



*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

R.G. n. 801/2022

Ud. merito 16.5.2023

G.O. Dott. Andrea Marangoni

**TRIBUNALE DI MODENA**  
**Sezione Lavoro**

**MEMORIA DIFENSIVA**

Per il **Ministero dell'Istruzione e del Merito** (e per le sue articolazioni territoriali Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna e Ufficio VIII-Ambito Territoriale di Modena, nonché per l'I.I.S. "Cavazzi" di Pavullo nel Frignano e per l'I.I.S. "F. Corni" di Modena), C.F. 80185250588, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso nel presente giudizio *ex art. 417-bis c.p.c.* dalla Dott.ssa Maria Teresa Figliomeni (C.F. FGLMTR72M62F112V), Funzionario dell'Ufficio contenzioso - Ufficio VIII Ambito Territoriale per la Provincia di Modena, con domicilio eletto presso il predetto Ufficio, in Modena, Via Elia Rainusso n. 70/100, pec [uspmo.contenzioso@postacert.istruzione.it](mailto:uspmo.contenzioso@postacert.istruzione.it), fax n. 059/820676;

(resistente)

**Ferrara Sonia**, C.F. FRRSNO70T46A399V, rappresentata e difesa dall'Avv. Luigi Gambacorta;

(ricorrente)

**FATTO**

La Sig.ra Sonia Ferrara, con istanza prot. n. 5202678 del 21.4.2021 (**all. n. 1**), chiedeva l'inserimento nelle graduatorie ATA di III-fascia della Provincia di Modena per i profili assistente amministrativo, assistente tecnico, collaboratore scolastico e infermiere. A tal fine, dichiara l'avvenuto svolgimento di servizi lavorativi presso strutture universitarie-ospedaliere e Aziende Sanitarie di varia natura; ciò le consentiva di essere inserita nelle graduatorie in esame con punti 15,52 (AA),





*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

16,52 (AT), 12,52 (CS) e 16,99 (INF), di cui 5,35 per i servizi lavorativi svolti presso altre Amministrazioni pubbliche/Enti Locali.

A seguito dello scorrimento della graduatoria relativa alla qualifica di collaboratore scolastico, la ricorrente stipulava con l'I.I.S. "Cavazzi" un contratto a tempo determinato per 36 ore settimanali con durata dal 20.9.2022 al 30.6.2023.

In forza delle disposizioni normative di cui all'art. 6 comma 11 D.M. 50/21, il Dirigente Scolastico del predetto Istituto, Dott. Stefano Graziosi, avviava, quindi, i controlli sulle autodichiarazioni rese dalla Sig.ra Ferrara, rettificandole con decreto prot. n. 16508 del 22.9.2021 il punteggio sia in relazione al possesso dei titoli culturali sia in merito ai titoli di servizio (**all. n. 2**); successivamente, atteso il vantaggio conseguito in forza di un punteggio indebitamente attribuito, il Dirigente Scolastico disponeva la risoluzione anticipata del contratto di lavoro stipulato con la ricorrente (**all. n. 3**).

Avverso tali determinazioni dirigenziali ricorre la Sig.ra Ferrara, chiedendone l'annullamento in quanto viziate da carenza di motivazione ed errate nella misura in cui escludono il riconoscimento dei titoli di servizio prestati presso le Aziende Sanitarie-Ospedaliere.

\*\*\*

Si costituiscono in giudizio le Amministrazioni convenute per chiedere il rigetto del ricorso per infondatezza giuridica-fattuale delle pretese.

## **DIRITTO**

### **1. In via preliminare, sull'inosservanza dell'art. 102 c.p.c. con riferimento alla mancata instaurazione del contraddittorio.**

Preliminarmente all'esposizione delle argomentazioni a sostegno dell'infondatezza del ricorso in esame, si rileva ed eccepisce la violazione dell'art. 102 c.p.c., non risultando correttamente instaurato il contraddittorio.

