principio di ragionevolezza si ravvisa altresì allorché la norma censurata presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto al contesto normativo preesistente (Cfr. sentenza n. 450 del 2000) o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal Legislatore (Cfr. sentenza n. 416 del 2000), che, nella specie, dovrebbe essere quella

di consentire a tutti i dipendenti ministeriali dell'amministrazione giudiziaria, alla stregua di quelli delle altre amministrazioni che ne hanno già beneficiato, di aspirare alle progressioni di carriera/verticali bloccate da oltre un ventennio, e non già quella di circoscrivere tale possibilità soltanto ad alcuni, per di più stravolgendo il contesto normativo preesistente;

B) del "legittimo affidamento del cittadino nello Stato" e della "certezza del diritto" (art. 3 Cost.), poiché nella specie l'interesse dei ricorrenti alla tutela della propria posizione professionale e gerarchica consiste anche nel diritto a non vedersi affiancati e sopravanzati attraverso una procedura diffusamente viziata, oltre che introdotta attraverso una disposizione di legge *ad hoc*, emessa peraltro con l'anomalo scopo di sanare asserita nullità della contrattazione collettiva integrativa non definitivamente accertata in sede giudiziale, scopo che tuttavia non persegue affatto, perché lascia inalterata la pretesa scissione d'inquadramento della figura del Cancelliere in due aree diverse.

In più occasioni e da tempo, la CGCE e il Tribunale europeo di primo grado hanno costantemente affermato la vigenza ed il carattere fondamentale di tale canone, come corollario di quello della "certezza del diritto", nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento (*Cfr.* Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 7 giugno 2005, C- legge 17/03; 19 settembre 2000, Ampafrance and Sanofi, causa C-177/99, 181/99; 18 gennaio 2001, Commission/Spain, causa C-83/99).

Peraltro, alcune pronunce hanno affiancati e considerati in un unico contesto i due principi (*Cfr.* Corte di Giustizia, 21 settembre 1983, Deutsche Milchkontor GmbH, causa 205/82; 21 giugno 1988, Commission/Italy, 257/86; 8 giugno 2000, Grundstücksgemeinschaft Schloßstraße, causa C-396/98).

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, ha chiarito che il legittimo affidamento all'articolo 3 della Carta costituzionale integra il principio della tutela del legittimo affidamento del cittadino nella "sicurezza giuridica" - quale elemento essenziale dello Stato di diritto - ed è riconducibile al principio di eguaglianza dinanzi alla legge, sub specie del rispetto del canone della "ragionevolezza" di cui all'art. 3, comma 1, Cost.

Tale principio, peraltro, è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico (tra le altre, Cfr. C.Cost., 28 marzo 2008, n. 74);

C) dell' "imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione" (art. 97 Cost.), poiché tali principi costituzionali rendono il concorso pubblico la "modalità ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni" (tra le altre, sentenze n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 1 del 1999), salvo eccezione supportata da esigenze particolari ed eccezionali (C.d.S. 7 settembre 2015, n. 4139). Esigenze particolari ed eccezionali insussistenti nella fattispecie, visto che l'art. 21 quater DL 83/2015 (emendamento, va ricordato, introdotto dal Governo in sostituzione di quello originario, che riguardava, come detto, tutti i dipendenti ministeriali dell'amministrazione giudiziaria) è stato elaborato quale effetto di non indicate decisioni giudiziarie, assolutamente opinabili e neppure definitive, relative a nullità del CCNI, che, a tutto concedere, investirebbero anche altre figure professionali, come quella dei ricorrenti. Nullità peraltro, in ogni caso, nient'affatto sanate dalla norma in parola (e dal susseguente avviso di procedura selettiva impugnato), essendo lasciata inalterata la pretesa scissione del profilo professionali di Cancelliere nell'ambito di Aree diverse.

-- Istanza cautelare ex art. 55 c.p.a.

Quanto al "fumus boni juris", la ragionevole previsione circa il favorevole esito del presente ricorso emerge dalle censure enucleate nei motivi che precedono.

