

Civile Ord. Sez. L Num. 21657 Anno 2026
 Presidente: DI PAOLANTONIO ANNALISA
 Relatore: GARRI GUGLIELMO
 Data pubblicazione: 25/06/2026

**PUBBLICO
IMPIEGO
SVILUPPO
PROFESSIONALE
OMESSA
INDIZIONE DI
PROCEDURE
SELETTIVE**

CC

FATTI DI CAUSA

1. La ricorrente, ricercatrice di III livello presso il CREA, ha impugnato la sentenza del Tribunale di Tivoli che aveva respinto la sua richiesta di progressione al II livello. A fondamento della domanda la lavoratrice ha dedotto di essere risultata idonea alla selezione per l'accesso al profilo di ricercatore di II livello, lamentando l'inadempimento dell'ente per mancata utilizzazione della graduatoria e mancata indizione di nuove selezioni interne.

2. La Corte di appello di Roma, previa conferma della giurisdizione del giudice ordinario, ha ritenuto infondate le domande della dipendente respingendo il gravame.

In particolare, la Corte territoriale ha evidenziato che l'art. 15 del CCNL Enti di Ricerca non impone uno scorrimento automatico delle graduatorie, né prevede l'obbligo di indizione biennale delle selezioni, atteso che tali procedure sono soggette all'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione. Ha, inoltre, aggiunto che l'indizione delle predette procedure era subordinata alla disponibilità delle risorse e che era in concreto carente la necessaria autorizzazione per la copertura dei posti vacanti. Infine, ha ritenuto che la ricorrente non avesse neppure assolto all'onere della prova quanto alla elevata probabilità di essere selezionata in caso di esperimento delle procedure.

3. Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso Paola Del Serrone sulla base di tre motivi, illustrati da memoria, cui resiste con controricorso l'amministrazione.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso si deduce, ai sensi dell'art. 360, primo comma, numero 3, cod. proc. civ. la violazione dell'art. 1218 cod. civ., atteso che il giudice d'appello ha erroneamente assimilato le domande attoree, aventi ad

oggetto l'adempimento e, comunque, il risarcimento del danno da inadempimento datoriale (peraltro anche all'obbligo di periodica indizione delle selezioni, oltre che a quello di scorrimento delle graduatorie), ad una pretesa di scorrimento della graduatoria di selezione interna, qualificando la posizione della lavoratrice, dedotta in giudizio, in termini di mero interesse legittimo, asseritamente non tutelabile, anziché di diritto soggettivo.

2. Con il secondo motivo ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. si denuncia la violazione dell'art. 15 c.c.n.l. cit., anche in relazione agli art. 1362, 1363, 1366, 1367, 1369 e 1218 cod. civ., atteso che il giudice d'appello ha erroneamente escluso la sussistenza degli obblighi datoriali e del correlato diritto soggettivo della lavoratrice, nonché conseguentemente l'inadempimento datoriale, in ordine allo scorrimento della graduatoria in cui la lavoratrice stessa era collocata, oltre che eventualmente in via alternativa, alla indizione di nuove procedure selettive interne con periodicità biennale.

3. I primi due motivi possono essere trattati congiuntamente in quanto strettamente connessi e sono infondati.

3.1. Ad avviso della ricorrente l'interpretazione della disposizione contrattualcollettiva da parte della Corte di merito sarebbe viziata:

- a) per aver disatteso l'esegesi letterale della locuzione «attivate con cadenza biennale», indicativa di per sé dell'obbligo di attivazione;
- b) per aver disatteso l'assunto esegetico basato sul rilievo che la disposizione doveva almeno avere il senso di obbligare l'amministrazione, per il futuro, in mancanza di nuove

selezioni, a scorrere la graduatoria degli idonei al primo fabbisogno;

c) per non aver tenuto conto della clausola che prevedeva che «Il numero dei posti destinati alle procedure di cui al presente comma sarà definito con riferimento al numero degli appartenenti al livello inferiore», espressiva di un forte favor per la progressione interna;

d) per non aver tenuto conto che così interpretata la disposizione sarebbe stata nulla perché condizione sospensiva meramente potestativa (art. 1355 c.c.).

3.2. Si assume che l'obbligo di svolgere prima la progressione 2012 è aggiuntivo e non sostitutivo; che l'applicabilità analogica dell'art.4, comma 3, era favorita dal fatto che era previsto che l'assunzione per concorso era condizionata dalla «assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza».

3.3. Le censure non meritano accoglimento.

La previsione, contenuta nel quinto comma dell'art.15 del CCNL Comparto Ricerca del 7 aprile 2006, secondo cui *«L'accesso al II livello del profilo di ricercatore e tecnologo avviene anche attraverso procedure selettive... attivate con cadenza biennale all'interno dei profili di ricercatore e tecnologo»*, non indica in modo chiaro che l'attivazione con cadenza biennale dovesse essere obbligatoria, specie se comparata con l'art. 64 del CCNL 21 febbraio 2002, che prevedeva, al comma 1, che «Gli Enti che rilevino situazioni di anomala carenza di opportunità di sviluppo professionale, da accertare in base all'elemento oggettivo della permanenza diffusa superiore a 12 anni nei livelli III e II, *debbono attivare*,

per l'accesso, rispettivamente, al II e I livello, tenuto conto delle risorse di cui al comma 5, nell'ambito della corrente programmazione triennale, per ciascun profilo e livello, procedure concorsuali distinte in quanto aperte: a) l'una a tutta la comunità scientifica; b) l'altra a ricercatori o tecnologi dell'Ente in possesso dei requisiti prescritti per il livello di accesso».

