

**TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA**

**SEZIONE LAVORO**

**Ricorso ex art. 414 c.p.c.**

**e contestuale istanza ex art. 151 c.p.c.**

**Per:** la dott.ssa Francesca Troiano (C.F. TRNFNC75E58H501X), nata a Roma, il 18 maggio 1975, ed ivi residente in Viale Aurelio Galleppini n. 36, rappresentata ed assistita, giusta procura in calce al presente atto, unitamente e disgiuntamente, dagli Avv.ti Massimo Gentile (C.F. GNTMSM67R17H501Q) e Giulia Mecozzi (C.F. MCZGLI88D57H501H) - i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni e/o notificazioni di cancelleria ai seguenti indirizzi pec [massimogentile@ordineavvocatiroma.org](mailto:massimogentile@ordineavvocatiroma.org) e [giuliamecozzi@ordineavvocatiroma.org](mailto:giuliamecozzi@ordineavvocatiroma.org) - ed elettivamente domiciliata presso il loro studio sito in Roma, Via Sebino, n. 29;

**Contro:** INPM - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (C.F. 09694011009), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Roma, Via di San Gallicano n. 25/A.

**E NEI CONFRONTI DI**

tutti i controinteressati potenziali di cui alla deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022 di *“approvazione della graduatoria di cui all’Avviso di selezione interna, per soli titoli, riservato al personale del Comparti dipendente dell’INMP, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per il riconoscimento delle progressioni economiche orizzontali con decorrenza 01.01.2022* e con cui sono assegnate le predette progressioni orizzontali, ed in particolare:

- Di Persio Emanuele;
- Darcangelo Emanuela;
- Mancini Massimo;
- Di Salvo Francesca;
- Finaldi Angelo;
- Anello Francesca;
- Paccagnella Chiara;
- Terribili Roberta;
- Cimarra Daniele;

- Schiaroli Stefano;
- Pizzi Francesco;
- Biondolillo Rosalia Maria;
- Radini Tedeschi Federica;
- Butea Ana;
- Scorsino Francesca;
- Nicolella Gianluca;
- Matmuja Shpresa;
- Ferrante Davide;
- Sharifi Hosseini Farzaneh;
- Cianciulli Chiara;
- Cespedes Rosa;
- Pellini Marzia;
- Eisa Haiam;
- Giangrazi Stefania;
- Di Palma Raffaele;
- Salè Laurence;
- Nur Hassan Fadumo;
- Raho Francesca;
- Ventura Martina;
- Mosca Maria Cristina.

**PREMESSO CHE**

- la dott.ssa Francesca Troiano svolge la propria attività lavorativa a favore dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà – INMP, a tempo indeterminato, quale collaboratore amministrativo professionale, categoria D, fascia economica 01, in posizione di comando presso la Corte dei Conti;
- con deliberazione n. 381 del 17 novembre 2022, l'INMP ha approvato l'avviso di selezione interna, per soli titoli, riservato al personale del Comparto, per l'attribuzione delle progressioni economiche orizzontali, con decorrenza 1 gennaio 2022 (**doc. 1**);

- detto avviso di selezione interna (di seguito anche più semplicemente “Avviso”) è stato pubblicato sul sito dell’INMP - sezione “Avvisi al Personale”;
- la sig.ra Troiano ha partecipato alla selezione con domanda presentata in data 28 novembre 2022 n. prot. 0006065 (**doc. 2**);
- con deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022 è stata approvata e pubblicata la graduatoria “finale” della procedura, nella quale la sig.ra Troiano si è collocata al 7° posto, con un punteggio di 64,51, e, quindi, in posizione utile per poter beneficiare della progressione (**doc. 3**);
- tuttavia, nella medesima deliberazione, è precisato che in base all’art. 1 dell’accordo sindacale del 9 novembre 2022 - del quale codesto Ente ha preso atto con Deliberazione del Direttore generale n. 373 del 15 novembre 2022 (**doc. 4**) – *“una volta stilata la graduatoria, venga assicurata priorità nell’assegnazione delle progressioni economiche orizzontali agli aventi diritto non beneficiari di dette progressioni per un periodo superiore a 36 mesi, al 31.12.2021”*;
- in forza di tale previsione e della priorità riconosciuta dal predetto accordo sindacale ed **indipendentemente** dalla graduatoria finale approvata, sono stati, quindi, individuati i 24 *“assegnatari delle posizioni economiche orizzontali superiori”*, tra i quali non figura la dott.ssa Francesca Troiano;
- in data 30 dicembre 2022, l’odierna ricorrente, per il tramite dei propri legali, ha, quindi, presentato istanza di riesame e annullamento della deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022, nella parte in cui, pur approvando la graduatoria definitiva che la vedeva utilmente collocata, erano stati individuati i 24 *“assegnatari delle posizioni economiche orizzontali superiori”*, tra i quali la stessa non figurava. Con la medesima nota, la sig. Francesca Troiano ha presentato, altresì, istanza di accesso agli atti - ritualmente assentita - al fine di prendere visione di tutta la documentazione esistente con particolare riferimento a quella che ha determinato l’individuazione degli assegnatari delle progressioni economiche (**doc. 5**);
- con nota del 12 gennaio 2023, l’INMP, per il tramite del proprio legale, ha rappresentato di non poter accogliere l’istanza della dott.ssa Troiano, ritenendo

la deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022 “*pienamente legittima*” e rendendo necessaria la presente azione (**doc. 6**).

Tanto premesso, l’odierna ricorrente intende impugnare, come in effetti impugna, in quanto evidentemente illegittima, la deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022 e, *in parte qua*, l’ivi richiamato accordo sindacale del 9 novembre 2022, nella misura in cui l’INMP, attribuendo priorità agli aventi diritto non beneficiari di pregresse progressioni orizzontali, ha escluso l’odierna ricorrente dai nn. 24 “*assegnatari delle posizioni economiche orizzontali superiori*”.

## **DIRITTO**

### **Nullità e illegittimità del criterio di priorità previsto dalla contrattazione collettiva integrativa**

1. Come noto, la materia delle progressioni economiche all’interno della stessa area è regolata dall’art. 52, comma 1-bis, del D.lgs. n. 165/2001, introdotto con D.lgs. n. 150/09, il quale statuisce, in via generale, che tali progressioni “**avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell’esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell’attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l’attribuzione di fasce di merito**”.

I medesimi criteri si rinvergono poi nella previsione contenuta all’art. 23, comma 2, del menzionato D.lgs. n. 150/09, a mente della quale “**Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione**”.

Tale ultima disposizione, oltre a confermare che le progressioni economiche devono essere attribuite in modo selettivo, circoscrive ulteriormente il campo, precisando che solo una quota limitata di dipendenti vi può accedere, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.

Per quel che concerne, specificatamente, i contratti collettivi nazionali di lavoro, la progressione economica orizzontale è disciplinata dall’art. 35 - rubricato “*Criteri per la progressione economica orizzontale*” - del Contratto Collettivo Nazionale del

Comparto Sanità, sottoscritto in data 7 aprile 1999, espressamente richiamato nell'avviso di selezione interna di cui è causa.

Detta norma, ai fini che qui rilevano, stabilisce che le progressioni economiche orizzontali vanno attribuite *“sulla base dei seguenti criteri da integrare in sede di contrattazione integrativa: a) (...) **previa valutazione selettiva in base ai risultati ottenuti, alle prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, all'impegno e alla qualità della prestazione individuale**” (doc. 7).*

2. In tale contesto, l'Istituto odierno resistente ha adottato, giusta deliberazione n. 409 del 4 novembre 2019, il *“Disciplinare delle procedure e dei criteri per le progressioni economiche orizzontali – Personale del Comparto”*, il quale, sulla base dei criteri generali previsti dal sopra riportato articolo 35 del CCNL del 1999, ha individuato le procedure e i criteri da utilizzarsi in concreto per la valutazione dei singoli dipendenti, ivi compresi i punteggi da assegnarsi in fase di procedura per l'assegnazione della progressione economica (doc. 8).

In applicazione di siffatto Disciplinare, al punto 3 dell'Avviso di selezione interna, per soli titoli, riservato al personale del Comparto, per l'attribuzione delle progressioni economiche orizzontali del 17 novembre 2022 (doc. 1 cit.), l'INMP ha, quindi, previsto che *“**le progressioni economiche orizzontali vengono attribuite in modo selettivo, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali e ai risultati individuali e collettivi rilevati dal Sistema di valutazione**”*, sulla base dei seguenti criteri:

- *“a. PUNTI 40 – Qualità della prestazione individuale;*
- *b. PUNTI 20 – Esperienza acquisita;*
- *c. PUNTI 30 – Presenza effettiva in servizio;*
- *d. PUNTI 10 – Periodo di permanenza in fascia”;*

con la precisazione che, *“Ai fini della definizione della graduatoria delle progressioni economiche orizzontali superiori, a parità di punteggio complessivo, viene data priorità all'anzianità anagrafica”*.

