

PUBBLICO IMPIEGO PRIVATIZZATO: Cass. civ., Sez. Lavoro, Ordinanza, 25 giugno 2025, n. 17050, in Foro Italiano n. 7-8, Parte Prima, p. 1979, con commento di Anastasia Palma: *“Dottorato di ricerca e deroga al principio di sinnallagmaticità nel pubblico impiego privatizzato”*, pag. 1983

Pubblico Impiego Privatizzato -Progressioni di carriera -Periodo di aspettativa per dottorato di ricerca -Equiparazione a servizio effettivo -Esclusione.

La locuzione adoperata dal legislatore "il periodo di congedo straordinario per dottorato di ricerca è utile ai fini della progressione di carriera" non può leggersi nel senso di attribuirle un significato più ampio di quello letterale, pervenendo ad una sostanziale equiparazione sotto ogni profilo giuridico del dottorato di ricerca al servizio effettivo presso l'amministrazione; nei casi in cui una norma o un bando prevedano - quale requisito di partecipazione a un pubblico concorso - la maturazione di un determinato periodo di 'servizio effettivo' presso una pubblica amministrazione, non può essere ad esso equiparata l'attività svolta presso un'altra amministrazione con una qualifica diversa, né l'attività svolta per la partecipazione ai corsi di dottorato di ricerca.

Svolgimento del processo

1. con sentenza n. 154/2021, emessa il 25.02.2021, la Corte d'Appello di Venezia accoglieva il gravame del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e, in riforma della sentenza del Tribunale di Verona, rigettava la domanda di A.A. volta a conseguire il riconoscimento, nella procedura di sviluppo economico per il personale del profilo di ispettore del lavoro (dalla fascia retributiva F3 a quella F4) indetta con D.D. n. 178 del 7/12/2010, del periodo di aspettativa per dottorato di ricerca;
2. la Corte territoriale, nel richiamare giurisprudenza amministrativa in termini, rilevava come l'art. 4 del bando non consentiva di includere tra le deroghe ivi previste (comando, fuori ruolo, END, distacco sindacale a tempo pieno, uffici di diretta collaborazione del ministro) anche il dottorato di ricerca, che non poteva considerarsi ai sensi dei punteggi attribuiti con la lett. A del bando (max 30 punti), che tenevano a presupposto per le "competenze professionali" lo svolgimento di "servizio effettivo", ma solo per la lett. B che attribuiva all'esperienza professionale maturata un punteggio (max 30 punti) per l'anzianità di servizio, in ossequio alla disposizione dell'art. 2 legge n. 476/1984, come novellato dal comma 57 dell'art. 52 legge n. 448/2001, a mente del quale il periodo di congedo straordinario per dottorato di ricerca è utile ai fini della progressione di carriera, comportando la maturazione dell'anzianità di servizio presso il datore di lavoro;
3. secondo la Corte lagunare il bando in questione, coerente con la fonte primaria (art. 2 legge n. 476/1984) e con il CCNL di Comparto, era fedele "all'Accordo Integrativo per la ponderazione dei criteri generali per le progressioni economiche del personale del 3 novembre 2010", il quale prevedeva che l'attribuzione del punteggio per le "competenze professionali" fosse fatta "in funzione dell'attività svolta in relazione alle competenze esercitate e sulla base dei risultati conseguiti dal personale per la produttività individuale 2009", ferma restando l'esigenza di effettiva attività lavorativa;

4. per la cassazione della sentenza ha promosso ricorso A.A., affidando il gravame a due motivi, illustrati da memoria, cui si sono opposti con unico controricorso il Ministero e l'Ispettorato del lavoro.