Come noto, il litisconsorzio e correlativamente l'ampiezza del contraddittorio sono determinati dalle domande proposte e dagli effetti che l'eventuale accoglimento delle stesse produce





*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

nella sfera degli altri soggetti coinvolti, con la conseguenza che questi ultimi dovranno necessariamente partecipare al processo ogni qualvolta la pronuncia richiesta abbia effetto sulla loro posizione giuridica; ciò, evidentemente, anche nell'interesse della parte attrice ad ottenere una pronuncia *utiliter data*, ossia tale da poter efficacemente essere opposta a tutti coloro cui la vicenda giuridica è inscindibilmente comune (Cfr. Cass., Sez. Lav., n. 30425/2019).

Secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, in materia di selezioni concorsuali, laddove la richiesta dell'attore incida sulla formazione della graduatoria al fine di ottenere una determinata utilità, il relativo giudizio deve svolgersi in contraddittorio con gli altri partecipanti alla medesima procedura ed è, quindi, onere del giudice disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati.

Nel caso di specie, oggetto dell'iniziativa della ricorrente è l'accertamento della illegittimità del decreto di rettifica *in peius* del proprio punteggio in graduatoria, cui non può che conseguire, in caso di accoglimento, il ripristino dello *status quo ante*, ossia il suo riposizionamento in graduatoria ATA-III fascia con il punteggio relativo ai servizi pari a 5.35 e non 3,45.

Tale richiesta incide inevitabilmente sulla posizione degli altri soggetti che hanno partecipato alla medesima procedura; laddove, infatti, la domanda della Sig.ra Ferrara venisse accolta vi sarebbe un suo riposizionamento in graduatoria con contestuale superamento di altri soggetti già inseriti nella stessa che potrebbero, dunque, subire un concreto e diretto pregiudizio, non avendo possibilità di difendersi adeguatamente.

Ciò premesso, si eccepisce la violazione dei principi in materia di litisconsorzio necessario di cui all'art. 102 c.p.c. e si richiede che la S.V. voglia ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti controinteressati, coincidenti con coloro che risultano inseriti nelle graduatorie di istituto e di circolo – III fascia-personale ATA costituite presso le istituzioni scolastiche indicate dalla ricorrente nella propria domanda di iscrizione prot. n. 5202678 del 21.4.2022 e che per effetto dell'annullamento del decreto di rettifica del punteggio e del ripristino di quello originario, verrebbero da quest'ultima sopravanzati.





*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

**2. Sulla motivazione del provvedimento prot. n. 16508 del 22.9.2021.**

La Sig.ra Ferrara impugna il provvedimento di rettifica del punteggio di inserimento in graduatoria ATA prot. n. 16508/21, ritenendolo affetto da carenza di motivazione; ad avviso della ricorrente, infatti, attraverso le indicazioni riportate dal Dirigente Scolastico nella premessa del decreto non sarebbe possibile stabilire, in assenza di una puntuale indicazione, quali servizi non sono stati ritenuti valutabili e quali, invece, sono stati considerati utili ai fini dell'attribuzione del punteggio.

Si tratta, a ben vedere, di una censura priva di fondamento, in quanto attraverso la semplice ricognizione dei servizi dichiarati dalla ricorrente e del punteggio sottratto alla quantificazione iniziale, sarebbe stato facile comprendere, alla luce della normativa vigente in materia, quali titoli lavorativi non sono stati ritenuti idonei.

Infatti, avuto riguardo alle informazioni di cui disponeva all'atto dell'adozione del provvedimento *de quo* e ai criteri di calcolo indicati dal D.M. 50/21, uno sforzo interpretativo minimo avrebbe consentito alla Sig.ra Ferrara di comprendere a quale tipologia di servizi lavorativi intendesse riferirsi il Dirigente Scolastico con la locuzione «*taluni servizi*».

Ed invero, la ricorrente nella propria domanda del 21.4.2021 dichiarava, ai fini della maturazione di punteggio, servizi lavorativi essenzialmente suddivisibili in due categorie; da un lato, quelli prestati presso il Policlinico Universitario Umberto I - "La Sapienza" di Roma, dall'a.s. 1991/92 al 1997/98, per una durata di 2067 giorni (attributivi di punti 3,45); dall'altro quelli svolti presso le Aziende Sanitarie e Ospedaliere, dal 30.3.1998 al 17.6.2003, pari a giorni 1147 (punti 1,90).