Sulla scorta di siffatti criteri, l'Istituto resistente ha, quindi, predisposto e poi approvato la graduatoria definitiva di cui alla deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022, oggetto dell'odierno ricorso, che – come, d'anzì anticipato – vede la Dott.ssa Troiano collocata al 7° posto, con un punteggio complessivo di 64,51 (doc. 3 cit.).

Senonché, la predetta graduatoria è stata, di fatto, **totalmente neutralizzata e vanificata**, in funzione della necessità di attribuire priorità agli aventi diritto non beneficiari di progressioni orizzontali, per un periodo superiore a 36 mesi antecedente al 31 dicembre 2021; tanto sulla scorta di quanto previsto all'art. 1 dell'accordo sindacale del 9 novembre 2022, di cui l'Ente controparte ha preso atto con la Deliberazione del Direttore generale n. 373 del 15 novembre 2022 (v. doc. 4 cit.).

INMP, in altre parole, bypassando gli esiti della procedura selettiva svolta sulla base dei criteri di selettività di merito previsti dal più volte menzionato art. 35 del CCNL, ha inteso privilegiare il criterio della priorità previsto in sede di contrattazione integrativa, procedendo con una sorta di assegnazione "di massa" in favore di tutti coloro che non avevano usufruito in passato della progressione economica.

**Tale *modus operandi* è evidentemente illegittimo e, come tale, va censurato.**

3. Come dianzi riferito, l'INMP, con la deliberazione qui gravata, sulla scorta del criterio della priorità di cui all'accordo sindacale del 9 novembre 2022 - il quale, giova rimarcare, prevede che, una volta stilata la graduatoria, venga assicurata priorità agli aventi diritto non beneficiari delle progressioni economiche orizzontali per un periodo superiore a 36 mesi, al 31 dicembre 2021 - ha, di fatto, stravolto la graduatoria formata sulla base dei criteri di selezione (di merito) previsti dal proprio Disciplinare.

Ed invero, se nella prima graduatoria, la Dott.ssa Troiano si era utilmente collocata al 7° posto (su 24) della graduatoria, con un punteggio complessivo di 64,51 punti, nella graduatoria finale – quella formata sulla scorta del criterio della priorità – la Dott.ssa Troiano neppure compare.

Non solo, ma facendo un raffronto tra le due graduatorie emerge un dato alquanto singolare: **i primi 21 soggetti collocatisi nella graduatoria finale hanno tutti un punteggio inferiore a quello dell'odierna ricorrente**; non a caso, nella prima graduatoria, tutti i predetti soggetti si erano collocati dopo la 7^ posizione della dott.ssa Troiano.

Ciò sta a significare che **l'INMP - facendo indiscriminata applicazione del criterio della priorità - ha di fatto vanificato la selezione interna che aveva indetto e che avrebbe dovuto premiare i propri dipendenti in base ai titoli richiesti** (sic!)

In altre parole, non sarebbe stato neppure necessario indire l'avviso di selezione interna per l'attribuzione delle progressioni economiche orizzontali, posto che il

riconoscimento di dette progressioni è avvenuto non già sulla base delle esperienze e dei risultati acquisiti dai partecipanti, ma sul mero mancato progresso riconoscimento delle progressioni in parola.

4. Non solo.

Come noto, il D.lgs. n. 165/01, all'art. 40, comma 3, prescrive che la contrattazione integrativa *“si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono”*; il che, secondo quanto chiarito, a più riprese, dalla giurisprudenza di legittimità (*ex multis*, Cass., 30 dicembre 2010, n. 26493; Cass. 22 settembre 2015, n. 18673; Cass. 13 luglio 2016, n. 14320), comporta il divieto, a pena di nullità, di sottoscrivere accordi in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali.