Motivi della decisione

1. con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione di norme di diritto con riferimento all'art. 2 L.476/1984, così come modificato dal comma 57 dell'art. 52 L.448/2001, vigente *ratione temporis*, e all'art. 18 del CCNL comparto Ministeri 2006-2009;

si lamenta l'errore di diritto in cui sarebbe incorso il giudice di appello nella applicazione dell'art. 2 L. 476/184 e dell'art. 18 del CCNL citato, avendo ritenuto sulla base degli stessi, non valutabile il dottorato di ricerca svolto in aspettativa retribuita: contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte d'Appello, il dottorato va configurato non come mera attività di studio e ricerca ma come prestazione lavorativa a tutti gli effetti e come tale peraltro retribuita dal ministero; le deroghe previste dal bando all'art. 4 lett. A) erano sì suscettibili di interpretazione analogica in bonam partem e in coerenza con la finalità perseguita dalla norma di legge di valorizzare il dottorato per la progressione di carriera, finalità che resterebbe frustrata dalla non equiparazione, ai fini della selezione, del dottorato alla prestazione di servizio; di ciò v'era oltretutto riprova nell'art. 18 CCNL che, al comma 7, correla l'esperienza professionale non tanto all'anzianità di servizio ma alle effettive conoscenze dei dipendenti;

2. con il secondo mezzo si deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 4 lettera A) del bando approvato con decreto Direttoriale n. 178 del 7 dicembre 2010, in relazione all'art. 2 L. n. 476/1984, così come modificato dal comma 57 dell'art. 52 L.448/2001 vigente *ratione temporis*;

si denuncia l'errore nell'applicazione dell'art. 4 lett. A) del bando di selezione laddove la Corte distrettuale ha escluso il riconoscimento a favore della ricorrente del punteggio di 30 relativo alle "competenze professionali" per lo svolgimento del dottorato, ritenendo valutabile quest'ultimo solo relativamente al parametro alternativo della lettera B dell'art. 4 del bando ("esperienze lavorative"); era palese "l'incoerenza logica con cui la Corte aveva ricondotto alla sola concreta attività di lavoro il soddisfacimento delle requisito prescritto per integrare le competenze professionali che danno diritto all'attribuzione del punteggio negato alla ricorrente";

3. i due motivi, da esaminare congiuntamente per la stretta connessione, sono infondati in quanto la Corte territoriale ha correttamente interpretato l'art. 2 della legge n. 476 del 1984, come modificato dall'art. 52, comma 57, della legge n. 448/2001 e la disciplina contrattuale, anche integrativa, regolatrice delle progressioni orizzontali costituente la cornice entro cui leggere le stesse disposizioni del bando per la procedura di sviluppo economico;

3.1 l'art. 2 della legge n. 476 del 1984, nella sua versione originaria, si limitava a prevedere che "Il pubblico dipendente ammesso ai corsi di dottorato di ricerca è collocato a domanda in congedo straordinario per motivi di studio senza assegni per il periodo di durata del corso ed usufruisce della borsa di studio ove ricorrano le condizioni richieste. Il periodo di congedo straordinario è utile ai fini della progressione di carriera, del trattamento di quiescenza e di previdenza";

con l'art. 52 della legge n. 448/2001 il legislatore ha inserito, nel primo comma del citato art. 2, due ulteriori periodi stabilendo che "In caso di ammissione a corsi di dottorato di ricerca senza borsa di studio, o di rinuncia a questa, l'interessato in aspettativa conserva il trattamento economico, previdenziale e di quiescenza in godimento da parte dell'amministrazione pubblica presso la quale è instaurato il rapporto di lavoro. Qualora, dopo il conseguimento del dottorato di ricerca, il rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica cessi per volontà del dipendente nei due anni successivi, è dovuta la ripetizione degli importi corrisposti ai sensi del secondo periodo" (Cass. n. 15173/2019);

3.2. invero, la disposizione è volta a contemperare il diritto allo studio del pubblico dipendente con l'interesse della pubblica amministrazione (Cass. 14456/2024), stabilendo, da una parte, l'incondizionata erogazione di un emolumento economico (la borsa di studio o la retribuzione) e, dall'altra, una condizione di stabilità del rapporto di pubblico impiego (Cass., Sez. L, n. 3096/2018) che giustifica la deroga, per il periodo di svolgimento del dottorato, al principio generale di sinallagmaticità (così Cass. n. 6782/2018), garantendo la conservazione del trattamento economico - nel caso di dottorato senza borsa di studio o con rinuncia ad essa -, e, in ogni caso, del trattamento previdenziale e di quiescenza (così l'ultimo periodo dell'art. 2 legge n. 476/1984, cit.);