3.4. Dal carattere non certo ed univoco del dato letterale, segue, ai sensi dell'art. 1363 c.c., la necessità di considerare che lo stesso art.15 prevedeva, ai commi 2 e 3, che:

«2. Il profilo dei tecnologi è anch'esso caratterizzato da un'omogenea professionalità e da un unico organico, articolato su tre livelli, denominati:

Dirigente tecnologo;

Primo tecnologo;

Tecnologo.

3. Il numero complessivo dei posti riferibili agli organici predetti è determinato da ciascun Ente in sede di approvazione del bilancio di previsione nel rispetto dei vincoli di legge»; ed al comma 7 che:

«In sede di approvazione del bilancio di previsione, previa contrattazione con le OO.SS, vengono definite le risorse destinate al fondo per l'applicazione delle procedure di cui ai precedenti commi 5 e 6. Tali risorse dovranno comunque garantire la copertura di un congruo numero di posti».

Tali disposizioni, nel rimettere alla valutazione dell'ente le determinazioni in tema di fabbisogno di personale ed alla contrattazione integrativa l'individuazione delle risorse e dei posti disponibili, mal si conciliano con la tesi secondo la quale l'art. 15, comma 5 ponesse in capo all'Amministrazione un obbligo incondizionato di indizione, ed anzi la contraddicono.

3.5. Merita qui aggiungere che la disciplina di cui all'art. 64 del precedente CCNL 2002, già volta ad ovviare alla anomala persistenza di diffusa permanenza nei livelli II e III, venne esaminata da questa Corte nell'ordinanza n. 23365/2022 sotto il particolare profilo della conformità a contratto della clausola che escludeva dalla graduatoria il dirigente che, all'atto della relativa approvazione non fosse più in servizio; clausola che si era risolta a pregiudizio del lavoratore, collocato in quiescenza nelle more della procedura, i cui effetti erano previsti retroattivi, in relazione alla violazione della regola, posta dal citato art. 64, che prevedeva che la procedura fosse bandita entro tre mesi dalla stipula del CCNL.

3.6. Questa Corte, pur giudicando il termine in questione ordinatorio, valorizzando il fatto che la stessa disposizione affidasse prodromicamente alla concertazione la rilevazione delle anomalie, peraltro in quel caso specificamente individuate dal contratto nella permanenza nel livello per oltre 12 anni, e condizionasse gli adempimenti alla condizione della previa individuazione delle risorse, e pur affermando che «non vi è dubbio che il terzo comma, che non può essere letto in modo avulso dall'intera disposizione, pur non prevedendo un diritto, direttamente azionabile, in favore di tutti quelli che si trovino nella prevista posizione...», giudicò che «alla luce della portata precettiva del riconoscimento retroattivo dell'avanzamento, la valutazione giudiziale non doveva arrestarsi alla inevitabilità della mancata attribuzione di tale livello per l'intervenuto collocamento in quiescenza del Bini, occorrendo verificare le ragioni per le quali la P.A. era arrivata a tale momento, sottraendosi così dal dare adempimento a quella parte della disposizione avente, come detto, valenza precettiva».

Malgrado il fatto che, anche sotto altri profili, quella disciplina recasse, sotto il profilo della cogenza, elementi ben più chiari ed univoci, questa Corte accolse quel ricorso non già perché ritenne che l'obbligo non fosse condizionato, anche quanto ai tempi, ai quali essa anzi attribuì «carattere meramente programmatico», e dagli adempimenti prodromici contrattuali e finanziari (evidentemente non dipendenti dalla sola volontà dell'Amministrazione), ma perché si ritenne contrario al canone esegetico di buona fede, e peraltro solo sul piano risarcitorio, che il ricorrente fosse pregiudicato dal fatto di essere stato collocato a riposo prima dell'approvazione della graduatoria, malgrado la previsione di decorrenza retroattiva. Anche sotto tal profilo, trattasi di caso non assimilabile a quello qui in esame.