Nel caso di specie, **il criterio della priorità** previsto nell'accordo sindacale del 9 novembre 2022, per come strutturato e applicato da INMP, **è palesemente violativo dei vincoli e limiti stabiliti, oltre che dalla legge (art. 52, comma 1-bis, del D.lgs. n. 165/01 e art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 150/09), proprio dal CCNL di riferimento**, il quale, all'art. 35, è chiaro e inequivoco nel prevedere che, ai fini della progressione economica, vengano considerati solo aspetti di merito, quali i risultati ottenuti, l'impegno e la qualità della prestazione resa dal singolo dipendente.

Da qui la palese **nullità del criterio in parola, il quale si fonda non già sul merito e la professionalità individuale**, quanto - giova ribadire - sul mero, mancato riconoscimento di pregresse progressioni orizzontali, a scapito di tutti quei soggetti che, come l'odierna ricorrente, si era contraddistinta per essere tra le più meritevoli.

A tal riguardo, giova rilevare che, come osservato dalla Suprema Corte, *“l'istituto della progressione economica orizzontale è uno degli **strumenti organizzativi cardine del processo di riforma del lavoro** alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni **con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi**; esso **si fonda essenzialmente sul sistema premiante connesso alla valutazione dell'apporto individuale passato e potenziale del lavoratore**; **l'effetto** di tale progressione **è di consentire, al lavoratore meritevole, una carriera economica mediante incrementi di posizione retributiva senza alcun mutamento delle mansioni**; così, attraverso l'istituto della progressione economica orizzontale si riconoscono differenziali*

*retributivi, a parità di mansioni, fondati sull'effettivo valore della prestazione in base a criteri meritocratici e non esclusivamente su elementi automatici, come l'anzianità di servizio, da attribuire solo a una percentuale limitata di lavoratori valutati come i migliori” (Cass., sez. lavoro, ordinanza del 7 dicembre 2020, n. 27932; negli stessi termini, più di recente, Cass., Sez. lavoro, 28 settembre 2021, n. 26274).*

La progressione economica, quale istituto di natura premiale e meritocratica, lungi dall'essere un beneficio economico al quale tutti i dipendenti possono accedere, va, dunque, **riconosciuta in modo selettivo** e ad una quota limitata e ristretta di dipendenti, secondo criteri predeterminati e stringenti, che **valorizzano l'insieme delle cognizioni, capacità e abilità acquisite dal lavoratore** in un determinato periodo, pena la violazione dei primari principi di matrice costituzionale e comunitaria. Ne consegue la nullità e/o illegittimità del criterio della priorità indicato nell'accordo sindacale del 9 novembre 2022, in quanto lo stesso - per come applicato - riconosce *tout court* e senza limitazioni di sorta le progressioni economiche a chi non ne ha beneficiato nei 36 mesi antecedenti, con buona pace del merito, peraltro, in un momento storico in cui questo concetto è entrato addirittura nella denominazione ufficiale di un Ministero dell'attuale legislatura...

\*\*\*\*\*

Tutto ciò premesso e considerato, la dott.ssa Francesca Troiano, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata,

#### **RICORRE**

all'Ill.mo Giudice adito affinché, fissata l'udienza ex art. 415 c.p.c. ed emanati gli ulteriori provvedimenti del caso, Voglia accogliere le seguenti

#### **CONCLUSIONI**

- previa declaratoria di nullità e/o illegittimità del criterio di priorità indicato nell'accordo sindacale del 9 novembre 2022, accertare e dichiarare l'illegittimità della deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022, nella misura in cui l'INMP, pur approvando la graduatoria definitiva, ha escluso l'odierna ricorrente dai nn. 24 “*assegnatari delle posizioni economiche orizzontali superiori*” e - per l'effetto - riformulare la graduatoria, tenendo conto del punteggio conseguito dalla dott.ssa Francesca Troiano, sulla scorta dei criteri di valutazione previsti dal “*Disciplinare delle procedure e dei criteri per le*



*progressioni economiche orizzontali – Personale del Comparto*”, con decorrenza dal 1 gennaio 2022;

- sempre per l’effetto, condannare l’INPM al pagamento delle differenze retributive dalla data di maturazione del diritto fino all’effettivo saldo, maggiorate di interessi e rivalutazione monetaria.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari di lite.