Proprio in considerazione della decurtazione di 1,9 punti, compatibile con la sola durata del servizio complessivo effettuato presso le Aziende Sanitarie e Ospedaliere, le attività lavorative cui il Dirigente Scolastico ha fatto riferimento nel provvedimento di rettifica non potevano che essere quelle riconducibili a quest'ultima tipologia.

D'altro canto, le stesse argomentazioni esposte dalla ricorrente nel ricorso introduttivo - incentrate sulla sola valutabilità dei servizi lavorativi svolti presso Aziende Sanitarie e Ospedaliere e non riguardanti quelli prestati presso il Policlinico Universitario "Umberto I" - dimostrano la piena comprensione del provvedimento oggetto di gravame e smentiscono qualsivoglia ipotesi di compromissione dei diritti difensivi, per la cui tutela è normativamente previsto l'onere di





*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

motivazione del provvedimento amministrativo; diversamente, infatti, la Sig.ra Ferrara si sarebbe prodigata anche nel dimostrare la validità, ai fini del computo del punteggio finale, dei servizi lavorativi svolti presso il predetto presidio ospedaliero universitario.

A ciò si aggiunga, da un lato, che la ricorrente nelle giornate del 21-22.9.2021 ha ricevuto chiarimenti dall'Istituzione scolastica circa la decurtazione del punteggio di inserimento in graduatoria e in merito ai servizi ritenuti non valutabili (**all. n. 4 e n. 5**); dall'altro, che fra le allegazioni della stessa non vi è alcuna istanza di accesso agli atti indirizzata all'Istituzione Scolastica e volta ad acquisire le risultanze delle verifiche che hanno determinato l'emanazione dei provvedimenti qui censurati.

Nessun vizio procedimentale, *sub specie* di difetto di motivazione, può, dunque, affermarsi con riferimento al decreto *de quo*, il cui contenuto e la cui *ratio* erano facilmente comprensibili, anche in assenza di una puntuale elencazione da parte del Dirigente Scolastico dei servizi ritenuti non validi in sede di verifica dei titoli di cui all'art. 6 comma 11 D.M. n. 50/2021. Analogamente nessun vizio di motivazione può ravvisarsi nel successivo provvedimento di risoluzione del contratto di lavoro stipulato dalla ricorrente, risultando questo un atto logicamente e giuridicamente conseguente alla retrocessione della stessa nella graduatoria scorsa ai fini dell'individuazione per il profilo di collaboratrice scolastica, avvenuta a seguito della rettifica del punteggio.

**2. Sulla non valutabilità ai sensi del D.M. n. 50/2021 del servizio svolto presso le Aziende Sanitarie Locali ed Ospedaliere.**

Le censure della ricorrente avverso il provvedimento prot. n. 16508 del 22.9.2021, emanato dal Dirigente Scolastico dell'I.I.S. Cavazzi, poggiano le loro fondamenta sulla asserita legittimità - e, dunque, valutabilità in sede di attribuzione del punteggio nella graduatoria ATA -III fascia - dei servizi lavorativi dalla medesima svolti presso ASL e strutture ospedaliere, così come dichiarati nella relativa domanda di inserimento.

Come noto, il D.M. n. 50/2021 istitutivo delle predette graduatorie prevede nell'allegato A quali sono i servizi lavorativi valutabili in relazione a ciascun profilo, indicando espressamente anche quello *«prestato alle dirette dipendenze di amministrazioni statali, Enti locali, nei patronati scolastici»*.





*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

Tale locuzione, peraltro non nuova nel panorama delle graduatorie relative al personale ATA in quanto già presente nelle discipline di settore previgenti, è stata da sempre interpretata restrittivamente dal Ministero convenuto e dalle sue articolazioni territoriali.

Ciò premesso, la risoluzione della presente controversia presuppone la preliminare verifica circa la possibilità di sussumere nella suddetta categoria il servizio prestato dalla ricorrente presso le ASL e le strutture ospedaliere negli anni dalla stessa indicati nella domanda di inserimento in graduatoria. Interrogativo questo - lo si anticipa sin d'ora - per il quale, avuto riguardo alla natura giuridica degli Enti-datori di lavoro indicati dalla Sig.ra Ferrara in corrispondenza dei singoli periodi di servizio, la risposta non può che essere negativa.

