Civile Sent. Sez. L Num. 19849 Anno 2025
Presidente: TRIA LUCIA
Relatore: FEDELE ILEANA
Data pubblicazione: 17/07/2025

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 13606/2021 R.G. proposto da:

Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici, siti in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domicilia

-ricorrente-

contro

E.Q., rappresentata e difesa dagli Avv. Vincenzo Augusto e Roberto D'Addabbo, presso il cui studio, sito in Roma, viale Mazzini n. 73 è elettivamente domiciliata

-controricorrente-

avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma n. 820/2021 depositata il 10/03/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 17/06/2025 dal Consigliere Ileana Fedele;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Carmelo Celentano, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'Avv. Giorgio Santini per il ricorrente;

udito l'Avv. Roberto D'Addabbo per la controricorrente.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'appello di Roma ha respinto il gravame proposto dal Ministero della giustizia avverso la pronuncia con cui il giudice di primo grado – in conformità al provvedimento assunto *ex* art. 700 c.p.c. confermato in sede di reclamo – ha riconosciuto il diritto di *E.Q. [...]* ad essere assunta dall'amministrazione nel profilo di assistente giudiziario quale riservista *ex lege* n. 68 del 1999 per effetto dei provvedimenti del 28 dicembre 2017 e del 23 febbraio 2018 di scorrimento della graduatoria degli idonei nel concorso indetto con decreto del 18 novembre 2016, con conseguente diritto al risarcimento del danno commisurato alle retribuzioni perdute dal maturato diritto all'assunzione mediante scorrimento sino all'effettiva assunzione.

2. La Corte territoriale, in sintesi, ha ritenuto che il diritto dei riservisti alla quota di assunzione fissata nel bando non potesse limitarsi all'assunzione dei vincitori ma dovesse necessariamente trovare applicazione, in virtù della legge n. 68 del 1999 nonché della normativa eurounitaria e della convenzione ONU in materia, anche nel caso di assunzione tramite scorrimento della graduatoria, quale ipotesi che concretizza una vera e propria forma di assunzione con modalità alternativa all'espletamento di un nuovo concorso. Stabilita l'illegittimità dell'agire dell'amministrazione, è stato anche riconosciuto il diritto al risarcimento del danno, commisurato alle retribuzioni perdute.

3. Avverso tale pronuncia propone ricorso per cassazione il Ministero della giustizia articolando cinque motivi, cui resiste *E.Q. [...]* con controricorso.

4. Il rappresentante del Pubblico Ministero ha depositato memoria scritta concludendo per il rigetto del ricorso, conclusioni confermate nella pubblica udienza.

5. Entrambe le parti hanno depositato memorie *ex* art. 378 c.p.c.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso è denunciata la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 7 della legge 12 marzo 1999, n. 68, nonché

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

dell'art. 5 del D.P.R. n. 487 del 1994, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., in quanto, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte territoriale, la disposizione sarebbe chiara nel rapportare la quota di riserva al numero di posti messi a concorso e non ad altro, essendo gli scorrimenti della graduatoria del tutto eventuali, con la conseguenza che le assunzioni non "direttamente conseguenti" alla procedura concorsuale non sarebbero assoggettabili agli obblighi nascenti dal correlato disposto del D.P.R. n. 487 del 1994 con la legge n. 68 del 1999.

A giudizio dell'Amministrazione ricorrente i reclutamenti successivi, prima di 600 idonei nel gennaio 2018 e, a seguire, di ulteriori 1.024 idonei nel marzo 2018, dovrebbero essere configurati come processi assunzionali connessi ma, al contempo, distinti dalle assunzioni dei vincitori del concorso pubblico di cui al bando del 18 novembre 2016; in altri termini i cc.dd. riservisti costituirebbero una categoria "a numero chiuso", che condizionerebbe la stessa formazione della graduatoria definitiva dei vincitori e degli idonei e che non potrebbe essere più soggetta a modifiche dopo la sua approvazione.

2. Con il secondo motivo di ricorso si prospetta la violazione e falsa applicazione degli artt. 7, comma 2, 16 della legge n. 68 del 1999 e 35, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., poiché la determinazione di una quota di riserva *ex* lege n. 68 del 1999 ad ogni procedura di scorrimento della graduatoria inciderebbe sulla discrezionalità dell'Amministrazione in ordine alla decisione o meno di aumentare la percentuale dei riservisti in relazione ai posti messi a concorso, determinando la violazione della *par condicio* tra i candidati, nel contempo minando il buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione, esponendola a nuovi conteziosi da parte degli idonei non riservisti collocati in graduatoria e da parte dei Centri per l'impiego.