In via istruttoria, si chiede disporsi, ove il Giudice adito lo ritenga necessario, una CTU contabile, per l’accertamento delle somme dovute alla ricorrente, con riserva di ulteriormente dedurre, eccepire e produrre anche in via istruttoria, nei termini di rito. Si allegano, in copia, i documenti richiamati nel presente ricorso, come in appresso indicati:

- 1) Deliberazione n. 381 del 17 novembre 2022 – Avviso di selezione;
- 2) Domanda di partecipazione alla procedura della dott.ssa Troiano;
- 3) Deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022 – Approvazione graduatoria;
- 4) Deliberazione n. 373 del 15 novembre 2022 di presa d’atto dell’accordo sindacale del 9 novembre 2022;
- 5) Istanza di riesame e accesso agli atti del 30 dicembre 2022;
- 6) Riscontro Avv. Tornitore del 12 gennaio 2023;
- 7) Contatto collettivo nazionale 1999-2001 Comparto Sanità;
- 8) Disciplinare delle procedure e dei criteri per le progressioni economiche orizzontali.

Ai fini della normativa sul contributo unificato, si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile e, pertanto, si versa il contributo unificato nella misura di € 259,00.

Roma, 13 febbraio 2023

*Avv. Massimo Gentile*

*Avv. Giulia Mecozzi*

**ISTANZA PER LA DETERMINAZIONE DELLE MODALITÀ DELLA  
NOTIFICAZIONE ex art. 151 c.p.c.**

I sottoscritti Avv.ti Massimo Gentile e Giulia Mecozzi, in qualità di difensori della dott.ssa Francesca Troiano, giusta delega in calce al presente atto,

**PREMESSO CHE**

- il presente ricorso ha per oggetto l'Avviso di selezione indetto con Deliberazione n. 381 del 17 novembre 2022 e la successiva “*approvazione della graduatoria di cui all'Avviso di selezione interna, per soli titoli, riservato al personale del Comparto dipendente dell'INMP, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per il riconoscimento delle progressioni economiche orizzontali con decorrenza 01.01.2022*” con Deliberazione n. 435 del 16 dicembre 2022, unitamente a tutti gli ulteriori atti presupposti e consequenziali;

**RILEVATO CHE**

- ai fini dell'integrale instaurazione del contraddittorio, il presente ricorso deve essere notificato a tutti i dipendenti controinteressati potenziali dell'INMP- Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà che hannopartecipato alla medesima procedura della ricorrente e sulla cui posizione giuridica potrebbe avere effetto l'esito del presente giudizio;
- i controinteressati potenziali inseriti nella graduatoria sono tutti dipendenti dell'INMP - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà;
- la notifica del ricorso nei modi ordinari sarebbe quantomeno difficoltosa, in ragione del numero di destinatari, nonché per l'estrema difficoltà di accertarne la residenza e/o il domicilio;
- l'efficacia della forma di notificazione per pubblici proclami, *ex art. 150 c.p.c.*, è stata più volte messa in dubbio (cfr., tra tante, C.d.S., sez. IV, n. 106/90) e che, ai sensi dello stesso art. 150 c.p.c., la pubblicazione sulla G.U. appare comunque e sempre oltremodo onerosa per il ricorrente;
- la giurisprudenza, quale forma di notifica alternativa alla tradizionale notificazione per pubblici proclami, ai sensi e per gli effetti dell'art. 151 c.p.c., ha più volte

disposto la pubblicazione integrale del ricorso sul sito internet del ramo di amministrazione interessata dal procedimento;

- tale forma di notifica alternativa è, sistematicamente, autorizzata sia dalla giurisdizione ordinaria che amministrativa, in tutte le ipotesi di controversie “collettive”.

Tutto ciò premesso, i sottoscritti difensori fanno

**ISTANZA**

affinché l'ecc.mo Tribunale adito, valutata l'opportunità di autorizzare la notificazione con modalità diverse da quelle stabilite dalla legge, in alternativa alla tradizionale notifica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 151 c.p.c., autorizzi la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione di udienza ai controinteressati eventuali, evocati in giudizio, tramite la pubblicazione del testo integrale del ricorso del decreto di fissazione dell'udienza nell'apposita area tematica sul sito istituzionale internet dell'INMP - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (pec: [inmp@pec.inmp.it](mailto:inmp@pec.inmp.it)) con dispensa dalla notifica per pubblici proclami *ex art. 150 c.p.c.*  
Roma, 13 febbraio 2023

*Avv. Massimo Gentile*

*Avv. Giulia Mecozzi*