Quanto alle ASL, infatti, le disposizioni normative che ne regolano attualmente la disciplina -Dl.vo n. 502/1992, Dl.vo n. 517/1993 e Dl.vo n. 229/99 - attribuiscono prerogative e qualità che ne escludono la riconducibilità nell'alveo delle "amministrazioni statali" e degli "enti locali".

Più nel dettaglio, mediante il Dl.vo n. 502/1992 le unità sanitarie locali, ossia le strutture mediante le quali le regioni assicurano i livelli essenziali di assistenza definiti dal piano sanitario nazionale, hanno assunto la veste di aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e tecnico-gestionale; l'aziendalizzazione delle unità sanitarie locali ha subito, poi, un ulteriore sviluppo grazie al Dl.vo n. 229/1999 che ha attribuito loro anche autonomia imprenditoriale, rendendole così autonome e separate dagli enti locali nel cui ambito territoriale risultano costituite.

Un analogo percorso di progressiva autonomia ha, altresì, interessato le Aziende Ospedaliere, cui è stato possibile riconoscere, grazie alla normativa poc'anzi richiamata, personalità giuridica e autonomia imprenditoriale.

Ciò rende tali strutture in alcun modo assimilabili alle Amministrazioni statali o agli Enti Locali, soggetti espressamente richiamati dal D.M. 50/2021 e dai relativi allegati.

Valgano al riguardo gli approdi della Corte Costituzionale, la quale chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 219 della legge n. 662/1996 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) sollevata dal Tribunale del Lavoro di Alessandria con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost nella parte in cui prevede l'esonero dal pagamento delle somme aggiuntive, delle maggiorazioni e degli interessi legali previsti dal comma 217 della citata legge esclusivamente in favore delle Amministrazioni dello Stato, statali e periferiche, e degli Enti locali,





*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

escludendo dal beneficio le Aziende Sanitarie, ha ritenuto manifestamente infondata la questione sull'assunto della diversa natura giuridica delle AUSL rispetto a quella degli Enti locali; precisa al riguardo la Corte: « [...] la questione di legittimità costituzionale ora in esame trae origine dall'assunto, enunciato dal giudice a quo, secondo il quale sussisterebbe una sostanziale omogeneità soggettiva fra gli enti locali, diretti destinatari della disposizione legislativa oggetto di censura, e le ASL; corollario di tale assunto sarebbe la illegittimità costituzionale della disposizione legislativa medesima che, accordando un particolare trattamento, esonerativo dalla applicazione di determinati obblighi, alle sole amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, ed agli enti locali – nella riconosciuta accezione di enti locali territoriali –, violerebbe in maniera ingiustificata il principio di eguaglianza non accordando un particolare trattamento in favore di aziende sanitarie locali; l'assunto in questione non è fondato; anzi, è evidente la distinzione fra le due tipologie di soggetti, pur ambedue appartenenti al più ampio genere della soggettività pubblica, sol che si consideri, fra i numerosi indici di diversità riscontrabili fra essi, che gli uni, gli enti locali territoriali, sono soggetti giuridici esponenziali di una determinata comunità radicata su un territorio e sono costituiti a fini amministrativi di carattere tendenzialmente generale, mentre le aziende sanitarie, soggetti funzionali aventi evidentemente finalità di carattere esclusivamente settoriale, non sono espressive di alcuna comunità; ancora, mentre gli enti locali territoriali sono dotati, sia pure in forma meno spiccata rispetto allo Stato, di poteri autoritativi che esercitano attraverso gli strumenti del diritto amministrativo, le aziende sanitarie si caratterizzano, secondo il prevalente e consolidato orientamento interpretativo, per essere enti pubblici economici esercenti la loro attività utendo *iure privatorum* (Corte di cassazione, sezioni unite, 30 gennaio 2008, n. 2031; Consiglio di Stato, sez. VI, 14 dicembre 2004, n. 5924; Consiglio di Stato, sez. V, 9 maggio 2001, n. 2609); esclusa la sovrapposibilità tra le due tipologie di enti pubblici in discorso, deve escludersi che sia riscontrabile un vizio di costituzionalità nel fatto che il legislatore, facendo uso dei propri poteri, abbia inteso applicare solo a taluno di essi un regime più favorevole di quello generalmente applicato. [...]» (Corte Costituzionale, ordinanza n. 49 del 2013).

