

Sentenza Tribunale di Roma 4399/08 del 7 marzo 2008.

Dispositivo

“definitivamente pronunciando dichiara il diritto dei ricorrenti alla qualifica di vicedirigenti e, per l’effetto, condanna il Ministero dei Beni ed Attività urali ad attribuire agli stessi la suddetta qualifica a decorrere dall’entrata in vigore della legge 15-7-2002, n. 145, a ogni effetto, giuridico ed economico; dichiara altresì, la inefficacia del ccnl 2006-2009 del comparto Ministeri, dirigit. Area I, nella parte in cui non prevede una sequenza contrattuale dell'accordo collettivo, a decorrere dall'1-1-2006, che disciplini l'area della vicedirigenza; condanna il Ministero resistente a risarcire i ricorrenti del danno subito per lesione dell'affidamento legittimo degli stessi liquidato, per ciascuno, ex art. 432 cpc, in euro 15.000 nonchè a pagare in solido con l'ARAN le spese di lite liquidate in euro 15.000,00 + 12,50% spese generali + IVA + cassa avvocati”

Repubblica italiana in nome del popolo italiano

Il giudice del lavoro del Tribunale di Roma, dott. Eugenio Grisanti, all’udienza del 7/3/2008, ha pronunciato la seguente sentenza nella causa civile iscritta al n. 207469/2007 vertente

tra

S. P. ed altri 81 con gli avv.ti R.P. e S.D.S.

e

Ministero per i Beni e Attività urali con l’Avv. Generale dello Stato che lo difende e rappresenta anche per la ARAN.

Oggetto: conferimento ed attribuzione qualifica di vicedirigenti con effetto, ai fini giuridici ed economici, dalla data di entrata in vigore della legge 15/2/2002 n. 145 o, in subordine, da altra data ritenuta di giustizia, declaratoria nullità contrattuale e risarcimento danni.

Conclusioni: i procuratori delle parti hanno concluso come dai rispettivi atti introduttivi del giudizio.

Svolgimento del processo

Con ricorso ritualmente notificato i nominati in atti hanno convenuto il Ministero in epigrafe intestato per concludere, nei confronti del medesimo, come alle pagine 29 e 30 del ricorso stesso e, per sintesi, riportato in oggetto.

Espongono i ricorrenti, a sostegno delle domande proposte, di essere tutti funzionari appartenenti all’area C ed alla posizione economica C3 (inquadri nell’ex IX qualifica funzionale), dei ruoli del Ministero convenuto, in servizio presso gli uffici centrali e periferici di Roma; che l’art. 17 bis l. n. 145/2002 ha previsto l’istituzione di apposita area della vicedirigenza di personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, esteso in prima applicazione al personale non laureato vincitore di procedure concorsuali per accedere all’ex carriera direttiva; che la disciplina della vicedirigenza dell’art. 10 l. cit. è affidata alla contrattazione collettiva sulla base di atti di indirizzo del Ministero per la Funzione Pubblica alla ARAN anche per la parte relativa alle risorse finanziarie; che è da lungo tempo mancato qualsivoglia atto di indirizzo, che è stato emanato solo il 5/3/1996 e che, nelle more, e a tutto oggi, i contratti collettivi non hanno ancora regolamentato la istituita categoria della vicedirigenza; che, in realtà, non supplisce alla mancanza dell’atto di cui sopra quello emanato il

5/3/2006 riguardante esclusivamente la modifica dell'accordo quadro nei comparti di contrattazione per il periodo 2006 – 2009 ed anche perché, al riguardo, la disciplina della vicedirigenza inoltre rinvia ingiustificatamente ad una indefinita futura sede negoziale la regolamentazione di un interesse concreto ed attuale. Aggiungono che non essendo ancora stata disciplinata la categoria della vicedirigenza né recepita dai ccnl, essi ricorrenti, che hanno visto svilire il loro diritto alla suddetta qualifica, subiscono nocumento da tale situazione.

Affermano, poi, che la disposizione dell'art. 17 bis l. cit. , avrebbe carattere precettivo e, pertanto, sarebbe immediatamente applicabile quale espressione, nel sistema del pubblico impiego, dell'area intermedia dei quadri introdotta, nel settore privato, con la l. 190/85; ragion per cui, a loro detta, richiamando una giurisprudenza di legittimità in materia di quadri nell'impiego privato, il giudice ben potrebbe attribuire la qualifica rivendicata ai ricorrenti, tenendo conto delle indicazioni specifiche di legge, al di là dell'esistenza di una regolamentazione contrattuale dell'area.