3. Le censure, che possono essere valutate congiuntamente, in quanto complessivamente intese a contestare l'applicabilità dell'obbligo di osservare la quota di riserva *ex* l*ege* n. 68 del 1999 anche nell'ipotesi di assunzione tramite scorrimento della graduatoria, non sono fondate.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

3.1. Questa Corte ha esaminato più volte la portata delle previsioni di cui alla legge 12 marzo 1999 n. 68, finalizzata a garantire «la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato» (art.1) anche con l'imposizione, ai datori di lavoro pubblici e privati, dell'obbligo di assumere alle proprie dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie protette (art. 3), osservando, in particolare, che il legislatore ha tenuto conto delle peculiarità del lavoro pubblico contrattualizzato rispetto a quello privato, ed in particolare dell'insuperabile principio dell'accesso mediante concorso, fissato dall'art. 97 della Carta fondamentale e a più riprese ribadito dalla Consulta come cardine di portata generale, derogabile solo in casi eccezionali dalla legge, nei limiti della ragionevolezza (così, Cass. Sez. L, Cass. Sez. L., 16/06/2016, n. 12441).

Infatti, mentre il comma 1 dell'art. 7 ha stabilito che i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici adempiono l'obbligo imposto dall'art. 3 «mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di cui all'art. 11», il comma 2 ha previsto distinte ipotesi di assunzione per le pubbliche amministrazioni, che tengono conto delle diverse modalità di reclutamento già disciplinate dall'art. 36 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, poi trasfuso nell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001. In tal modo il legislatore ha inteso armonizzare la disciplina del collocamento dei disabili con il principio, fissato dall'art. 36 del d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 80 del 1998, e poi ribadito dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui è consentito alle pubbliche amministrazioni il ricorso all'avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento solo per le qualifiche e i profili per i quali è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo, mentre per le qualifiche più elevate è necessaria la procedura concorsuale, escludendo che per dette qualifiche ci possa essere alternatività con le altre forme di avviamento richiamate nello stesso articolo (così, ancora, Cass. Sez. L, n. 12441 del 2016, cit.).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

In tale ambito, è stato anche richiamato quanto già affermato da questa Corte (Cass. Sez. U., 22/02/2007, n. 4110; Cass. Sez. L, 29/08/2011, n. 17740 e Cass. Sez. L, 20/11/2014, n. 24723) in ordine alla vincolatività di ogni tipo di graduatoria per il datore di lavoro pubblico, nel senso di individuare gli aventi diritto all'assegnazione dei posti 'riservati', in presenza di un principio generale che non può essere in alcun modo violato, fondato sul rispetto dell'art. 38 Cost.

Tale interpretazione è anche valsa a superare l'assunto – riproposto in particolare nel primo motivo – secondo cui, in base al tenore letterale dell'art. 16, comma 2, della legge n. 68 del 1999, e, in particolare, in virtù del termine "possono" utilizzato dal legislatore («I disabili che abbiano conseguito le idoneità nei concorsi pubblici possono essere assunti, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 3, anche oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso.»), la Pubblica Amministrazione non avrebbe alcun obbligo di assumere il disabile dichiarato idoneo all'esito della procedura concorsuale. Viceversa, come espressamente ritenuto da questa Corte, in chiave di sviluppo dei principi affermati nei precedenti pure richiamati, la predetta disposizione, letta alla luce dell'intero contesto nel quale si iscrive, non è finalizzata ad attribuire all'ente una facoltà discrezionale, ma persegue, invece, l'obiettivo di garantire il necessario adempimento da parte delle Pubbliche Amministrazioni dell'obbligo imposto dall'art. 3 privilegiando il pubblico concorso, *ex* art. 97 Cost., per massimizzare il conseguimento degli obiettivi previsti dalla medesima disposizione costituzionale (in tal senso, Cass. Sez. L, n. 12441 del 2016, cit.). Il medesimo principio è stato ribadito anche più di recente (Cass. Sez. L., 03/11/2021, n. 31293).

3.2. Sulla base di tale ampio inquadramento dell'obbligo di cui alla legge n. 68 del 1999 nel contesto del lavoro pubblico può essere affrontata la specifica questione in esame nella presente controversia.