3.3 senonché, la locuzione adoperata dal legislatore "il periodo di congedo straordinario per dottorato di ricerca è utile ai fini della progressione di carriera" non può leggersi nel senso di attribuirle un significato più ampio di quello ivi lessicalmente contenuto, in guisa da pervenire non alla mera utilità del periodo di dottorato ai fini della progressione di carriera ma (addirittura) ad una "piena validità" dello stesso, ossia ad una sostanziale equiparazione ad ogni effetto giuridico del dottorato di ricerca al servizio effettivo presso l'amministrazione;

la sentenza impugnata, facendo leva sulla norma primaria e sulla contrattazione collettiva - ivi compresa quella integrativa perché autorizzata ai fini dello sviluppo economico all'interno delle aree a integrare i criteri e le procedure dell'articolo 18 del CCNL comparto ministeri 2006-2009 - perviene correttamente a questo approdo ermeneutico ed esclude possa ritenersi erroneo l'iter seguito dall'amministrazione che aveva attribuito punti zero alla A.A. per il parametro "competenze professionali" (lett. A del bando) valorizzando il periodo di dottorato di ricerca solo per il parametro dell'esperienza professionale (lett. B del bando);

3.4. l'art. 18 comma 1 CCNL Comparto Ministeri precisa (comma 1):

"Lo sviluppo economico di cui all'art. 17 (sviluppi economici all'interno delle aree) è effettuato secondo i criteri e le procedure di cui al presente articolo, integrabili nella contrattazione integrativa, sulla base di appositi indicatori ponderati in relazione al diverso livello di professionalità richiesto per i singoli profili in ciascun settore di attività all'interno area";

il comma 6 aggiunge:

"I passaggi alle fasce retributive successive a quella iniziale avvengono sulla base dei seguenti criteri e principi di meritocrazia: a) esperienza professionale maturata; b) titoli di studio, culturali e pubblicazioni, tutti coerenti con l'attività del profilo, nonché ulteriori titoli culturali e professionali non altrimenti valutabili; c) percorsi formativi con esame finale qualificati quanto alla durata ed ai contenuti che devono essere correlati all'attività lavorativa affidata. Ove le Amministrazioni non garantiscano la formazione a tutto il personale interessato alla selezione, il presente criterio non può essere utilizzato";

il comma 7 prevede:

"I criteri selettivi di cui al comma 6 - integrabili nella contrattazione integrativa - sono equamente valutati, sulla base di valori percentuali, da definirsi a tale livello, e sono tra loro combinati e ponderati in modo da evitare la prevalenza dell'uno sull'altro. Con particolare riferimento all'esperienza professionale occorre, altresì, evitare di considerare la mera anzianità di servizio ed altri riconoscimenti puramente formali, nell'ottica di valorizzare le capacità reali dei dipendenti, selezionati in base alle loro effettive conoscenze e a quello che gli stessi sono in grado di fare";

3.5. a sua volta, l'accordo integrativo del 3/11/2010, nel passaggio trascritto nella sentenza impugnata (p. 12), nel ponderare - e integrare - i criteri generali per le progressioni economiche del personale, stabilisce "che l'attribuzione dei punteggi per "competenze professionali" viene effettuata in funzione dell'attività svolta in relazione alle competenze esercitate e sulla base dei risultati conseguiti dal personale per la produttività individuale 2009 (...)", ferma restando "l'esigenza di un periodo di effettiva attività lavorativa";

3.6 orbene, il bando di selezione ricalca quasi pedissequamente la terminologia della contrattazione integrativa, sicché valorizza il dottorato solo per l'esperienza professionale e non anche ai fini delle "competenze professionali" che suppongono l'effettiva attività lavorativa "sul campo";