Deducedono, inoltre, che dall'inerzia rappresentata e dall'oggettivo affidamento loro nell'applicazione del disposto di legge è loro derivato un danno sotto il profilo della perdita di "chance" professionali mentre la corretta collocazione contrattuale della vicedirigenza sarebbe dovuta essere quella del ccnl dirigenza A1 sottoscritto il 21-4-2006 con la previsione di due separate sezioni del ccnl medesimo, come del resto previsto già per i professionisti degli enti pubblici economici. Infine, lamentano, il ccnl Area A1 dirigenza richiamato non ha previsto, come disposto dalla legge, una sequenza contrattuale dell'accordo collettivo che regolamentasse la nuova area dall'1-1-2006 per cui tale persistente inattività, in contrasto con precisa disposizione legislativa, determinerebbe nullità del ccnl, comparto dirigenza A1, nella parte in cui non dà adempimento all'art. 10 3° comma l. 145/02.

Si sono costituiti in giudizio i convenuti, tardivamente all'udienza del 28-6-2007, con la medesima memoria, contestando la fondatezza delle domande attrici; in particolare hanno sostenuto che la materia, oggetto del contendere, sarebbe, ex art. 17 bis d. lvo. n. 165/01, di competenza esclusiva della contrattazione collettiva, e stante la specialità della disciplina pubblica in tema di inquadramenti e classificazioni del personale ex art. 2 l. n. 145/02, la materia stessa per diversi aspetti è derogatoria delle disposizioni civilistiche del c.c.. Sotto altro aspetto, l'Amministrazione sarebbe vincolata al rispetto delle dotazioni organiche, nonché alle assunzioni tramite procedure selettive; inoltre attività afferente una mansione e qualifica superiori sarebbe irrilevante, rispettivamente ex art. 6 comma 1, 35 comma 1 lett. a) , 52 comma 2 T.U.. Diversamente opinando ed ove si accedesse alla tesi di parte attrice, si giungerebbe all'estrema conseguenza di un passaggio in blocco di un cospicuo numero di personale in posizione C3 in categoria superiore ed area distinta, senza il rispetto dei criteri selettivi dianzi richiamati: in proposito hanno citato pronunce della Corte delle leggi. Inoltre, sarebbe comunque intervenuto, in data 15-3-2006, atto d'indirizzo ministeriale ai sensi dell'art. 7 comma 3 della l. n. 145/02 per cui non vi sarebbe alcun ritardo nell'attuazione pratica della c.d. vicedirigenza: tale figura sarà concretamente istituita nella tornata contrattuale successiva a quella vigente all'epoca dell'introduzione dell'art. 17 bis l. cit. ai sensi dell'art. 10 comma 3 l. n. 145/02. Ad ulteriore conferma della inapplicabilità delle disposizioni privatistiche, in particolare della legge 190/85, in combinato disposto con l'art. 2095 c.c., istitutiva della categoria dei quadri nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato (di diritto privato), hanno richiamato un accordo d'interpretazione autentica dell'art. 13 ccnl di comparto, in data 15-6-2001 tra OO.SS. ed ARAN. Hanno, infine, precisato, contrariamente all'assunto avversario, che, in ogni caso, la figura della vicedirigenza andrebbe disciplinata nell'ambito di una apposita area del comparto ministeri, anziché nell'area della dirigenza, a norma del più volte citato art. 17 bis. In subordine, hanno chiesto di rimettere all'ARAN, ex art. 64 d.lvo 165/2001 la questione della validità delle disposizioni censurate dai ricorrenti (ossia ccnl dirigenza A1 del 21-4-06)

nella parte in cui non è prevista sequenza contrattuale dell'accordo collettivo con decorrenza dall'1-1-2006, riguardante l'area della vicedirigenza. Hanno concluso, in principalità, per il rigetto del ricorso. Radicatosi il contraddittorio anche con l'ARAN ed espletato l'incombente previsto e richiesto ex art. 64 T.U. N, 165/2001, all'udienza del 15-11-2007 i procuratori hanno chiesto rinvio della causa, con termine per note. La stessa è stata decisa, come da dispositivo in atto, all'udienza del 7-3-2008.