Le AUSL, quindi, «sono enti pubblici e rientrano tra le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 dlgs n. 165/2001, ma ciò non significa che siano amministrazioni statali i facciano parte degli enti locali per i motivi bene specificati dalla suddetta pronuncia.» (Tribunale di Bologna-Sezione Lavoro, ordinanza del 2.9.2022; Tribunale di Reggio Emilia-Sezione Lavoro, sentenza del 9.2.2022, **all. n. 6 e n. 7**).

Né peraltro si ritiene ammissibile in materia un'interpretazione estensiva della normativa *de qua* volta a ritenere l'espressione «amministrazioni statali» sovrapposibile a quella di “pubblica amministrazione”. Al netto del fatto che tale prospettazione presupporrebbe un totale stravolgimento del tenore letterale della norma, deve, altresì, rilevarsi la necessità di attenersi ad interpretazioni





*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

rigorose e strettamente aderenti al testo legislativo a fronte di disposizioni, quale quella in esame, attributive di particolari vantaggi.

In tal senso si considerino le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale di Teramo con sentenza n. 97/2020, richiamata dal Tribunale di Bologna nell'ordinanza del 2.9.2022, applicabili anche al caso di specie: « [...] *Da quanto precede discende che, in base all'interpretazione necessariamente coerente delle disposizioni dell'ordinamento scolastico – di cui fanno parte quelle dei decreti ministeriali approvativi delle procedure di valutazione dei servizi ai fini dell'attribuzione dei punteggi utili per la collocazione nelle graduatorie ex art. 4, commi 7 e 11, L. 124/99 – con le disposizioni relative all'individuazione degli enti dell'apparato organizzativo dello Stato, intesi quali strumenti per il perseguimento delle finalità proprie di questo, ma aventi una personalità giuridica propria, e quindi una soggettività pubblicistica distinta, la circostanza dell'aver il d.m. n. 640 del 2017 individuato nei servizi prestati alle dirette dipendenze di Amministrazioni statali (oltre che alle dipendenze di enti locali, che qui non vengono in rilievo, in base alla prospettazione adottata dalla stessa parte ricorrente) i soli servizi valutabili, è insuscettibile di esser ricondotta ad un uso dell'espressione “amministrazioni statali” di tipo atecnico, cui ovviare con l'interpretazione estensiva.».*

Ciò premesso, deve rilevarsi la correttezza del *modus operandi* dell'I.I.S. “Cavazzi”, il cui Dirigente, correttamente avvedutosi della natura dei servizi dichiarati dalla ricorrente, ne ha esclusa la valutabilità ai fini dell'acquisizione di punteggio utile per le graduatorie di III fascia ATA.

Conseguenza logica-giuridica di tale accertamento, non poteva che essere la risoluzione del rapporto di lavoro instaurato con la Sig.ra Ferrara, risultando questo geneticamente inficiato da un erroneo collocamento della stessa in graduatoria, ottenuto in forza di un punteggio non rispondente a quello spettante di diritto sulla base di titoli e servizi effettivamente valutabili sulla base della normativa in esame.

Evidente, dunque, la legittimità delle determinazioni assunte dall'I.I.S. “Cavazzi” e l'infondatezza delle argomentazioni dedotte dalla ricorrente al fine dell'annullamento degli atti censurati nel ricorso introduttivo del presente ricorso.

\*\*\*

Alla luce di quanto premesso, le Amministrazioni resistenti, così come rappresentate e difese, rassegnano le seguenti

## CONCLUSIONI





*Ministero dell'Istruzione e del Merito*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*  
*Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Modena*

Voglia L'Ecc.mo Giudice del Lavoro adito,

- in via preliminare, disporre l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 102 c.p.c.;
- nel merito, rigettare il ricorso per infondatezza giuridico-fattuale della pretesa.

Con vittoria di spese.

Modena, 4 maggio 2023.

IL FUNZIONARIO

Dott.ssa Maria Teresa Figliomeni