In effetti, come osservato dal Pubblico Ministero nelle sue conclusioni, questa Corte ha ripetutamente affermato che nel pubblico impiego contrattualizzato la scelta dell'amministrazione di utilizzare le

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

graduatorie degli idonei "per scorrimento" non costituisce un diritto soggettivo degli stessi, ma postula sempre l'esercizio prioritario di una discrezionalità della P.A. nel coprire il posto o la posizione disponibile, ove un obbligo in tal senso non sia contemplato dalla contrattazione collettiva o dal bando (così, Cass. Cass. Sez. L., 27/05/2024, n. 14732, che richiama sul punto Cass. Sez. L, 16/01/2024, n. 1674 ed i precedenti ivi indicati); con la conseguenza – pure affermata nel citato precedente - che, una volta che l'amministrazione abbia assunto la decisione di coprire il posto attingendo allo scorrimento della graduatoria, tale decisione risulta equiparabile, nella sostanza, all'espletamento di tutte le fasi di una procedura concorsuale, con identificazione degli ulteriori vincitori, ancorché mediante l'utilizzazione dell'intera sequenza di atti apertasi con il bando originario, recante la c.d. *lex specialis* del concorso, e conclusasi con l'approvazione della graduatoria, che individua i soggetti da assumere.

I medesimi principi debbono presiedere anche alla soluzione della questione posta con i motivi in esame, atteso che la scelta dell'Amministrazione di avvalersi della graduatoria per la copertura di posti vacanti equivale, a tutti gli effetti, alla determinazione di procedere a nuove assunzioni, rispetto alle quali si pone la necessità di rispettare la quota di riserva *ex* l*ege* n. 68 del 1999, così come, del resto, si sarebbe verificato ove la P.A. avesse optato per bandire una nuova procedura concorsuale (nei limiti in cui ciò possa reputarsi consentito a fronte di una graduatoria ancora valida).

Tale approdo ermeneutico si impone anche come interpretazione conforme alla direttiva 2000/78 del 27 novembre 2000, che, al pari della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009 n. 18, tutela la persona affetta da disabilità non solo in relazione al primo inserimento nel mondo del lavoro, ma anche nel corso della vita lavorativa.

Pertanto, ove l'Amministrazione si determini a procedere a nuove assunzioni tramite scorrimento della graduatoria, si riattiva l'intera

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

sequenza concorsuale disposta con l'originario bando, ivi compresa la necessità di rispettare, *pro quota*, la riserva di cui alla legge n. 68 del 1999, ferma restando la necessità di considerare i requisiti di validità vigenti al momento della determinazione assunta dall'amministrazione (così Cass. Sez. U, 02/10/2012, n. 16728, espressamente richiamata anche da Cass. Sez. L, n. 14732 del 2024, cit.). In tal modo, l'Amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità, può determinarsi nella maniera più confacente all'interesse pubblico, sotteso ai principi di cui all'art. 97 Cost., allo stesso modo in cui, come già sopra osservato, deliberi di procedere ad un nuovo concorso.

3.3. Nella specie il Ministero non ha addotto alcuna normativa o condizione sopravvenuta, preclusive del diritto vantato dalla odierna controricorrente, né di aver già rispettato la quota d'obbligo anche rispetto alle nuove assunzioni, limitandosi ad escludere l'applicabilità della quota di riserva al caso dell'assunzione tramite scorrimento della graduatoria, assunto destituito di fondamento, per quanto sinora osservato.

4. Con il terzo motivo di ricorso, relativo al riconoscimento della responsabilità dell'amministrazione da tardiva assunzione, come conseguenza dell'inadempimento agli obblighi di assunzione previsti dalla legge, si deduce la violazione degli artt. 1218, 1226, 2697, c.c., sempre in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. Secondo la prospettazione del Ministero, la posizione del candidato collocato in graduatoria, in quanto solo idoneo, non potrebbe essere equiparata alla posizione del candidato vincitore di concorso, cosicché non potrebbe essere utilmente invocabile alcuna responsabilità a carico dell'Amministrazione.

4.1. La censura è infondata, in diretta conseguenza della confutazione della tesi sviluppata dal Ministero nei primi due motivi, considerato che, secondo quanto sopra osservato, una volta che l'Amministrazione si è determinata ad avvalersi dello scorrimento della graduatoria, la posizione dell'idoneo, rientrante nella quota di riserva, corrisponde a quella dell'avente titolo all'assunzione, con conseguente configurabilità della responsabilità da ritardata assunzione.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

5. Con il quarto motivo si deduce che la pronuncia impugnata avrebbe violato gli artt. 1218, 1226, 2697, c.c., ancora in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., in quanto la mera illegittimità dell'attività provvedimentale collegata allo scorrimento della graduatoria non sarebbe presupposto sufficiente per l'attribuzione della tutela risarcitoria ove non accompagnata dalla dimostrazione della sussistenza dell'elemento psicologico dell'illecito.