Motivi della decisione

Il ricorso è fondato e, nei limiti e per le ragioni qui di seguito esposti, merita d'essere accolto. Preliminarmente questo giudicante reputa opportuno, se non necessario, porre in rilievo la genesi storica della disposizione dell'art. 17 bis d.lvo n. 165/2000 della P.A. che ha istituito la categoria dei vicedirigenti, con la legge 15-7-2002, n. 145, sul riordino della dirigenza statale, inserendo appunto con l'art. 7 comma 3 l'area contrattuale della vicedirigenza, includendovi il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni (o nelle corrispondenti qualifiche 8° e 9° del precedente ordinamento).

Trattasi chiaramente, nella specie, di posizioni lavorative differenziate rispetto al restante personale impiegatizio, tanto più che la stessa norma di legge prevede la possibilità che i dirigenti possano delegare ai vicedirigenti parte delle competenze di cui al precedente art. 17 (ovverosia competenze attuative di progetti di direzione e coordinamento degli uffici e della gestione del personale): disposizione, quest'ultima –si noti- di immediata attuazione perché non condizionata a disciplina contrattuale di sorta.

Pertanto, in conformità della "ratio" della norma di legge, inserita nel contesto del riordino della dirigenza, e di fronte ad una riserva della autonomia collettiva che disciplina l' "apposita separata area dalla vicedirigenza" (usando l'espressione legislativa), l'interprete, lungi dal ritenere non di immediata, cogente applicazione l'istituto in parola, è, al contrario, autorizzato ad individuare nella precitata disposizione di legge non semplicemente la mera introduzione di una categoria (quella della vicedirigenza) operativa solo e subordinatamente alla stipulazione del ccnl concernente la stessa categoria, ma piuttosto quegli elementi e requisiti dell'area che la stessa fonte primaria si è preoccupata di fissare sia riguardo all'inquadramento del personale che di appartenenza alla categoria, fissando una sorta di confine soggettivo del personale appartenente alla nuova area, in tal modo comprimendo l'ambito di operatività della contrattazione collettiva. Ciò premesso, deve lo stesso decidente dar conto, in ciò disattendendo la tesi del Ministero resistente, secondo cui la mancata attuazione dell'art. 17 bis, da parte del ccnl comparto Ministeri per gli anni 2006-2009, renderebbe vana la postulazione di giustizia degli odierni ricorrenti, che nella fattispecie, sono stati emessi gli atti amministrativi preliminari alla disciplina della nuova area, istituita per legge, ovverosia: 1) la direttiva indirizzata all'ARAN per l'individuazione delle OO.SS. rappresentative della vicedirigenza legittimate al tavolo contrattuale (vedi all. 2 al ricorso, doc. 15-3-2006); 2) e per i comparti non ministeriali, il D.I. di concerto con il M.E.F. circa le posizioni equivalenti a le C2 e C3 comparti Ministeri, nei restanti settori del pubblico impiego; in buona sostanza, con tali atti amministrativi, si è inteso "implementare" la disposizione di legge riconoscendo che la categoria dei vicedirigenti svolge funzioni di diretta collaborazione con i dirigenti, oltre che vicaria degli stessi con l'assunzione di responsabilità e compiti che il legislatore stesso non poteva più negare tanto da prevedere, contestualmente alla sua istituzione, anche l'esigenza di una apposita separata area contrattuale, alla medesima maniera in cui la vicenda si è sviluppata per i c.d. "quadri", finalmente riconosciuti, nell'impiego privato con la legge n. 190/85; he ha tenuto presente l'obiettivo dell'organizzazione del lavoro per processi e secondo un

modello, in definitiva, non dissimile dall'esperienza dei quadri nata nell'impiego privato, che vede nel vicedirigente la figura ed il soggetto di riferimento cui, per competenza e professionalità, possono, appunto, essere delegate funzioni dirigenziali.