3.6. all'art. 4 lettera A), recante "competenze professionali (max 30 punti), il bando recita infatti:

"Il riscontro delle competenze professionali viene effettuato in funzione dell'attività svolta e sulla base dei risultati conseguiti dal personale, con attestazione del dirigente rilasciata in esito al riconoscimento della produttività individuale 2009. La predetta attestazione è rilasciata nel riferimento ai piani di lavoro di cui all'accordo integrativo 29 aprile 2009, con attribuzione, in caso positivo, di 30 punti.

In caso di assenza prolungata dal servizio che non abbia consentito il riconoscimento della produttività individuale, il dirigente farà riferimento all'attività svolta ed ai risultati conseguiti in un più ampio arco temporale compreso tra il 1 gennaio 2009 e il 3 novembre 2010, ferma restando l'esigenza di un periodo di effettiva attività lavorativa. Analogamente, si procederà con attestazione del dirigente o del responsabile della struttura per il personale in posizione di comando, fuori ruolo, END, il distacco sindacale a tempo pieno, nonché per coloro che rientrano nel contingente degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Anche in tali casi il riscontro positivo dà luogo all'attribuzione di 30 punti";

alla lettera B) il bando attribuisce un punteggio (max 30 punti) parametrato all'anzianità di servizio: nell'ambito di tale (ulteriore) parametro, nella quantificazione dell'anzianità di servizio il periodo di dottorato è stato qui pacificamente valutato dal Ministero in ossequio all'art. 2 legge n. 476/1984;

3.7 se inteso in doverosa coerenza con il dato normativo e contrattuale, l'art. 4 del bando non consente interpretazioni che portino a estendere l'applicazione del punteggio per "competenze professionali" oltre alle tipizzate fattispecie derogatorie ivi contemplate (comando, fuori ruolo, END, il distacco sindacale ecc.) implicanti tutto lo svolgimento di un servizio effettivo;

né vale richiamare (come fa la ricorrente) il "distacco sindacale" che è ipotesi comunque compresa nella previsione della contrattazione integrativa e ben diversa dal dottorato di ricerca che viene qui in considerazione; va, in ogni caso, rilevato che si potrebbe in astratto predicare la (parziale) nullità del bando se in conflitto con la legge e con la contrattazione collettiva e non (evidentemente) estendere, come opina la ricorrente, eventuali eccezioni - pur illegittime - a ulteriori casi asseritamente simili; 3.8 è questa, peraltro, l'impostazione seguita anche dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, 30/12/2005, n. 7590) la quale ha sottolineato che "... lo svolgimento dell'attività del dottorato non è assimilabile al servizio effettivo, che si caratterizza per lo svolgimento delle funzioni inerente allo status", senza che possa rilevare in contrario "il principio affermato dall'art. 2 della L. n. 476/1984, per il quale il periodo di congedo straordinario, disposto per il pubblico dipendente ammesso al dottorato di ricerca, "è utile ai fini della progressione di carriera, del trattamento di quiescenza e previdenza" (in termini analoghi Consiglio di Stato sez. VI, 04/09/2007, n. 4628, secondo cui "nei casi in cui una norma o un bando prevedano - quale requisito di partecipazione a un pubblico concorso - la maturazione di un determinato periodo di "servizio effettivo" presso una pubblica amministrazione, non può essere ad esso equiparata l'attività svolta presso un'altra amministrazione con una qualifica diversa, né l'attività svolta per la partecipazione ai corsi di dottorato di ricerca");

4. tanto basta per la reiezione del ricorso; stante la novità della questione, si ravvisano ragioni per compensare interamente fra le parti le spese di legittimità.

P.Q.M.

La Corte: rigetta il ricorso; spese di legittimità compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Lavoro della Corte Suprema di cassazione il 20 maggio 2025.

Depositato in Cancelleria il 25 giugno 2025.