Quanto al "periculum in mora", occorre osservare che i ricorrenti, sulla base di quanto sopra affermato e dimostrato sia in punto di fatto che di diritto, avrebbero a subire, durante il tempo necessario a giungere alla decisione di merito, un pregiudizio grave ed irreparabile consistente nell'esecuzione della selezione interna e nell'attribuzione della loro stessa qualifica in favore dei Cancellieri B3 di Area II[^], nei confronti dei quali si verrebbe a realizzare quell'affidamento che renderebbe irreversibile la indebita progressione di carriera avversata col presente ricorso.

Pertanto, a fronte di tale pregiudizio, i ricorrenti chiedono la sospensione dell'efficacia del bando nella sola parte di interesse, e cioè limitatamente alla posizione dei Cancellieri dell'Area II^.

-- Istanza di sospensione del giudizio e rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 quater del D.L. 83/2015 in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Come già dinanzi evidenziato, l'art. 21 quater del Decreto Legge n. 83/2015 viola manifestamente e direttamente gli artt. 3 e 97 della Costituzione, rispettivamente intesi come:

- A) "ragionevolezza" (art. 3 Cost.);
- B) "legittimo affidamento del cittadino nello Stato" e "certezza del diritto" (art. 3 Cost.);
- C) "imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione" (art. 97 Cost.).

Quanto al profilo della "rilevanza" della questione, basta osservare che un'eventuale sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale del suddetto art. 21 quater comporterebbe la caducazione del bando impugnato, emesso "in relazione" alla stessa, con evidenti ricadute sulla definitiva pronuncia dell'adito Collegio in ordine all'istanza di tutela cautelare e, conseguentemente, in ordine alla decisione sul merito del ricorso. Vi è, dunque, una concreta incidenza della decisione sulla predetta questione di costituzionalità rispetto al successivo svolgimento della fase cautelare e di quella di merito; tanto più che, a seguito della pronuncia del Giudice delle Leggi, la definizione del merito del ricorso potrebbe anche avvenire con una sentenza "in forma semplificata" ai sensi dell'art. 74 c.p.a.

Quanto al requisito della "non manifesta infondatezza" della questione, ci si riporta alle considerazioni svolte nei motivi di ricorso che precedono, che rendono pienamente la dimensione delle diffuse illegittimità che l'ecc.mo T.A.R. adito è chiamato ad emendare censurare.

Per l'esposte ragioni, con riserva di ulteriormente dedurre e produrre, e di proporre motivi integrativi nel termine di legge e motivi aggiunti a seguito della conoscenza integrale degli atti della procedura,

P.Q.M.

si chiede, previa sospensione dell'avviso impugnato e/o adozione di idonee misure cautelari al riguardo (ove occorrendo, con contestuale rimessione della questione di legittimità dell'art. 21 quater DL 83/2015 alla Consulta), annullare l'avviso per la procedura selettiva di progressione di carriera interna nella sola parte relativa all'avanzamento dei Cancellieri dell'Area II[^] con attribuzione del profilo professionale di Funzionario Giudiziario e collocazione nell'Area III[^], altresì, con condanna del Ministero, in caso di impugnativa, al pagamento di spese e competenze di giudizio, oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

Si depositano i seguenti documenti: 1) avviso impugnato; 2) art. 21 quater DL 83/2015 con relativi lavori preparatori; 3) CCNL Comparto Ministeri 1998/2001 del 16.2.1999 (estratto); 4) CCNI 1998/2001 del 5.4. 2000 (estratto); 5) CCNL 12.6.2003 (estratto); 5) Accordo sulla riqualificazione del personale del 14.10.2003; 6) CCNL 2006/2009 del 14.9.2007 (estratto); 7) Accordo integrativo 2.3.2010; 8) CCNI 29.7.2010; 9) Sentenze dell'A.G.O. indicate nel contesto.

Ai fini delle disposizioni vigenti in materia di contributo unificato si dichiara che il presente ricorso è soggetto al pagamento del contributo di euro 650,00, ridotto alla metà avendo ad oggetto rapporti di pubblico impiego

Roma, 3 novembre 2016


(avv. Francesco Monetti)