Ciò posto e preso atto che i ccnl del comparto Ministeri, segnatamente quello del 2006-2009, non hanno ancora disciplinato l'istituto in esame, non di meno, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa della resistente amministrazione, secondo cui a ciò sarebbe esclusivamente autorizzata la fonte patrizia, con esclusione di qualsivoglia altra sorta di fonte eteronoma, tanto meno giudiziaria, ravvisa questo decidente, disattendendo in ciò il rilievo circa l'asserita derogabilità da parte del ccnl alla disciplina legale, in ciò seguendo un'autorevole orientamento della giurisprudenza della legittimità in materia di pubblico impiego, in base alla quale "l'efficacia derogatoria riconosciuta al contratto collettivo rispetto alla legge, ai sensi dell'art. 2 d.lvo n. 165/2001, presuppone che la legge della cui deroga si tratti non investa la parte collettiva del compito della propria attuazione" (così Cass. 27-9-2005 n. 18829). Ravvisa il giudicante, nel caso di specie, che è proprio l'art. 17 bis l. cit. che rinvia alla contrattazione collettiva la disciplina dell'istituto della vicedirigenza; ragion per cui, ove i ccnl non applichino la vicedirigenza nel termine dell'approvazione del ccnl medesimo, è lo stesso organo giudicante ad attribuire la qualifica ai lavoratori aventi i requisiti legislativi prescritti e ciò, in modo analogo a quanto vien rilevato nel lavoro privato per la qualifica di "quadro", avendo la norma in parola carattere inderogabile.

Non può, infatti, in conformità di un orientamento della Suprema Corte di Cassazione (vedi ex multis Cass. 2246/95 e 12214/98) omettersi di rilevare che, quando una disposizione attribuisce diritti soggettivi immediati ed incondizionati, non vi è motivo per negare precettività, cioè immediatezza di applicazione, alla norma che, nella fattispecie, istituisce una categoria. E ciò a riconferma dell'inderogabilità del suddetto art. 17 bis.

Né, in contrario, si potrebbe obiettare che, così opinando, in realtà si verrebbe a sostituire, per i ricorrenti, le aree C2 e C3, di loro rispettiva appartenenza, con la qui rivendicata vicedirigenza, in tal modo impinguando la sfera di autonomia sindacale contrattuale, costituzionalmente sancita dall'art. 39. Infatti il contingente numerico degli aventi diritto alla suddetta qualifica risulta essere stato comunicato, dallo stesso Ministero convenuto, al Dipartimento della Funzione Pubblica nell'anno 2005 e concerne tutto il personale, individuato e suddiviso per fasce: C2 e C3 avente, alla data del 31-12-2005, i requisiti di legge. Sulla base del contingente così rilevato, la legge finanziaria per il 2006 ha istituito in bilancio uno stanziamento di 15 milioni di euro per il 2006 e di 20 milioni di euro dal 2007 a copertura della categoria e del personale dallo stesso Ministero resistente individuati.

Nell'intera vicenda, ad ulteriore conferma dell'inderogabilità del più volte citato art. 17 bis, a parere di questo giudice, si inserisce la riorganizzazione del personale avente titolo alla vicedirigenza che resta affidata ad un decreto ministeriale, con esclusione, quindi, dell'autonomia privata dalla possibilità di valutare in merito. La scelta, discrezionale e "ragionevole", del legislatore, perciò, d'istituire la vicedirigenza fissandone, anche per la sua attuazione con procedimento amministrativo, i criteri ed i requisiti di appartenenza nonché la dotazione organica ed i mezzi finanziari con il limitato rinvio alla contrattazione collettiva di comparto, non sembra al giudicante lesivo della libertà sindacale così come la determinazione in concreto della disciplina attuativa della stessa tramite fonte secondaria, ai sensi del secondo comma art. 17 bis.

Sotto altro aspetto, non può omettersi di considerare che gli odierni postulanti, tutti in possesso dei requisiti legislativi, hanno riposto legittimo affidamento alla conclusione contrattuale della vicenda con la disciplina della categoria qui rivendicata e che l'inerzia fin qui tenuta dalla resistente Amministrazione in tal senso appare chiaramente violativa del loro diritto e legittima la sua condanna al risarcimento del danno in loro favore, da liquidarsi, ex art. 432 cpc, secondo equità, nella misura di

euro 15.000 ciascuno, considerate, in special modo, una normale dinamica contrattuale nel tempo delle loro retribuzioni nonché la legittima loro aspirazione ad una progressione nella carriera professionale.

Le spese di lite, liquidate come da dispositivo, sono poste a carico dei convenuti in solido.

Roma, 7-3-2008

A.N.I.F.

www.anif-italia.org