5.1. Anche tale censura è infondata, come pure osservato dal Pubblico Ministero. Infatti, accertato, per quanto detto, l'obbligo di assunzione in capo all'amministrazione, assoggettato al regime di cui all'art. 1218 c.c. (Cass. Sez. U, 16 aprile 2007, n. 8951), in caso di ritardata assunzione spetta all'avente diritto il risarcimento del danno, salvo che l'ente pubblico dimostri che il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione, derivante da causa ad esso non imputabile (in tal senso, già Cass. Sez. L, 20/01/2009, n. 1399; in senso conforme, Cass. Sez. 6-L, 14/06/2012, n. 9807).

Nel caso di specie, come pure sopra considerato, l'Amministrazione non ha addotto alcun fatto sopravvenuto, preclusivo o impeditivo dell'assunzione, se non la prospettazione soggettiva di non essere tenuta all'assunzione per effetto dello scorrimento della graduatoria, argomentazione che non può assumere valore esimente da responsabilità.

6. Infine, con il quinto motivo si deduce che la pronuncia impugnata avrebbe violato gli artt. 1218, 1226, 2697, c.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., perché ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno commisurato alle retribuzioni perdute in violazione del principio sinallagmatico e della detrazione dell'*aliunde perceptum*, sul rilievo che la odierna controricorrente aveva rinunciato a prestare giuramento pur essendo abilitata all'esercizio della professione forense, potendosi comunque detrarre quanto percepito a titolo di pensione di invalidità civile.

6.1. La censura non può trovare accoglimento.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che in caso di tardiva assunzione dovuta a provvedimento illegittimo della P.A., non sussiste il

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

diritto del lavoratore al pagamento delle retribuzioni relative al periodo di mancato impiego che non siano state riconosciute nei successivi atti di assunzione, in quanto tali voci presuppongono l'avvenuto perfezionamento *ex tunc* del rapporto di lavoro; il lavoratore può, però, agire, in ragione della violazione degli obblighi sussistenti in capo alla P.A. ed in presenza di mora della medesima, per il risarcimento del danno *ex* art. 1218 c.c., ivi compreso, per il periodo anteriore a quello per il quale vi sia stata retrodatazione economica, il mancato guadagno da perdita delle retribuzioni fin dal momento in cui si accerti che l'assunzione fosse dovuta, detratto l'*aliunde perceptum*, qualora risulti, anche in via presuntiva, che nel periodo di ritardo nell'assunzione l'interessato sia rimasto privo di occupazione o sia stato occupato, ma a condizioni deteriori (Cass. Sez. L, 04/08/2020, n. 16665).

Nella specie, i giudici di merito hanno riconosciuto all'odierna controricorrente non già il diritto alle retribuzioni per il periodo di mancata assunzione bensì il risarcimento del danno, commisurato a dette retribuzioni, avuto riguardo al momento in cui aveva maturato il diritto all'assunzione in virtù dello scorrimento della graduatoria.

Quanto alla detrazione dell'*aliunde perceptum*, sollecitata dal Ministero con riferimento al reddito che l'odierna controricorrente avrebbe percepito se avesse prestato giuramento per l'esercizio della professione forense nonché in ordine delle somme percepite a titolo di assegno di invalidità, la questione è inammissibile, in quanto non risulta sottoposta al giudice di merito, per quanto emerge dalla sentenza impugnata (nella quale si indica unicamente la dedotta violazione degli artt. 1218, 1226 e 2697 c.c., con riferimento all'insussistenza dell'inadempimento e dell'elemento soggettivo dell'illecito), né nel ricorso si allega, nel rispetto del principio di specificità, quando la specifica doglianza è stata prospettata. Pertanto, la censura non è proponibile nella presente sede di legittimità.

7. In conclusione, il ricorso va respinto, con condanna del Ministero ricorrente al pagamento delle spese, liquidate come in dispositivo.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

8. Non sussistono le condizioni di cui all'art. 13, comma 1-*quater* d.P.R. n. 115 del 2002 perché la norma non può trovare applicazione nei confronti di quelle parti che, come le Amministrazioni dello Stato, mediante il meccanismo della prenotazione a debito siano istituzionalmente esonerate, per valutazione normativa della loro qualità soggettiva, dal materiale versamento del contributo (Cass. Sez. U. 20/02/2020, n. 4315).

9. In considerazione della natura della controversia, venendo in rilievo dati sensibili, ai sensi dell'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 196 del 2003, va disposto l'oscuramento di ufficio delle generalità di *E.Q.* *[...]* .

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna il Ministero ricorrente al pagamento, in favore della controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in Euro 4.000,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in Euro 200,00, ed agli accessori di legge.

Dispone che in caso di diffusione del presente provvedimento si omettano le generalità di *E.Q.* .

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Lavoro della Corte Suprema di cassazione il 17 giugno 2025.

Cons. est.	Presidente
Ileana Fedele	Lucia Tria

Corte di Cassazione - copia non ufficiale