4. Merita piuttosto ricordare che questa Corte, nel caso sotto certi versi analogo dell'inadempimento della Agenzia Spaziale Italiana (ASI) all'obbligo contrattualcollettivo di attivare entro due mesi le procedure di progressione selettiva previste dall'art. 54 del CCNL enti di ricerca 98/2001, ebbe a giudicare che, stante la presenza di disposizioni contrattualcollettive secondo le quali il finanziamento poteva avvenire solo previa contrattazione integrativa, nessun diritto poteva sorgere in difetto di quella condizione, posto che «qualora un diritto dipenda da una contrattazione integrativa, il che pertiene all'ambito della cognizione giuridica della domanda dispiegata, l'azione di chi ne pretenda l'adempimento naturalmente coinvolge l'esistenza di tale contrattazione ed il riconoscimento, attraverso essa, di quel diritto. D'altra parte, è appena il caso di rilevare che il bando, a fronte di una progressione orizzontale dipendente dalla contrattazione integrativa, sarebbe nullo, quale atto di gestione del rapporto,

e non potrebbe attribuire alcun diritto, se esso riconoscesse il beneficio a prescindere da tale contrattazione e dal procedimento e dai controlli di legge che la riguardano, in quanto si determinerebbe una violazione diretta dell'art. 2, co. 3 (secondo cui i trattamenti economici possono derivare solo dalla contrattazione collettiva) e 40-bis del d. lgs. 165/2001 (norma che regola i controlli sulla contrattazione decentrata), come sostanzialmente fatto rilevare anche da ASI allorquando, nelle premesse ai motivi e poi con il quarto motivo, richiama espressamente il citato principio di cui all'art. 2, co. 3. Sul punto si veda anche Cass. 18 agosto 2020, n. 17226, secondo la quale "in tema di pubblico impiego contrattualizzato, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, l'attribuzione dei trattamenti economici è riservata alla contrattazione collettiva, sicché non è sufficiente a tale scopo un atto deliberativo della P.A. ma occorre, a pena di nullità, la conformità di tale atto alla contrattazione collettiva"» (Cass. n. 27314/2021).

5. Una volta chiarita l'impossibilità di interpretare la clausola nel senso che l'Amministrazione dovesse bandire la selezione a prescindere dalla definizione, in sede contrattualcollettiva, delle risorse allo scopo necessarie, quale prevista all'art. 15, comma 7, del CCNL 2006, assume rilievo dirimente in senso ostativo delle pretese attoree, sia sul piano del diritto allo scorrimento (comunque inesistente se non previsto dal contratto o dal bando: Cass. n. 3332/2018), che sul piano risarcitorio, il fatto che la Corte territoriale abbia accertato in fatto, in modo non censurabile col mezzo prescelto, che dal 2011 al 2016 l'Ente non aveva ottenuto alcuna autorizzazione alla copertura di posti, e, quindi, non aveva in materia

copertura economica. Affermazione, questa, con la quale il ricorrente non si confronta.

6. Con il terzo ed ultimo mezzo ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. si denuncia la violazione ovvero falsa o comunque erronea applicazione degli art. 1218 e 1223 cod. civ., anche in relazione all'art. 2697 cod. civ., atteso che il giudice a quo, trascurando lo ius receptum, ha erroneamente omissso di considerare che la concreta opportunità della ricorrente odierna di conseguire la tempestiva progressione in inquadramento, se l'ente datore di lavoro avesse adempiuto ai propri obblighi di utilizzazione per scorrimento delle graduatorie del 2010 e di indizione di nuove procedure selettive interne, era (ed è) da individuarsi in via consequenziale rispetto all'inadempimento all'obbligo di utilizzazione predetto e comunque anche in via presuntiva, rispetto all'inadempimento all'obbligo di indizione di nuove selezioni, alla stregua degli elementi parametrici puntualmente individuati nel ricorso originario, documentati e rimasti incontroverti, quali, segnatamente, l'amplissima disponibilità di posti in fabbisogno designati dall'ente come destinati ad occorrente copertura, la collocazione della ricorrente in posizione di idoneità prossima a quella dei vincitori nella graduatoria del 2010, il conseguimento di ampia esperienza di servizio e specifica qualificazione nello svolgimento dell'attività di ricerca applicata secondo le risultanze della non contestata scheda sul servizio prestato, il considerevole lasso di tempo intercorso tra la formazione della graduatoria del 2010 e il tardivo ripristino delle selezioni, periodo durante il quale avrebbero dovuto essere indette varie procedure interne ex art. 15 c.c.n.l. cit., peraltro previo scorrimento delle graduatorie anzidette, nonché la significativa collocazione della

ricorrente come idonea, in prossimità ai vincitori, nella graduatoria della prima selezione successiva al tardivo ripristino (unica selezione a cui la ricorrente poté partecipare prima del pensionamento), sicché la lavoratrice avrebbe avuto ben ampia e concreta opportunità di tempestivo accesso al novero dei vincitori -o comunque alla progressione mediante successivo scorrimento - in caso di indizione periodica regolare, cioè in numero di almeno cinque procedure selettive in dieci anni.

6.1. Il motivo nella misura in cui presuppone la sussistenza dell'obbligo di scorrimento della graduatoria da parte dell'amministrazione è assorbito dal rigetto delle prime due censure.

7. In conclusione, il ricorso va rigettato.

8. Le spese, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Condanna la ricorrente al pagamento, in favore del controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in €. 3.000,00 per compensi, oltre al rimborso delle spese prenotate a debito.

Ai sensi dell'art.13 comma 1-quater del DPR n. 115/2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nell'adunanza camerale del 7 maggio 2026.

La Presidente
Annalisa Di Paolantonio

